

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



أحكام اختيار الموظفين في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:
دنش رياض

إعداد الطالب :
وانيس مفتاح الدين

الموسم الجامعي: 2017-2018

إلى التي حملتني وهنأ على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها

إلى من كان دنانها ورضاها عني ير نجاحي ونور دربي

أمي رحمها الله

إلى من علمني العطاء بدون انتظار إلى من أحمل اسمه بكل اقتنار أرجو من الله أن يتغمده برحمته

في الفردوس الأعلى مع النبيين والصديقين

والذي العزيز رحمه الله

إلى عائلتي الصغيرة زوجتي الغالية وسندي في الحياة: سليا

وإلى الفرخ والبهجة وقرة العين ولدي العبيد "أنس جواد الدين" وإلى بسمة أملي وروحي

مولودتي الجديدة "سيرا"

وإلى عائلتي الكبيرة أختي وأخواتي: عبد الحق، عبد السلام، سالم، عادل، مفيدة، مسعود،

وأولادهم.

إلى كل الأصدقاء الأعزاء عبيد الحميد وفرحاتي عمام... الخ

إلى كل هؤلاء ثمرة جهدي هذا.

وانيس مفتاح الدين

الشكر لله عز وجل على نعمته التي منّ بها علينا أن وفقنا لتمام هذا العمل فهو العلي

التقدير.

كما لا يسعنا إلا أن أخص بأسمى عبارات الشكر والتقدير الدكتور "رياض دنش" لما قدمه

لي من جهد ووقت ونصح وإرشاد طيلة إنجاز هذا البحث.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون لإنجاز هذا البحث، ونخص

بالذكر أساتذتنا الكرام الذين أشرفوا على تأطيرنا وتدرّيس دفعة تخصص القانون الإداري.

وخاصة الدكتور حاحة عبد العالي والدكتور نسيغة فيصل... الخ وإلى زملاء دفعتي: وليد شعبان -

فوزي صوالح.

كما أتقدم بشكري لزملاء العمل بخزينة ولاية بسكرة كل فرد باسمه.

كما لا أنسى تكريم خاص للذي جعل هذا العمل على هذا الشكل من الطباعة فلم نعمد منه

إلا الصبر و التفاني في العمل الأخ فتاح جاد وكل العاملين معه.

وانيس مفتاح الدين

مقدمة

تنظيم المرافق العامة من المواضيع الأساسية التي يهتم بها القانون الإداري، كونها عبارة عن أشخاص معنوية لا يمكن أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال أشخاص طبيعيين يشكلون ما يعرف بالموظفين العموميين، والذين يتمتعون بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات المستمدة من وظائفهم، وما تستلزمه مراكزهم الوظيفية من واجبات.

وكل دول العالم تتبنى في تسيورها وإرادتها لشؤونها العامة أسلوب الوظيفة العمومية، من خلال أحد النظامين الرئيسيين، النظام الموضوعي أو النظام الشخصي، حيث يقوم الأول بالتركيز على الوظيفة ذاتها باعتبارها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات وعلاقة الوظائف بعضها ببعض دون النظر لشاغل الوظيفة، أما الثاني فيرتكز على شخص الموظف بما يحمله من مؤهلات دراسية وصفقات وقدرات شخصية، وعلى مركزه في السلم الوظيفي وأقدميته وعلاقته بعلاقته بغيره من الموظفين، وذلك بصرف النظر على العمل الذي يقوم به عن علاقة هذا العمل بالوظائف الأخرى.

وفي هذا الإطار تبنى المشرع الجزائري النظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على ذاكرة الاحتراف أو الحياة المهنية لتمكين الإدارة الجزائرية الفنية من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء ويظهر ذلك من خلال المسيرة الفنية للوظيفة العمومية الجزائرية التي لم تتجاوز الخمسين سنة، عرفت هذه الأخيرة تطور من حيث محتواها ومضمونها القانوني، فبعد أن كانت على هامش الواقع الوطني، أصبحت الآن تحاول مواكبة حوكمة التجديد التي تكبدها للنهوض بالمؤسسات والإدارات العمومية، وبناء جهاز إداري قوى ترتكز عليه الدولة، وأثناء هذه المسيرة عرفت الوظيفة العمومية الجزائرية، ثلاث تحولات جاءت كبديل عن تجارب الماضي الاستعماري، والمرحلة الانتقالية، إذ شهدت الجزائر غداة الاستقلال فراغا تشريعيا وتنظيميا أرغمها على إصدار قانون رقم 157/62، المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية، إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، لاسيما القوانين الأساسية الفرنسية للوظيفة العمومية، منها أول قانون أساسي فرنسي للوظيفة العمومية لسنة 1946

الذي يوصى في 04 فيفري 1959 حيث جاء بمعايير للتوظيف لا تتلائم ووضعية الجزائريين، ما لبثت أن أظهرت عند تطبيقه عدة نقائص لاسيما ما يتعلق بالأحكام الخاصة بالتوظيف عن طريق المسابقة، وذلك لعدم توفر مترشحين حائزين على المؤهلات الضرورية للالتحاق بمختلف الوظائف، مما أدى بالسلطات المعنية إلى اتخاذ تدابير مرنة لتصدى لهذه المرحلة الانتقالية، عن طريق استصدار المرسوم 503/62 المؤرخ في 19 جويلية 1962، المحدد للإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول للوظيفة العمومية، إلا أن هذا الإجراء لم يكن يكف، ما أفضى إلى الاستعانة بموظفين مؤقتين كوسيلة وحيدة لتمكين الإدارة الجزائرية من تسير مصالحها، إذ شهدت هذه المرحلة توسع في إنشاء المؤسسات والإدارات العمومية، ما أجبر هذه الأخيرة في الكثير من الأحيان على أن تتولى بنفسها إعداد القوانين الأساسية الخاصة بموظفيها، مع سعى كل منها إلى جلب موظفين أكفاء بوضع نظام تحفيزي من الناحية المالية، الأمر الذي جعل الوظيفة العمومية تتسم بعدم الاستقرار الوظيفي والحقوقى، ومن أجل وضع حد لهذه الممارسات، سعت الجزائر إلى عملية إصلاح شاملة تهدف إلى إقامة هياكل إدارية صحيحة، وضمان تكوين كامل للإطارات المكلفة بتنشيطها، وهذا ما تجسد في أول تحول عرفته الوظيفة العمومية، والمجسد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، والذي جاء كوليده لجهود أحرزتها تجارب الماضي، وكانت أولى اهتماماته اختيار نظام قانوني، إذ أكد هذا القانون الإبقاء على النظام المغلق الذي تبنته الجزائر غداة الاستقلال، والقائم على فكرة الحياة المهنية، من أجل تمكين الإدارة الجزائرية الفنية من تلبية احتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء، ويكمن مبرر هذا الاختيار في المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استقرارها وضمان استمرارها، وتكريس مبدأ الديمقراطية في الالتحاق بالوظيفة العمومية.

أما التحول الثاني فجاء به القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78، المؤرخ في 05 أوت 1978، والذي وحد عالم الشغل، إذ يطبق على جميع العمال مهما كانت طبيعة نشاطاتهم اقتصاديا كان أم إداريا، لكن سرعان ما تبين استحالة تطبيقه، إذ نجم عن هذا التوحيد عدم الانسجام القانوني الذي حال دون الإدماج الكامل للوظيفة العمومية في هذا القانون الذي يعتمد على تصورين متناقضين لعلاقات العمل، يتمثل الأول في كونه مستوحى من نظام الوظيفة العمومية المطلقة، والتصور الثاني يتمثل في تطبيق نظام الأجور المكيف مع احتياجات النشاط الاقتصادي والتجاري للموظفين، وكننتيجة حتمية لهذه الوضعية المتناقضة، صدر المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

والتحول الثالث جاء به الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 2006/07/15 والساري المفعول الذي جاء في بيان أسبابه أن هذا النص جاء لتحديث الدولة آخذا بعين الاعتبار الحقائق الجديدة السائدة في الإدارة العمومية وكذا التحولات العميقة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد في السنوات الأخيرة، كما تضمن مبادئ عصرية متكيفة مع محيطها تكفل بإعادة الاعتبار إلى مكانة الوظيفة العمومية ودورها في المجتمع، وضمان وحدوية قطاع الوظيفة العمومية، والمساواة في الحقوق والواجبات بين الموظفين، والعمل أيضا على تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة لاسيما أن الموظف هو ممثل الدولة والمنفذ لسياستها، ومن هنا تتجلى مكانة الموظف وبالتالي أهمية التوظيف، هذا الأخير الذي يعني الطريقة التي تمكن الإدارة العمومية من تلبية احتياجاتها من اليد العاملة من حيث العدد، النوعية والموصفات المطلوبة واختيار أفضل العناصر المترشحة، فالدولة تسعى في اختيار أفضل الموظفين وأكفئهم لشغل المناسبات التي تتناسب مع كفاءتهم ومؤهلاتهم وقدراتهم، وإذا كان المتقدم للوظيفة مؤهلا للحصول عليها من خلال اجتيازه امتحانات والمسابقات وتفوقه على زملائه الآخرين، فيجب

أن يعين في الوظيفة الملائمة لكفاءته انطلاقاً من قاعدة (وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب)، وهذا إقراراً لمبدأ المساواة بحيث يعتبر مبدأ المساواة بصفة عامة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة وينهار كل مدلول للحرية، فمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية مظهرها الحقيقي.

وبهذا فإن مسألة التوفيق بين مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة يقضي بالضرورة خضوع جميع الأفراد لهذين المبدأين، ومن هنا تأتي هذه الدراسة كمحاول للوقوف على واضح عملية اختيار الموظفين وفقاً لأسس ومبادئ التوظيف في الجزائر وعليه يمكن طرح مشكلة الدراسة التالية:

ما هي الأحكام الناظمة لاختيار الموظف العمومي في الجزائر؟

ويتفرع على مشكلة الدراسة عدة تساؤلات يمكن إيجازها في الآتي:

- ما المقصود بمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة؟
- ماذا نعني بمبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العمومية؟
- ما هي الشروط الواجب توافرها لاختيار الموظف العمومي؟
- فيما تتمثل طرق التوظيف المتبعة في الجزائر؟
- هل وفق المشرع الجزائري في تنظيم عملية التوظيف من خلال الأحكام التي خصصها لها؟
- هل تحقق الأحكام الناظمة والمعتمدة في التوظيف المساواة بين الأفراد؟
- هل تساهم عملية تنظيم عملية التوظيف بأحكام خاصة في الحفاظ على حسن سير المرافق العمومية، وأداء الإدارة للدور المنوط بها في إشباع حاجيات ورغبات الأفراد؟

وللإجابة على كل ذلك ارتأينا الأخذ بالمنهج الفرعية التالية:

المنهج الوصفي باعتباره المنهج المناسب لوصف عملية التوظيف في القانون الجزائري، ومنهج تحليل المضمون لاعتماد الدراسة على جملة من النصوص القانونية والآراء الفقهية التي تحتاج التحليل والتمحيص للخروج باستنتاجات ونتائج تخدم موضوع ومشكلة الدراسة.

وقد قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين تناولنا من خلال الأول المبادئ الأساسية التي اعتمدها المشرع الجزائري لاختيار الموظفين العموميين، والمتمثلة من خلال مبدأي المساواة والجدارة والالذان جاء تفصيلهما في مبحثين من الفصل الأول.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لطرق وشروط التوظيف من خلال مبحثين تناولنا في الأول شروط الالتحاق بالوظيفة العامة، والمبحث الثاني لطرق التوظيف المتبعة في الجزائر.

الفصل الأول :

مبادئ
الوظيفة
العامّة

يخضع التحاق المواطنين بالوظيفة العمومية إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام، أي القيام بعمل تتطلبه المصلحة العامة، وهو ما يفسر وجود العديد من الشروط والإجراءات المقررة من أجل أولى الوظائف العمومية، ترتبط أساسا بجملة من المواصفات المطلوبة في المترشحين لشغل الوظائف العامة وذلك بإخضاعهم بعدئذ إلى مبدأ عام ذو قوة دستورية هو مبدأ المساواة ومبدأ الكفاءة والجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، إلى جانب الشروط التنظيمية المعدة أصلا بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وإلى تلك العمليات الأخرى التي أفرزتها الممارسة العملية والتقنية، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل من خلال التطرق إلى أهم المبادئ التي تحكم سير اختيار الموظفين في الجزائر.

المبحث الأول: مبدأ المساواة

يشكل مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة مبدأ أعلى للوظيفة العامة في الجزائر كما يعد مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظام الوظيفة العامة ويضمن فاعلية الأنظمة الفرعية التي تدخل في تكوينها، كما تؤكد النصوص القانونية للوظيفة العامة منها ما جاء في نص المادة 74 من الأمر رقم 03/06 حيث نصت على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"⁽¹⁾ وبالتالي فإن مبدأ المساواة يعد مظهر من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات وقاعدة حاسمة تبنى عليها مؤسسات ديمقراطية للدولة، إلا أنه مبدأ لا يقتصر مضمونه على الدخول للوظيفة فقط، بل يمتد عبر كامل المسار الوظيفي، وهذا ما يقتضي توضيح وتعريف مبدأ المساواة كمطلب أول، ثم التطرق إلى تطور هذا المبدأ كمطلب ثاني وفي الأخير تطبيقات هذا المبدأ في الوظيفة العامة كمطلب ثالث.

¹ الأمر رقم: 03/06، الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، 2006.

المطلب الأول : تعريف مبدأ المساواة

عموما اتخذ مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة عند ظهوره معنى المساواة القانونية، ثم شهد فيما بعد تطور ليشمل الآن في ظل المفاهيم ولأكثر توضيح، يستوجب الرجوع إلى التشريع والفقهاء والقضاء وفي الشريعة الإسلامية.

الفرع الأول : التعريف التشريعي

ما دام مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة مبدأ دستوري فالبحث عن تعريف المشرع له، لا بد من الرجوع إلى الدستور وبالذات إلى الباب المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري عللا اعتبار أنها الأساس الذي تستمد منه كل المنظومة القانونية شرعيتها. وبالرجوع إلى هذا الباب، نجد أن هناك إشارات للمبدأ من خلال ذكر مساواة الجميع أمام القانون، وحضر التمييز بينهم لأي سبب يعود إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي، ونصه على المساواة لجميع المواطنين في تقلد وظائف الدولة دون أية شروط غير الشروط التي يحددها القانون، كما يتضح من خلال ما سبق أن المشرع لم يعرف مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة بطريقة مباشرة إنما تناول تلك من خلال ذكر الأسباب المحظورة للتمييز، حيث وضع قواعد عامة ومجردة تطبق متى توافرت شروط معينة وترك التفاصيل بخصوص شروط تطبيق هذا المبدأ إلى النصوص المنظمة للحق في تولي الوظائف العامة وعلى رأسها القانون الأساسي المنظم للوظيفة العامة⁽¹⁾

تنص المادة 51 من الدستور على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"

وهو ما نص عليه من قبل قانون الوظيف العمومي لسنة 1966 وكذا المرسوم رقم 85-59 الذي نص على الضمانات الكفيلة باحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة أثناء عملية التوظيف، بمراعاة شروط عامة، حيث توافرها في

¹ سميحة لعقابي بشير الشريف، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص. ص 14، 15.

جميع المرشحين من جهة، والتقليد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم على أساس نظام المسابقات المبنية على الشهادات والاختبارات⁽¹⁾

الفرع الثاني : التعريف الفقهي والقضائي

وبغرض ضبط أكثر لهذا المفهوم شهد كل من فقه وقضاء القانون الإداري والدستوري محاولات عديدة ساهمت في مجملها في تحديد مضمون مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، ونظراً لوجود قصور في التعريف التشريعي ونظراً أيضاً لعدم وجود دراسات متخصصة في الجزائر في هذا الموضوع، تعرض محاولات الفقه والقضاء المقارن لتحديد هذا المعنى.

أولاً: الفقه

أصل كلمة مساواة في اللغة هو "السواء" بمعنى "العدل" وهي تعني "المماثلة أو المبادلة والتكافؤ في القيمة والقدر والمثابفة".

ويقصد بالمساواة من الوجهة القانونية "أن القانون يطبق على الجميع بدون تمييز بين طائفة وأخرى سواء بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي. فمبدأ المساواة عدم التمييز تكافؤ الفرص والعدل مصطلحات وإن اختلفت في لفظها إلا أنها تؤدي جميعاً إلى معنى واحد عام ومشترك هو أنه من حق كل شخص توافرت فيه الشروط التي تتطلبها القواعد القانونية المقررة أن يستفيد من الحقوق والخدمات التي ترتبها هذه القواعد في حالة توفر هذه الشروط"

يتضح أن المساواة تستند على معنى إيجابي قوامه التماثل بين الأفراد عند تساوي مراكزهم القانونية، أما التمييز فهو خلافاً للمساواة بدور حول معنى لسليبي مؤداه عدم المساواة في المعاملة وفي الفرص.

رغم ذلك يتضح أن هناك رباطاً وثيقاً واعتماداً متبادلاً بين فكرتي المساواة وعدم التمييز فهما وجهان لعملة واحدة، وليس لأي منهما وجود مستقل عن الآخر ويمكن أن ينظر إليها كعبارات

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. دار العلوم للتوزيع والنشر، عنابة، 2004، ص. ص، 222، 223.

إثبات ونفي للمبدأ عينه، فحيثما يكون هناك تمييز يكون هناك خرق لمبدأ المساواة والعكس صحيح.

وبشكل مبدأ التكافؤ الفرص من جهة أخرى في معناه العام مرادفا للمفهومين السابقين، هذا الأخير الذي لم يعد يتمثل فحسب في أن تكون شروط شغل الوظيفة العامة واحدة بالنسبة للجميع وموضوعة بطريقة عامة.

ومجردة على نحو يحقق المساواة بينهم، بل وفوق ذلك يتعين أن تقوم الدولة بكافة الإصلاحات الجوهرية التي تهيئ الظروف أمام الجميع بأن تحقق المساواة بطريقة فعلية دون عوائق مالية أو اجتماعية تحول دون ذلك فالتأهيل العلمي مثلا باعتباره أحد الشروط الجوهرية للتوظيف يقتضى أن تكون فرص التعليم متاحة للجميع دون أي عائق مالي أو اجتماعي⁽¹⁾

وبينما يرى بعض الفقهاء أن العدل أو العدالة تتضمن فكرة المساواة بمعناها العام، ويرى البعض الآخر أنها شرط لتحقيق المساواة ومقياس لذلك حيث يقول الأستاذ "Chain perelman" "المعاملة المتساوية هي معالجة المساواة بالعدالة، فكرة المساواة تتحقق عندما يكون الإنسان أقرب إلى هذه العدالة ويقول "باسم العدالة تطرح فكرة المساواة الصريحة والصورية" ويقصد بها المساواة القانونية.

والحقيقة أن كلا المبدأين لا ينفك أحدهما عن الآخر ولا يتصور أن يكون قصة مساواة بلا عدل أو عدل بلا مساواة، فالمبدأ أن يؤديان إلى غاية واحدة تقريبا وهي إعطاء كل ذي حق حقه، وعدم التفرقة بين الأفراد دون سبب أو مبرر لذلك.

ومن جهة أخرى، يذهب الفقهاء إلى أن المساواة هي توأم الحرية وفي هذا الإطار قال جون جاك روسو في كتابه عن العقد الاجتماعي "إن الحرية لا يمكن أن تبقى بغير مساواة" في حين يذهب دوجي إلى القول: "إن المساواة المطلقة (بطريقة رياضية) بين الناس تؤدي في الحقيقة الأمر إلى عدم المساواة" بمعنى أن المساواة لا تغني (التطابق) ولا تنقيد به.

¹ سمية لعقابي بشير الشريف، مرجع سابق، ص. ص، 16-17.

وقديما قال أرسطو أن "المساواة هي عدم المساواة بين غير المتساويين، بينما عدم المساواة هي المساواة بين غير المتساويين"

وذهب البعض الآخر إلى القول أن مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة مؤداة "أن كل إنسان يمتلك القابلية الذاتية، أي له الحق في الوصول إلى أعلى مناصب الدولة، دون تدخل المحسوبية والمنسوبية ومحاور الضغط والقرابة.

وبناء على ما سبق، فالقيمة الدستورية لمبدأ المساواة بشكل عام لا تقتصر على الحقوق والحريات التي يحميها الدستور إنما ترد أيضا على كافة الحقوق التي يكفلها المشرع للمواطنين سواء بناء على نص ربح في الدستور، أو باستخلاصه ضمنا من مواده التي تعتق النظام الديمقراطي ومبدأ سيادة القانون.

والواقع أن مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة تأرجح بين مفهومين، قانوني وفعلي.⁽¹⁾

ثانيا : القضاء

كان للقضاء الإداري دور هام في هذا الشأن إذ عمل على توضيح مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، خاصة من حيث التطبيق العملي للمبدأ، حيث رفض الاستثناءات القائمة على أسس غير الجدارة والكفاءة وفي نطاق المصلحة العامة ويسمح بعدم تطبيق القانون، إذا لم تتم مراعاة المراكز المختلفة للأفراد، فعني مجلس الدولة المصري بأعمال مبدأ المساواة في مختلف المجالات، ومنها الوظيفة العامة، كما سار على ذلك مجلس الدولة الفرنسي، وهو الشأن بالنسبة لنظيريهما الجزائري الذي سار على نفس المنهج -رغم عدم وجود اجتهادات واضحة في هذا الإطار -

يستوحي ذلك من نص المادة 17 من الدستور التي تعتبر مجلس الدولة ساهرا على توحيد الاجتهاد القضائي في جميع ربوع الوطن واحترام القانون.

¹ سمية لعقابي بشير الشريف، مرجع سابق، ص. ص، 17-18.

من جهة أخرى لعب القضاء الدستوري دورا بارزا في تفسير مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة على نطاق أوسع مما عرفه مجلس الدولة، وهذا بالنظر للاختصاصات التي يتمتع بها مقارنة بمجلس الدولة، واستقر قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية على أن المساواة ليس مساواة حسابية، بل يملك المشرع سلطة التقديرية ولمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون.

وتبين العديد من أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية، وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالشروط الموضوعية التي تتحدد على ضوءها المراكز القانونية من حيث التماثل أو الاختلاف، أنها تتوقف على طبيعة العلاقة القانونية التي تستند إما إلى النظام القانوني الذي يخضع له الشخص، أو إلى واقعة قانونية ترتب آثارا قانونية وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الجزائري أيضا حيث أقر بأن "تدخل المشرع خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بها دستوريا" ولم يمنع المجلس الدستوري الجزائري من جهته أيضا المشرع من مراعاة خصوصيات معينة شريطة ألا تتحول هذه الأخيرة إلى ذريعة لإحداث أوضاع تمييزية.⁽¹⁾

والحقيقة أن مساهمة الفقه والقضاء في تحديد مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة كان جليا، حيث أدى إلى التوسع في هذا المفهوم، فلم يعد مقتصرًا على تلك المساواة القانونية بالمفهوم الضيق ذلك أن المساواة داخل النظام القانوني ليست حسابية بين طرفين، وإنما تتمخض عن علاقة تناسب بين حماية الحق من جهة، وكل من الهدف من القانون والمصلحة العامة من جهة أخرى.

وبهذا التناسب تتحدد المعاملة القانونية الواحدة التي تقتضي تطبيقا لقواعد متباينة عند عدم تماثل المراكز القانونية، وهذا التمايز لا يمكن أن يتصف بالشرعية الدستورية، إلا إذا

¹ سمية لعقابي بشير الشريف، مرجع سابق، ص 26.

توافرت بالنسبة له اعتبارات موضوعية تستوجب هذا التمايز وما تلك الشروط والاعتبارات إلا جملة من الصفات يجمعها مبدأ الجدارة والكفاءة⁽¹⁾

الفرع الثالث : تعريف مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية

إن القاعدة الأساسية لحقوق الإنسان وحرياته تقوم على أساس مبدأ المساواة بين الناس دون تمييز لأي سبب كان، فالعلة والسمو لا وجود لهما في الإسلام، فأقرار المساواة بين الناس يعني إعطائهم نصيبهم من الحقوق والواجبات بالتساوي فالكفاح البشري منذ بدء الخليقة للآن قائم من أجل تثبيت مبدأ المساواة بين الناس فالعنصرية البغيضة التي لا تزال موجودة عند غير المسلمين هي السبب الرئيسي للطغيان والظلم.

ولقد حقق الشريعة الإسلامية بالفعل مبدأ المساواة بين الناس منذ بداية النزول وألغت الطبقة والفوارق من خلال القرآن والسنة، وتبين ذلك في قوله عز وجل "ومن آياته خلق السموات والأرض واختلاف ألسنتكم وألوانكم، إن في ذلك لآيات للعالمين"⁽²⁾، وقوله تعالى "يا أيها الناس إن خلقناكم من ذكر وأنثى، وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير"⁽³⁾ ، وقال صلى الله عليه وسلم "كلكم بنو آدم طف الصاع أي أنكم متساوون" وقوله صلى الله عليه وسلم "إن الناس سواسية كأسنان المشط"⁽⁴⁾ وفي مجال الوظيفة العامة بالذات، رفض الإسلام أن تكون حكرا لأفراد دون غيرهم واستبعد كل الشروط التي لا تؤثر في حسن أداء الوظيفة دون غيرهم، واستبعد كل الشروط التي لا تؤثر في حسن أداء

¹ نفس المرجع، ص 27.

² الآية 22 من سورة الروم

³ - الآية 13 من سورة الحجرات

⁴ محمد علي السالم عباد الحلبي، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي. الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، عمان، 2002، ص 17.

الوظيفة إيجاباً أو سلباً، في الوقت الذي فرض شروط القدرة والكفاية والأمانة وهو ما يعبر عنه إيجازاً بالصلاحية، والتي عادة ما يعبر عنها بألفاظ شتى كالقوة والأمانة.⁽¹⁾

نذكر من ذلك ما ورد في القرآن الكريم على لسان ابنة شعيب لأبيها لما رغبت في موسى للرعي "... وإن خير ما استأجرت القوي الأمين"⁽²⁾ فهذان الشرطان يجمعان كل الشروط التي تطلب اليوم، فشرط القوة يجمع المؤهل العلمي، والقوة البدنية والسن المناسبة، وشرط الأمانة يجمع ما يعرف الآن بحسن السيرة والسلوك.

في حين بعض النصوص الأخرى لا تكتفي بمعيار الصلاحية المطلق، بل وتتطلب أن يكون التعيين باعتماد معيار الأصلاح، ومن ذلك قول الرسول صلى الله عليه وسلم "من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً، وهو يجد من هو أصح المسلمين منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين" وما رفض الرسول صلى الله عليه وسلم توليه الصحابي أبو ذر الغفاري، مع أنه من أحد صحابته المقربين، في حين نجده قد ولي مثلاً بلال وهو ليس عربياً أصلاً، فضلاً عن كونه عبداً حبشياً في ماضيه لخير دليل على كونها أساس ثابتاً لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة.

ومن ثم يكون التوجه القرآني وأحاديث رسول الله وأقوال الخلفاء والفقهاء من بعد لم تقصد تحقيق الكفاية فقط، بل والمساواة أيضاً، ذلك لأن توليه الأصلاح لا تحقق الجدارة والكفاية فحسب، بل وتحقق معها، لا وبل قبلها المساواة كذلك لأنه كلما ابتعدنا عن الوسائل التي تحقق عدم المساواة كالمحسوبية والأثرة لجنس أو قرابة أو منفعة، وجعلنا مكانها تفضيل الجدارة والكفاية فإننا نكون بذلك قد اقتربنا نحو المساواة الحقيقية وابتعدنا عن عدم المساواة⁽³⁾

¹ سمية بشير الشريف، مرجع سابق، ص 29.

² الآية 26 من سورة القصص.

³ - سمية بشير الشريف، مرجع سابق، ص 29.

المطلب الثاني: أساس مبدأ المساواة

تتنوع وتختلف التشريعات والدرسات التي تنص على مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة من مواثيق دولية لحقوق الإنسان ودرسات الدول، وسوف نحاول التعرف على أهمها من خلال تقسيمنا لهذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: الأساس التاريخي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

أولاً: الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

من الناحية التاريخية يجد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس سنة 1789، حيث تنص المادة السادسة منه على أن "جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظائف العامة، حسب قدراتهم، دون أي تمييز لغير فضائلهم ومؤهلاتهم".

كما تضمن نفس المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العام للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 حيث تنص المادة (2/2) على أن: " لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة " وعلى ذلك تؤكد هذه الإعلانات والمواثيق الدولية، على حق كل فرد في تولي الوظائف العامة طبقاً للشروط القانونية المقررة في كل بلد والتي هي في الغالب شروط عامة مجردة تتيح لكل مواطن الفرصة المتكافئة لشغل الوظائف العامة. (1)

¹ - على عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود وضمانات. الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، مصر 2007، ص 207.

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد نص على "أن تتاح لكل مواطن على قدم المساواة عموماً مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

فيما نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان أنه، لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده، على أساس تكافؤ الفرص

وإذا كان كل من القضاء الفرنسي والمجلس الدستوري يقضيان بأن هذه الإعلانات والمواثيق المقررة لمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، هي... المبادئ الدستورية العالمية التي تحرص عليها الدول الديمقراطية المعاصرة، إلا أنها ليس لها سوى قيمة معنوية وسياسية

Un Valeur Juridique. ولا تتمتع بقيمة قانونية. Unvalued morale et politique

فإننا نرى أن هذه المواثيق والإعلانات، وإن كانت غير ملزمة للدول إلا أنها لها أهمية كبيرة لما تمثله من توجيهات قانونية وسياسية لأنها تساعد الدول على تبني ما جاء فيها، وقد يكون ذلك في صورة اتفاقيات دولية تبرمها الدولة فيما بينها، متبنية ما جاء في هذه المواثيق وبذلك تصبح الدول المبرمة لهذه الاتفاقيات ملزمة بها، كما قد تتبنى الدول ما جاء في هذه المواثيق في تشريعاتها الداخلية، سواء بالنص عليها في صلب الدساتير، أو بسن تشريعات وطنية منظمة لما جاء بها.

ثانياً: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

تضمنت دساتير أغلب الدول على اختلاف نظمها القانونية وتوجيهاتها السياسية والاقتصادية... نصوصاً صريحة تؤكد على مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة.

فقد ورد ذلك في كل مقدمة الدستور الفرنسي الصادر في 27 أكتوبر 1946 كما أكد عليها الدستور الحالي الصادر في 4 أكتوبر 1958 في المادة الثانية، التي نص على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة بقولها أن "لكل مواطن الحق في الحصول على عمل، وتقلد الوظائف العامة ولا يجوز أن يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته.

وفي مصر كان دستور 1923 يقرر في مادته الثالثة أن " المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين، وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العام مدنية كانت أو عسكرية..." كما كان ينص دستور 1956 في مادته الواحدة والثلاثين على أن "المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق (1) والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس والأصل أو اللغة أو العقيدة أو الدين كما تضمن نفس المبدأ دساتير 1958، 1964.

كما ينص الدستور المصري الحالي، الصادر في 11 ديسمبر 1971 والمعدل في 22 مايو 1980 في مادته الثامنة على أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين"، وتقرر المادة الثالثة عشر "العمل حق وواجب و شرف تكفله الدولة ويكون العاملون المختارون محل تقدير الدول والمجتمع..." وتؤكد المادة الرابعة عشر على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين، وتكاليف للقائمين بها لخدمة الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير التأديبي إلا في الأحوال التي يقررها القانون".

كما ورد التأكيد على ذلك في دستور الكويت الصادر في 11 نوفمبر عام 1962 حتى آخر تعديلاته عام 1972 حيث تنص المادة (26) على أن "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها لخدمة الشعب و يستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة"، و تنص المادة (41) من ذات الدستور على أن " لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه، والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الغير العام وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين وعلّة عدالة شروطه".(1)

¹ - على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص208.

وفي الإمارات العربية تنص المادة (35) من دستور الإمارات الصادر عام 1971 على أن "باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف، وفقاً لأحكام القانون".

وفي المملكة الأردنية الهاشمية ينص دستور المملكة الصادر في 1952/1/1 مع آخر تعديلاته عام 1974 "لكل أردني حق تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة، وأن التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات". (1)

كما ينص الدستور المغربي الصادر في 11 مارس سنة 1972. يمكن لجميع المواطنين أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية وهم سواء فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها.

ونص الدستور الموريتاني في المادة 12 على أنه "يحق لكل المواطنين تقلد المهام والوظائف العمومية دون شروط أخرى سوى تلك التي يحددها القانون".

ويتضح لنا من نصوص الدساتير التي أوردناها على سبيل المثال لا الحصر، أنها تؤكد على مساواة جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة باعتباره مبدأ دستورياً يجب احترامه وتطبيقه، سواء في سن التشريع من المجالس التشريعية، أو من جهة الإدارة المختصة بالتعيين في الوظائف العامة، حيث يتمتع عليها القيام بأي تصرف يتعارض مع نص وروح هذا المبدأ الدستوري، لأن التأكيد على مبدأ المساواة في صلب الدساتير يهدف إلى إبعاد الوظائف العامة وشاغلها عن المؤثرات السياسية، التي قد تتغير وفق مشيئة الحزب الحاكم عن طريق الأغلبية التي تمثلها في الهيئة التشريعية، والسبيل الوحيد الأمثل هنا هو التأكيد بالنص على مبدأ

¹ - علي عبد الفتاح محمد، 209-210.

المساواة في طلب الدساتير، حتى تخرج النصوص التشريعية المنظمة لتولي الوظائف العامة مؤسسة على هذا المبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة.(1)

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

تستوجب دراسة ومعالجة ماهية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية تحديد مفهوم المبدأ أولاً وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول ثم التكلم عن تأهيل هذا المبدأ من خلال عرض الجانب التاريخي لهذا المبدأ في مطلب ثاني وفي الأخير نتناول تطبيقات هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة في مطلب ثالث.

المطلب الأول: تعريف مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

إذا تكلمنا عن المعنى اللغوي لمبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص نجد أنه يرجع في الأصل إلى الفعل
جدر ليجدر والمفعول مجدور به، جدر لهذا المنصب جدار إهلاله خليفاً به "أنت جدير بكل احترام" شهادة الجدارة تؤكد تفوق صاحبها في مجال ما.
مجموعة القواعد والتعليمات التي تضعها مؤسسة ما لإدارة شؤون الموظفين والعاملين بها والتي تؤكد إن بقاء الموظف وترقية إنما يعتمد على مستوى الأعمال اليومية التي يؤديها(2)
كما يعرفه فقهاء الإدارة العامة اصطلاحاً هو ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة(3)

¹-علي عبد الفتاح محمد، 210-211

² معاليم سعاد، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة. مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق جامعة بسكرة، 2013/2014، ص 7 .

³ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري. الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 33.

وما دام مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية مبدأ دستوريا فإن البحث عن تعريف له أيضا يستوجب الرجوع إلى أحكام الدستور تم إلى القوانين الأساسية المنظمة للوظيفة العمومية ثم الفقه والقضاء وذلك من خلال.

الفرع الأول: التعريف التشريعي

لم ينص الدستور الجزائري على مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية راحة، ولم يعط تعريفا له، وإنما اكتفى فقط بالنص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية.⁽³⁾ الأمر الذي يؤدي إلى دسترة مبدأ الجدارة بصفة ضمنية غير مباشرة، حيث أن المساواة المقصودة هي المساواة القانونية، والتي تعني أن لكل المواطنين الحق في تولي الوظائف العمومية. بشرط أن يتوافر فيهم كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات، إلا ترجمة لمبدأ الجدارة أو الصلاحية في شغل الوظيفة العمومية.

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

إن عدم وجود تعريف تشريعي لمبدأ الجدارة 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.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي والقضائي:

بالرجوع إلى الفقه الإداري، ونظرا لعدم وجود دراسات متخصصة في الموضوع في الجزائر، تنطرق إلى مجالات الفقه المقارب لتحديد مدلول هذا المبدأ. تشير بداية إلى من الصعوبة إعطاء تعريف جامع مانع لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، لأن الجدارة هي صفة ذاتية في الشخص.⁽¹⁾

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 26.

تتكون من عناصر عدة منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية، ومنها ما يتصل بالمرونة والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والإقبال عليه والتفرغ له العناية به، ومنها ما يتصل بحسن السير والسلوك وحسن السمعة، وغير ذلك من شتى العناصر والمقومات الأخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية.

ومن هذا يتضح لنا أن الجدارة التي تعد أساساً للاختيار في الوظائف العامة تتكون من عدد من العناصر الرئيسية من أهمها: الاستعداد الذهني وحسن التصرف واليقظة، حسن القيادة والمبادأة والتجديد، مواجهة المواقف الجديدة في العمل، القدرة على تقبل النقد والاستجابة له، القدرة على اتخاذ القرارات.

وعلى ذلك فالجدارة ما هي إلا جماع من الصفات تتكون من عناصر متعددة منها ما يتصل بالكفاية الفنية، ومنها ما يتصل بمتطلبات وخصائص الشخصية المتصلة بالوظيفة. كالذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والعناية به، ومنها ما يتصل بالكفاية الإدارية في الوظائف القيادية (1).

ومع هذا فقد وجدت عدة محاولات لتعريف المبدأ فقد عرفه الأستاذ "توربي" بأنه: أسلوب اختيار الموظفين العاملين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة. إن ما يعاب على هذا التعريف، أنه لم يقف عند جوهر المبدأ أو مضمونه، ذلك أنه عرف الجدارة بالجدارة الموضوعية والصلاحية، كما أنه ركز فقط على الشق الإيجابي للمبدأ، وهو أن يتم اختيار الموظفين العموميين على أساس الصلاحية، دون شقه السلبي وهو الابتعاد عن المحاباة والمحسوبية في الاختيار.

وقدم "برنارد روزن" تعريفاً للجدارة بأنها "ذلك النظام الذي يوفر العدالة والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد ودفع رواتبهم وتطويرهم وترقيتهم، والاحتفاظ بهم في الخدمة،

¹ - صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي. دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص. ص 83-84.

وإخضاعهم للمساءلة الإدارية كل ذلك يتم على أساس القدرة والأداء، وأن الجدارة ما هي إلا النقيض لأي نظام آخر يحمل عناصر التحيز، والمحاباة والتمييز في اختيار الأفراد¹

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

أما بالنسبة إلى الفقه الإداري العربي، عرف الدكتور "أنور أحمد رسلان" المبدأ بأنه "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى" ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذا التعريف أنه أضاف إلى التعريف الذي قدمه الأستاذ توري "الشق السلبى لمبدأ الجدارة، وهو الابتعاد عن أية اعتبارات أخرى في التوظيف غير معايير الجدارة أو الصلاحية.⁽²⁾

كما عرف الدكتور المعداوي نظام الجدارة بأنه "ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية، وليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية".

والملاحظ أن هذا التعريف قد تلاشى ما وجه من نقد للتعريف الذي سبقه، إلا أنه لم يسلم من توجيه سهام النقد إليه، حيث إنه لم يشر صراحة إلى اتخاذ الجدارة كأساس للبقاء في الوظيفة العامة، وإن كان قد اتخذها أساساً للاختيار بداية.⁽³⁾

-أما بالرجوع إلى القضاء الإداري، فتشير 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

1 - شمس الدين بشير شريف، مرجع سابق، ص، 27.

2 شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 27.

3 صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 86.

وحسن السلوك وبغير ذلك، وهذا من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة بلا معقب عليها من هذه المحكمة، ما دام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة"

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

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

إذن من التعارف السابقة يتضح أن مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية يقوم على عدة خصائص، عدد بعضها الدكتور "بهيميري" التالي:

- * 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
- * عدم إجراء أي تمييز بين المواطنين على أساس أي ولاء حزبي
- * لا يعين المواطنين على أساس حزبي، وإنما يكون اختيار الأشخاص على أساس صلاحيتهم للوظيفة، وليس كمكافأة على خدمة سياسي.
- * الأخذ بدائمية الخدمة
- * حياد المواطنين المدنيين سياسيا
- * إجراء الترقيات على أساس الجدارة (1)

1 - شمس الدين شريف مرجع سابق ص 29

* أن يكون الاحتفاظ بالمواطنين 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 المطلوبة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: تعريف مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص في الشريعة الإسلامية:

تعني الجدارة الصلاحية في الفكر الإسلامي: "القدرة المادية والمعنوية للقيام بعمل محدد، أو وظيفة معينة"

وتتمثل القدرة المادية "في معيار القوة، والتي تعني الكفاية والخبرة الفنية، وهي تقوم على أمرين، صحة البدن وسلامة العقل من ناحية، ومن ناحية أخرى الدراية التامة بمهام الوظيفة العامة.

والقوة بمعناها السابق تختلف باختلاف نوع الوظيفة المراد شغلها، فالقوة المطلوبة فيمن يتولى قيادة الجيش تختلف عن القوة المطلوبة فيمن يتولى جباية الخراج والحكم بين الناس، كما قال ابن تيمية "والقوة في كل ولاية بحسبها".

أما ما ورد في التعريف من قول "والمعنوية" أقصد بها معيار الأمانة أو الكفاية الخلقية، وقد وضع ابن تيمية معايير ثلاثة لضبط الأمانة، وهي الخوف من الله، وألا يضحى بأخرته في سبيل دنياه، وترك خشية الناس، وهذه الخصال الثلاث واردة في قوله تعالى: "ولا تخشوا الناس واخشون ولا تشتروا بآياتي ثمنا قليلا ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون"⁽²⁾

وعلى ذلك يجب أن يكون الموظف العام صاحب الولاية العامة في النظام الإداري الإسلامي⁽³⁾ مسلما، مع الاحتفاظ بجواز تولي غير المسلم بعض الوظائف التي لا تمس أصل العقيدة بشروط سنوضحها فيما بعد، وهذا الشرط تقتضيه طبيعة ذلك الوظائف، وذلك لأن

1 - شمس الدين بشير الشريف مرجع سابق ص 29

2 - الآية 44 من سورة المائدة .

3- صبري جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 130.

الغاية من الوظيفة العامة في الدولة الإسلامية تنفيذ شرع الله وأن تكون كلمة الله هي العليا، فإن الله خلق الخلق لذلك وبه أرسل الرسل، وعليه جاهد الرسول صلى الله عليه وسلم والمؤمنين وهذا مما لا شك فيه لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان الموظف مسلماً.

ومن هنا اشترط الفقهاء فيمن يولى القضاء أن يكون مسلماً، فلا يجوز تنصيب الكافر للقضاء لقوله تعالى "ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلاً"⁽¹⁾

كما يجب أن يتصف الموظف ببناء على هذا المعيار معيار الأمانة- بالتقوى والورع ليكون صادق اللهجة، ظاهر الأمانة عفيفاً عن المحارم متوقياً المآثم، بعيداً عن الريب، مأموناً في الرضا والغضب مشتملاً لمرؤة مثله في دينه ودنياه.

فمن لم يتحل بالتقوى والورع لا تسند إليه أي وظيفة في الدولة الإسلامية، حيث أن الظلم كان سبباً في حجب الإمامة عن الظالمين من نزية إبراهيم عندما طلبها نسله قال تعالى "لا ينال عهدي الظالمين"⁽²⁾ أي لا يستحقونها ولا يصلون إليها بسبب ظلمهم، وإن كان حكم الآية يتصرف إلى الخلافة، إلا أنه تدخل فيها سائر الوظائف في الدولة باعتبارها ذرائع لقضاء حوائج الناس، وهذا ما أشار إليه الشيخ سيد قطب بقوله "والأمانة الممنوعة على الظالمين تشمل كل معاني الإمامة والقيادة، فالعدل بكل معانيه هو أساس استحقاق الإمامة في أي صورة من صورها"

ولم يقتصر الأخذ بنظام الجدارة على الوظائف القيادية، بل اتخذ أساساً لاختيار لكافة الوظائف العامة بداية من قمة السلم الإداري حتى أصغر عامل فيه، وهذا ما أشار إليه ابن تيمية حيث بدأ بالسلطان ونوابه، وانتهى بالحراس ورؤساء القرى، فقال "وهذا واجب عليه- أن الحاكم- البحث عن المستحقين للولايات من نوابه ومن الأمراء الذين هم نواب ذي السلطان

¹ الآية 141، من سورة النساء.

² الآية 124، من سورة البقرة.

والقضاء، ومن أمراء الأجناد، ومقدمي العساكر الصغار والكبار، وولاة الأموال من الوزراء والكتاب والشادين - الشادي هو الجامع للشيء من علم وأدب ومال.⁽¹⁾

ولو ولينا وجهنا شطر مفهوم نظام الجدارة في النظام الإداري الوضعي لوجدناه يتفق مع مفهومه في النظام الإداري الإسلامي من حيث المبدأ من الناحية النظرية، حيث في كل منهما مجموعة من الصفات، والأوصاف يجب توافرها في المرشح للوظيفة العامة، منها ما يتل بالكفاية الفنية، ومنها ما يتصل بمتطلبات وخصائص الشخصية المتصلة بالوظيفة، كالذكاء والنشاط وحسن التهيؤ للعمل والعناية به، والقدرة على اتخاذ القرارات وتنفيذها⁽²⁾

المطلب الثاني: أساس مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

إن صلاح الوظيفة العامة والارتقاء بما يقتضي اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل مسؤوليتها لذلك كان لابد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار ويدعمه، والمبدأ الذي يحكم هذا النظام في الوقت الحاضر هو مبدأ الجدارة، وهو ذلك المبدأ الذي يجعل من الكفاءة أساساً لاختيار الموظف العام، وهو ما يقتضي الرفع من مستوى أداء الإدارة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية وعليه اتجهت مختلف قوانين الوظيفة العامة والدول منذ القدم إلى تأصيل هذا المبدأ وهو ما يظهر لنا من خلال هذا المطلب الذي سنتناول فيه أساس مبدأ الجدارة تكافؤ الفرص في فرعين أولهما الأساس التاريخي وثانيهما الأساس القانوني للمبدأ في الجزائر.

الفرع الأول: الأساس التاريخي

إذا كانت الشريعة الإسلامية، قد أقرت مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية، واعتبرته من مبادئها الأساسية في الإدارة والتوظيف قبل 14 قرناً، فإن تبين الأنظمة القانونية الوضعية لهذا المبدأ حديث نسبياً يعود إلى أواخر القرن 19م، وقبل ذلك الفترة كانت تسود تلك الأنظمة نزعة قوية، تمثلت في نظرتها إلى الوظيفة على أنها تركة يتوارثها الأبناء عن الآباء أو سلعة

¹ - صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص. ص 132، 137.

² صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 37.

تباع وتشتري، فخضع التوظيف إلى معايير المحسوبية والمحاباة، وكانت بريطانيا هي أول من اعتنق هذا المبدأ في إطار النظم الأوربية لأول مرة سنة 1855، وقبل هذا التاريخ كان الاختيار للوظيفة العمومية فيها يخضع للحرية المطلقة للإدارة، فشاعت المحسوبية والمحاباة، وكان لها دور كبير في مجال الالتحاق بالوظائف العمومية، 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 الصلاحية في شغل الوظائف العمومية، وحتى في مجال الترقية، وفي سنة 1853 أثير أمر شغل الوظائف العمومية عن طريق امتحانات التسابق في مجلس العمومي البريطاني، وازدادت بعدها الدراسات حول هذه المسألة.⁽¹⁾

وكان من أهمها الدراسة التي قامت بها لجنة تسمى لجنة "سميث يور تكوت تريلفيان" بعنوان "تنظيم الخدمة المدنية" سنة 1853 انتهت إلى توصية مفادها، إجراء امتحانات التسابق بواسطة هيئة مستقلة عن الوزارات والإدارات لضمان نزاهتها.

وبتاريخ 21 ماي 1855 صدر مرسوم يقضي بإنشاء لجنة الخدمة المدنية تتكون من ثلاثة أعضاء توكل لها مهمة إجراء الامتحانات لشغل الوظائف العمومية.

وهكذا كانت بريطانيا سباقة إلى اعتناق مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، على مستوى الأنظمة القانونية الوظيفية.

ثم أخذت فرنسا بهذا المبدأ سنة 1882 في إطار الجمهورية الثالثة، ثم تكرر هذا المبدأ 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

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 20، 21.

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 التسابق.

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.

ولإضفاء الشرعية على هذه النظرية، تبنى 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، وتطبيقاً لذلك أصدر الرئيس جيفرسون 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، ولكي يدافع مغايرة لسلفه، فقد كان دافعه ربط مدة شغل الوظيفة بمدة ولاية حزب 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 موظفين من أنصارها نتيجة لهذا الوضع، ظهر شعور عام بحاجة إلى التغيير والإصلاح، خاصة بعد اغتيال الرئيس الأمريكي جارفيلد عام 1883 على يد أحد الثائرين على هذا النظام، مما دفع بالبرلمان إلى التعجيل بإصدار قانون الإصلاح الذي تقدم به عضو الشيوخ جورج بندلتون، وهو يقضي بأن يكون التعيين في الوظائف العمومية على أساس الجدارة أو الصلاحية، من خلال

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 22، 23.

إنشاء لجنة خاصة محايدة تتكون من ثلاثة أشخاص، لا ينتمون لحزب واحد، مهمتها الإشراف على إجراءات التعيين.

ومع مصطلح القرن العشرين، بدأ هذا المبدأ في الانتشار بين التشريعات الوظيفية، بل إن بعض الدول قد نصت عليه في صلب دساتيرها نظرا 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 العمومية، والدستور الإيطالي لعام 1984 ودستور جمهورية باناما لعام 1946.

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 اعتناقه ليس هبة من الحكومات وإنما بعد نضال طويل من الشعوب والمفكرين والفقهاء، وذلك لما له من أهمية قصوى في إصلاح 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 المبدأ الذي اهتدت إليه الأنظمة الوضعية حديثا، قد عرفته وكرسته الشريعة الإسلامية في نصوص القرآن الكريم، وجسده الرسول الكريم، والخلفاء الراشدون من بعده، على مستوى التطبيق العملي، ولم يجعلوا منه مجرد أحرف ميتة، كما هو الحال في كثير من الأنظمة الوضعية في وقتنا الحاضر.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ الجدارة وتكافؤ الفرض في الجزائر

لقد أولت المنظومة القانونية الوطنية مكانة هامة لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة 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.

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص. 24، 25.

أولاً: في الدستور

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

وفيما يتعلق بمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، فلم يتم النص عليه في دستور 1963، لا صراحة ولا ضمناً، 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 منهاجاً مغايراً، حيث نص صراحة على المبدأ في المادة 41 التي تنص على أن "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شرط، ما عدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية".

كرس هذا النص الدستوري راحة مبدئين أساسيين في التوظيف هما مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة، 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، نظراً لكونه جاء في ظرف أرادت فيه الحكومة إزالة الاتجاه الاشتراكي للدولة، وتبنى النظام الرأسمالي نصت المادة 48 على أن: "تساوي جميع المواطنين في تقلد الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى، غير الشروط التي يحددها القانون"، لقد أشارت هذه المادة صراحة إلى مبدأ المساواة في التوظيف، وضمها إلى مبدأ الجدارة.⁽¹⁾ لأنها قيدت مبدأ

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص. 33، 32.

المساواة في شغل الوظائف العمومية بتوافر الشروط المحددة قانوناً، وهذه الشروط لا تعني في جوهرها إلا شروط الجدارة والاستحقاق ما يمكن ملاحظة على دستور 1989 هو تكريسه لمبدأ الجدارة دون ذكره راحة، كما هو في دستور 1976، وتم الإشارة إليه من خلال الشروط المحددة قانوناً بتولي الوظيفة العمومية.

وبالرجوع إلى دستور 1996 نجده قد أكد على هذا المبدأ من خلال المادة 51 منه والتي جاءت موافقة لنص المادة 48 من دستور 1989، كذلك منع مؤسسات الدولة من أن تقوم بالممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية. فمصطلح المحسوبية جاء على عمومته، وبالتالي فهي يعني الابتعاد عن المحسوبية والمحاباة سواء في عملية التوظيف أو في علاقة الإدارة بجمهور المنتفعين من خدمات المرافق العامة، ويبدو أن المشرع قد تبين مبدأ آخر في ظل هذا الدستور وهو مبدأ حياد الإدارة المنصوص عليه في المادة 23 منه من أن: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" وقد اعتبر هذا المبدأ مكماً لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية وذو علاقة مباشرة معه أما في التعديل الدستوري 2016 نجد أن نص المشرع في المادة 63 منه يقولها "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون" وهذه إشارة إلى عدم تطرق المشرع لذكر مبدأ الجدارة مباشرة في التعديل الدستوري 2016.

مما سبق يتبين أن مبدأ الجدارة أصبح اليوم مبدأ دستورياً 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 انتهاكاً لنبدأ الدستورية.

كما أن هذا المبدأ حتى وإن لم يتم النص عليه في الدستور فإن هذا لا يعني إهماله، لأنه أصبح اليوم مبدأ عاماً يطبق دون الحاجة إلى النص عليه صراحة، شأنه في ذلك شأن المبادئ القانونية العامة الأخرى.⁽¹⁾

ثانياً: في قوانين الوظيفة العمومية

إضافة إلى الدستور، يجد مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية أساسه القانوني في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، حيث كان لزاماً على هذه النصوص القانونية أن تسير أحكام الدستور بتبني هذا المبدأ.

وكانت البداية بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، حيث كرس هذا المبدأ في المادة الخاصة التي نصت على أنه "ليس هناك 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 الاستعداد البدني هو أحد مظاهر صلاحية الموظف لشغل الوظيفة العمومية (الجدارة أو الصلاحية الصحية).

وتم تكريس مبدأ الجدارة بصفة واضحة من خلال نص المادة 26 منه، التي حصرت طرق التوظيف في أسلوب المسابقة بنوعيتها، سواء عن طريق الاختبارات، أو عن طريق الشهادات، فالواضح من خلال هذه المادة أنها جسدت هذا المبدأ من خلال اعتماد مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة، وكرس القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978 هذا المبدأ في نص المادة 55 منه والتي تنص على أنه "يحدد توظيف العامل واختيار منصب تعيينه بناءً على تقدير إجمالي من خلال شهادته وإمكانياته ومراجعة المهنة و/ أو / الاختبارات الداخلية للمؤسسة المستخدمة".

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 43.

والحقيقة أن مبدأ 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" فهذه المادة توحى بتبني النظام المغلق أو الموضوعي للوظيفة العمومية، والذي يقوم على مبدأ التخصص الدقيق وبالتبعية الجدارة الوظيفية.

ولم يحدد المرسوم رقم 59/58 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال المؤسسات والإدارات العمومية، عن هذا النهج من خلال اعتبار المسابقة كأحد طرق التوظيف في المادة 34 منه لأنه نظام المسابقة هو قوام مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.⁽¹⁾ ونفس المبدأ تبناه الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أكدت المادة 80 منه على المبدأ التوظيف عن طريق المسابقة بنصها على أن "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 تولى الوظائف العمومية، كما أنها تسمح بإقامة توازن بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي القائم على الترقية الاختيارية، وذلك للتشجيع على تجديد تعدادات التوظيف العمومي، ولم يتوقف هذا القانون على تقرير مبدأ 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

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 36.

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 القانون الأساسية
- الكفاءة المهنية
- الفعالية والمردودية
- كيفية الخدمة

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

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

ونظرا للعلاقة الوثيقة بين الجدارة في تقلد الوظائف العمومية ومبدأ حياد الإدارة الذي تم تكريسه في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 41 منه أن "على الموظف 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 المسندة إليه.⁽¹⁾

المطلب الثالث: أنواع مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

وعلاقته بالمبادئ الأخرى للوظيفة العمومية

أضحى مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية اليوم مبدأ عاما وأساسيا في الإدارة والتوظيف، ولينتسح ويتضح مفهوم هذا المبدأ أكثر نتطرق إلى أنواع الجدارة الوظيفية في الفرع

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 37.

الأول ثم إلى علاقته كمبدأ أساسي للتوظيف بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أنواع مبدأ الجدارة

إذ كان مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، يعني أن يكون اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم في الوظيفة على أساس الصلاحية وبعيدا عن المحاباة والمحسوبية، فإن بهذا المبدأ ثلاث أنواع يترتب على توافرها ثبوت الصلاحية أو الجدارة الفعلية لطالب الوظيفة وهي الجدارة الأخلاقية والصحية والجدارة المهنية⁽¹⁾

أولا: الجدارة 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 أهل لصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى. ويقصد بالصلاحية الأخلاقية مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلى بها الشخص فهي لصيقة بسلوكه وشخصيته.

لكن السؤال المطروح هو، ما هي المعايير الواجب توافرها في الشخص لتثب له الجدارة الأخلاقية في شغل الوظائف العمومية؟.

لقد استقرت التشريعات الوظيفية على أن توافر الصلاحية الأخلاقية في المرشح للوظيفة، له معيارين، أحدهما إيجابي يتمثل في حسن السمعة والسيرة، والآخر سلبي يتمثل في عدم سبق فصل الموظف من الخدمة تأديبا، وعدم سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جنحة متمثلة بالشرف أو الأمانة.

¹ نفس المرجع، ص 38.

1/ حسن السمعة

يثير هذا الشرط الكثير من المشاكل العملية، كونه شرطاً واسعاً فضفاضاً صعب التحديد من جهة، كما يمنح جهة الإدارة سلطة واسعة بتقييم مدى توافره من جهة أخرى، فهي قد ترفض مرشحاً للوظيفة بسبب سوء التقدير الذي قد يصاحب تقييم بعض عقائده وأفكاره الخاصة أو المهنية.

وقد حاول القضاء الإداري المقارن بوضع تعريف حسن السمعة والسيره بالقول بأنها "ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة، تنتقلها الألسن وتقر في الأذهان على أنها صحيحة..."

2/ عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبياً

إذ كان موضوع حسن السمعة شرطاً بتولي الوظيفة العمومية والاستمرار فيها، فإن عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبياً هو شرط لتولي الوظيفة العمومية فقط ويفترض هذا الشرط، أن المرشح للوظيفة قد سبق له أن تولى أياً من الوظائف العمومية ثم فصل منها لأسباب تأديبية مما يمنعه من الالتحاق بهذه الوظيفة الجديدة.⁽¹⁾

ما لم تمضي مدة زمنية معينة تختلف باختلاف الأنظمة القانونية على فصلهم إن هذا الحضر هو أمر ضروري ومنطقي، لأن من فصل من الوظيفة لأسباب تأديبية يكون قد ثبت في حقه عدم الجدارة أو الصلاحية في تولي الوظيفة مرة أخرى، ولا يتحقق هذا الأمر إلا بعد مضي مدة زمنية معينة، حيث تعتبر هذه المدة قرينة قانونية على انتقاء هذا المانع، ويمكن القول أن هذا المعيار الزمني المعتمد وإن كان يشكل قرينة قانونية على انتقاء مانع عدم الجدارة أو الصلاحية الأخلاقية، فإنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس من جانب الجهة الإدارية القائمة بالتعيين.

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 43.

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

أما في ظل الأمر 03/06 المضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول، فقد نصت المادة 175 منه على أنه "لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية."

3/عدم وجود تنافي جزائي

تنص التشريعات الوظيفية كشرط لثبوت الجدارة الأخلاقية لطالب الوظيفة ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جنحة متمثلة في الشرف أو الأمانة، بأنه بهذه الصفة يكون قد ثبت لديه عدم الجدارة من الناحية الأخلاقية لتقلد الوظيفة العمومية. ولم تحدد الأنظمة والقوانين المقصود بالجريمة المنحلة بالشرف والأمانة، بل ترك أمر تحديدها إلى كل من الفقه والقضاء.

ثانيا: الجدارة الصحية

تعتبر الجدارة أو الصلاحية الصحية شرطا ضروريا للتعيين في الوظائف العمومية في التشريعات الوظيفية لمختلف الدول ويقصد بالصلاحية الصحية أن يكون المرشح للوظيفة العمومية صحيح الجسم إلى الحد الذي يمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة وأن يكون خاليا من الأمراض البدنية والعقلية والعصبية والمعدية، وإن كان أمر معرفة خلو الشخص من الأمراض العصبية هو أمر في غاية الصعوبة، ويبرر 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 الصحية المطلوبة حسب طبيعة الوظيفة.(1)

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص. 46، 47.

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

ثالثاً: الجدارة المهنية

تتشرط غالبية قوانين وأنظمة الوظيفة العمومية توافر المؤهلات الفنية أو العلمية في طالب الوظيفة، والتي تختلف من حيث مستواها باختلاف فئات الوظائف ومجموعاتها وذلك لضمان قيام الموظف بالعمل المسند إليه على الوجه الأفضل، ويرتبط توافر الصلاحية أو الجدارة المهنية بأمرين هما، الجدارة أو الصلاحية العلمية والخبرة العلمية.

1/ الجدارة العلمية

ويقصد بها المؤهل العلمي حيث يشترط أن يكون المترشح للوظيفة حاصلًا على درجة علمية ذات مستوى معين، يختلف باختلاف الفئة الوظيفية، فالوظائف ذات الاختصاصات العالية تتطلب درجة كبيرة من المؤهل العلمي في من يشغلها كوظائف الوزراء والقضاة وأساتذة الجامعات وغيرها، على عكس الوظائف البسيطة والحرفية، والتي تتطلب في الأساس مجهوداً جسمانياً، ولا يشترط فيها المؤهل العلمي بل يكفي فيها الإلمام بالقراءة والكتابة.

2/ الجدارة العلمية (الخبرة المهنية)

ويقصد بها الحذق الفائق في التخصص الناجم غالباً عن طول الممارسة المقترن أحياناً بالموهبة الذاتية كما يقصد بها الممارسة المسبقة لوظائف معينة كمدة زمنية معينة. وتختلف الخبرة المهنية المطلوبة بحسب طبيعة الوظائف فهي تبرز أكثر بالنسبة للوظائف القائمة على التخصص المحدد والدقيق، كـ بعض الوظائف الأمنية والعسكرية والوظائف الطبية.

وبالنسبة لهذا الشرط في التشريع الجزائري، فقد جاء نص المادة 06/75 من الأمر رقم 03/06 عام 1975 عند نصه على المؤهلات المطلوبة للانتحاق بالوظيفة العمومية دون تحديد لها، وبذلك فهي تشمل بالإضافة للمؤهل العلمي عنصر الخبرة المهنية، التي قد تشترطها بعض القوانين الأساسية الخاصة لبعض أسلاك الموظفين العموميين⁽¹⁾

الفرع الثاني: علاقة مبدأ الجدارة بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية

يعتمد نظام التوظيف على مجموعة من المبادئ العامة، التي تعتبر مقومات أساسية في تنظيم الوظيفة العمومية، وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية، مبدأ حياد الإدارة، مبدأ دائمة الوظيفة العمومية. فما علاقة مبدأ الجدارة بهذه المبادئ؟

أولاً: علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ المساواة في تولي الوظيفة العمومية

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

إن مبدأ المساواة في التوظيف بمفهومه القانوني قد ظهر أول مرة في فرنسا. وبمقتضاه عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية، متى توافرت فيمن يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية معينة، وهذه الشروط يجب أن تكون عامة ومجردة بما يتيح فرص متكافئة لجميع المواطنين في تقدم لشغل الوظائف العمومية.

¹ شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 49، 51.

وكان الهدف من وراء إقرار هذا المبدأ هو القضاء على الاحتكارات الطبقيّة في شغل الوظائف العمومية التي كانت سائد في أوربا في ذلك الوقت.

إلى أن أعمال المساواة القانونية يؤدي في الواقع إلى عدم مساواة فعلية، وذلك بسبب اختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لطبقات 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 مبدأ المساواة الفعلية في التوظيف، ويقصد بالمساواة الفعلية إتاحة فرص توظيف للمواطنين جميعا وتطبيقا لذلك فقد التزمت بتقريره مختلف الدساتير والأنظمة الوظيفية الجزائرية⁽¹⁾

مما سبق يظهر بوضوح علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية وذلك أن المساواة المقصودة ليست المساواة الحسابية المطلقة، وإنما هي المساواة النسبية التي تتيح لكل المواطنين الترشح لشغل الوظائف العمومية دون تمييز بينها الاختبارات الجدارة والاستحقاق.

تظهر كذلك هذه العلاقة أن الجدارة هي الحد الفاصل والمعيار الذي يسمح بتجاوز التعارض بين المساواة القانونية والمساواة الواقعية في التوظيف، ويعتبر مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة هو نقطة التقاء الجوهرية بين مبدأ الجدارة ومبدأ المساواة في التوظيف. فالمسابقة وإن كانت تكشف عن صور الجدارة وصلاحيّة الشخص في تولي الوظيفة العمومية، فهي في نفس الوقت تتيح لكل المواطنين الالتحاق بها على قدم من المساواة.

ثانيا: علاقة الإدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمبدأ حياد الإدارة.

إن اتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية وارتباط مصير الفرد بنشاط الإدارة فيها، يقتضي أن تقوم هذه الأخير بوظائفها بنزاهة وحياد بعيدا عن

¹ - شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 53.

الاعتبارات الشخصية والسياسية، لحماية حقوق وحريات الأفراد، وقد ترجمت نصوص المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/01/04 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن هذا الالتزام، حينما أكدت على واجب الإدارات والهيئات العمومية وأعاونها في حماية حريات المواطن وحقوقه المعترف بها دستوريا بموجب نص المادة 03 منه. ولا شك أن هذا الواجب لا يتأتى إلا من خلال أعمال مبدأ حياد الإدارة إذن 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 19 عشر أما في التشريع الجزائري فنسجل ظهور هذا المبدأ في دستور 1976 لأنه يتعارض مع واجب الالتزام تجاه الخيار الاشتراكي وفي هذا الإطار يقول الأستاذ بوسماح على مبدأ بأنه "عرف نوعا من الغياب على مستوى النصوص الرسمية بسبب الأوضاع السياسية التي عاشتها الجزائر في ظل الدساتير السابقة، صاحبه غياب للمبدأ على مستوى العملي.⁽¹⁾

ومن هنا تظهر علاقة مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية بمبدأ حياد الإدارة، فهذا الأخير هو مبدأ متفرع عن 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.

ثالثا: علاقة مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمبدأ دائمية الوظيفة

ساد مبدأ دائمية الوظيفة في الحضارات القديمة، وكان الهدف منه استئثار الطبقات العليا في المجتمع كالأشراف ورجال الدين، بشغل وظائف الدولة العليا مدى الحياة، ثم أبح الهدف من إقرار هذا المبدأ هو السير الحسن للوظيفة العمومية بانتظام وإطراء، ولكن قبل

¹ - شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 55، 56.

ظهور هذا المبدأ كان هناك ما يسمى بمبدأ تأقيت الوظيفة والذي سوف نتطرق إليه ليتوضح أكثر مفهوم مبدأ الدائمة.

1/نظرية تأقيت الوظيفة العامة

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

2/مفهوم مبدأ دائمية الوظيفة

يقصد بمبدأ دائمية الوظيفة "اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة، مع فتح باب الدخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة الشريفة"

أما عن علاقة مبدأ الجدارة في التوظيف بمبدأ دائمية الوظيفة فتظهر بوضوح من خلال اعتماد النظام الذي يأخذ بدائمية الوظيفة على أسلوب المسابقة في الالتحاق بالوظيفة العمومية دون أية 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 مبدأ الجدارة في التوظيف.

ونخلص إلى أن علاقة مبدأ الجدارة بمبادئ التوظيف الأخرى علاقة وثيقة وتكاملية فمبدأ 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

للإدارة قوامها التوظيف عن طريق المحاباة والاعتبارات السياسية وغيرها، كما أنه جوهر مبدأ
دائمة الوظيفة، فلا حديث عن جدارة في نظام وظيفي يسوده تداول للوظائف العمومية بحسب
الأهواء الحزبية والسياسية.⁽¹⁾

¹ - شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص. ص 58، 59.

الفصل الثاني :

أساليب

إختيار

الموظف

العمومي

يقتضى تطبيق مبدأ المساواة للالتحاق بالوظيفة العمومية أن تكون أساليب التوظيف متممة بالموضوعية والتجريد حتى يتسنى لسائر المترشحين التقدم لشغلها دون تمييز، مع توفير فرص تنافس متكافئة، وبالتالي حصول الإدارة أو المؤسسة العمومية على أكفأ المترشحين، ومن هنا تتجلى ضرورة أن يتم الالتحاق بالوظيفة العمومية وفقا لمبدأ الجدارة، مع وجوب مراعاة عناصر هته الجدارة بالنسبة لكل وظيفة، وعليه سنتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول شروط الالتحاق بالوظيفة العامة والمبحث الثاني نتناول فيه طرق التوظيف المتبعة في الجزائر.

المبحث الأول: شروط الالتحاق بالوظيفة العامة

إن مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، لا يعني بالضرورة استبعاد فرض شروط أخرى للتوظيف. طالما لا تستهدف حرمان بعض الفئات من المواطنين الراغبين في الالتحاق بالوظائف العمومية.

ولذلك فلا غرابة أن تلجأ بعض النصوص القانونية والتنظيمية إلى فرض شروط معينة، كما هو الشأن في مجال الانتخابات، أين يكون مبدأ الاقتراح العام مرتبطا هو الآخر بتوفر شروط التصويت.⁽¹⁾

وفي مجال التوظيف نجد أن هناك شروط مرتبطة بشخص المترشح وأخرى مرتبطة بالوظيفة العامة وهو ما سنتناوله بالتفصيل في مطلبين.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 196. و أنظر أيضا: محمد حسن علم وأحمد فاروق الحامدي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة. دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 118.

المطلب الأول: الشروط المرتبطة بشخص المترشح

قام المشرع بتحديد الضوابط المرتبطة بشخص المترشح التي ألزم توافرها، فمن يرشح لشغل الوظيفة العمومية دون أن يترك لجهة الإدارة سلطة تحديدها، حتى لا تخضع للتغيير والتعديل حسب ما يترأى لها.

وتدخل المشرع لتحديد ضوابط شغل الوظيفة العمومية معناه أنها ضوابط عامة تسري على كل من تتوفر فيه هذه الضوابط بدون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة، وذلك استنادا إلى المبدأ الدستوري الذي ينهي على أن تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون.⁽¹⁾

وتتمثل هذه الشروط المرتبطة بشخص المترشح التي حددها المشرع الجزائري من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 في نص المادة 75 منه.

الفرع الأول: شروط الجنسية

كأصل عام تقصر الدول المختلفة وظائفها العامة على مواطنيها، حرصا منها على سلامتها وأمنها بما يتطلب توافر الولاء لها من جانب من يشغلون وظائفها العامة، وذلك فضلا عن حماية الأيدي العاملة الوطنية والحيلولة دون منافسة الأجانب للمواطنين في هذا المجال المتصل بمصالح الوطن وأمنه وسلامته.⁽²⁾

والجنسية هي رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة توجب عليه الولاء لها وتوجب عليها حمايته.⁽³⁾ كما تمثل الجنسية تلك العلاقة والرابطة السياسية والقانونية التي تقوم بين الشخص والدولة التي ينتمي إليها، وهي وصف في الفرد تفيد انتسابه إلى دولة معينة،

¹ - المادة 63 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

² - محمد حسن علم وأحمد فاروق الحامدي، مرجع سابق، ص 118.

³ - شريف يوسف حلمي، خاصة الوظيفة العامة دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، 2007/2006، ص 26.

وتتطلب التشريعات في جل الدول أن ينمي لجنسيتها من يتولى الوظائف العامة، كون الموظف يمثل سلطة الدولة وسيادتها عبر مختلف إداراتها ومؤسساتها العمومية، كما تعد مظهرا من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية في المجتمع تلك الحقوق التي لا يتمتع بها سوى المواطنين دون الأجانب، كما أن توظيف المواطنين بما لديهم من ولاء أو من روابط تربطهم فضلا عن أن المواطنين أولى من غيرهم في الاستفادة من مزايا الوظيفة العمومية والقضاء على مشكلة البطالة، فالجنسية هي رابطة ولاء الشخص وعنوانا لإخلاصه.⁽¹⁾

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث اشترط من خلال المادة 75 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فمن يشتغل وظيفة عامة أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية⁽²⁾ وهذا كمبدأ عام دون الخوض في تفصيلاته، بمعنى أن المشرع لم يهتم بالتحديد أو التمييز بين ما إذا كان المطلوب هنا هو الجنسية الأصلية أو حتى الجنسية المكتسبة، وإذا كان كذلك فما هي لمذكورة أعلاه فإنه لا يجوز لغير الحائزين للجنسية الجزائرية سواء كانت جنسية أصلية⁽³⁾ أو جنسية مكتسبة⁽⁴⁾ تولي الوظائف العامة.

هذا ويتم إثبات رابطة الجنسية الجزائرية من خلال شهادة الجنسية التي تسلم من طرف الهيئات القضائية الجزائرية المختصة وفق إجراءات محددة⁽⁵⁾

الفرع الثاني: ضابط التمتع بالحقوق المدنية

في أن يكون عضوا وهذا الشرط يسرى على كافة الوظائف العمومية وكافة أعوان الدولة هموما، فهو يتعلق بحسن السيرة والسلوك Bonne moralité أي أخلاقيات المهنة

1 - نواف كنعان، القانون الإداري. الكتاب الثاني، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص 46.

2 - الفقرة 02 من المادة 75 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46.

3 - أشار المشرع إلى التمتع بالجنسية الأصلية من خلال المواد 06، 07، 08 من القانون 70-86 المؤرخ في 15/12/1970 المعدل والمتمم المتضمن قانون الجنسية الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46

4 - أشار المشرع إلى حالات التمتع بالجنسية المكتسبة ضمن أحكام المواد 09 مكرر و10 و11 من القانون 86/70،

مرجع سابق

5 - محمد حسن علي وأحمد فاروق الحاملي، مرجع سابق، ص 6.

déontologie professionnelle. كما يعني أيضا التمتع بالحقوق المدنية أي الحق في أن ينتخب وينتخب droit de vote et déligibilité ومن حمل أي وسام والحق مساعدا محلفا أو خبيرا expert أو شاهدا على أي عقد أو أمام القضاء، وهو شرط الالتحاق بالوظيفة العمومية بعكس العلاقة المثبتة المتواجدة بين المواطنة والوظيفة العمومية.⁽¹⁾

وورد هذا الشرط طرحه في أحكام الفقرة 03 من المادة:75 من القانون 03/06 سابق الذكر، وتجدر الإشارة إلى أن عمد التمتع بالحقوق المدنية يعود مرده إلى العقوبات التكميلية المنصوص عليها في أحكام قانون العقوبات⁽²⁾

وهذا الشرط يقتضي من الإدارة المعنية بالتوظيف إجراء تحقيق أولى حول سيرة وأخلاق المترشح لوظيفة عمومية قبل وأثناء التحاقه بها، إلا أن اشتراط التحقيق الإداري المسبق لا يخص كل الأسلاك والوظائف، إذ أنه باستقراء المادة 77 من الأمر 03/06 سابق الذكر نجدها تنص على: "أنه يمكن أن توضح القوانين الأساسية الخاصة عند الحاجة ونظرا لخصوصيات بعض الأسلاك شروط التوظيف...، كما يمكنها أن تحدد الأسلاك التي يتوقف الالتحاق على إجراء تحقيق إداري مسبق.

من خلال نص المادة المذكورة أعلاه نستنتج أن التحقيق الإداري المسبق يتم إعداده وفقا للحاجة وطبقا لمقتضيات القوانين الأساسية الخاصة، بمعنى أنه لا يخص كل الوظائف والأسلاك، وفي هذا الإطار يظهر التحقيق الإداري المسبق بشكل بارز ضمن الالتحاق بالوظائف الأمنية وذات الصلة بالدفاع الوطني.

¹ -سعيد مقدم، مرجع سابق، ص201.

²-المادة 09 ق02 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08-06-1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49.

من جهة أخرى تنص ذات المادة المذكورة أعلاه في فقرتها 04 أنه لا يمكن توظيف أيًا كان في وظيفة عمومية إذ كانت شهادة سوابقه القضائية تحتوي على ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.

أن اشتراط الصحيفة القضائية ضمن ملف الإداري للمترشح للوظيفة العمومية يصب في خانة التحقيق الإداري المسبق وذلك من الناحية الشكلية على الأقل.⁽¹⁾

الفرع الثالث: شرط الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية

نص المشرع من خلال المادة 75 المذكورة سابقا في فقرتها 05 عللا أن كل مترشح من جنس ذكر - لوظيفة عمومية مطالب بتوضيح وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية، حيث ينبغي أن تكون وضعيته منتظمة اتجاه الخدمة الوطنية طبقا لقانون الخدمة الوطنية سنة 1974.

حيث نصت المادة 08 من الأمر رقم 103/74 المتعلق بالخدمة الوطنية على أن "كل مواطن لم يثبت مسبقا وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية لا يجوز انتخابه، ولا يمكن له الحصول على الوظيفة في الإدارات المركزية في الدولة، المصالح الخارجية التابعة لها، وفي القطاع المسير ذاتيا وفي المؤسسات والمقاولات والهيئات الخاصة"⁽²⁾

ويستوي أن يكون المترشح مؤديا للخدمة الوطنية أو معفى منها لأي سبب كان أو كان مؤجلا.

¹ - حسونة بلقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري. مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، 2013/2014، ص 18.

² - الأمر رقم 103/74 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 99 الصادرة بتاريخ ديسمبر 1974.

الفرع الرابع: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية

يعتبر شرط السن من الشروط الأساسية لشغل الوظيفة العمومية، حيث تنص معظم التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية على ضرورة أن يكون المترشح بالغاً من العمر سناً محددة، يمكنه من تحمل تبعات الوظيفة ويدرك مسؤولياتها ويميز في تصرفاته بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

ولاعتبار الموظف عن الدولة في مباشرة وظائفها فمن حق الأصيل أن يحدد الشروط الواجب توافرها في حق هذا النائب ومن بينها شرط السن، فهو شرط بديهي ومنطقي⁽¹⁾، ونصت المادة 78 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن السن الدنيا المحددة للالتحاق بوظيفة العمومية هي 18 سنة كاملة.

ويتمتع صغار السن إلى غاية بلوغهم سن الرشد بنفس الحقوق، كما يخضعون لنفس الواجبات شأنهن في ذلك شأن العمال الشاغلين لنفس مناصب العمل.

أما فيما يتعلق بالقدرة البدنية والذهنية المطلوبة للممارسة الوظيفة، فإنه لا يمكن تعيين أي مترشح في وظيفة عمومية ما لم يقدم للإدارة شهادة طبية مسلمة من طبيب عام ممارس ومحلف، تؤكد بأن المعني سليم، غير مصاب بأي مرض أو عاهة تتنافى وممارسة مهامه إلى جانب المواصفات الطبية الأخرى المطلوبة.

أما بخصوص الخلافات والمنازعات التي يمكن أن تثار حول مدى توفر شرط اللياقة البدنية في المترشح للوظيفة، كأن يدعي الإدارة بأن العاهة أو العجز يتعارضان وممارسة المترشح للوظيفة، فهي مسألة موضوعية تظل مراقبة ماديته وطابعها المبطل الحق الممارسة خاضعة للقاضي.

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2006 ص30.

كما تجدر الإشارة إلى أن العديد من التشريعات المعاصرة المتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين في الوظيفة العمومية، تنص على مبدأ عام، يمنه إقصاء أي مترشح معوق بسبب إعاقته من مسابقة تقضى إلى توليه وظيفة عمومية إذا اعترف بأن هذه الإعاقة لا تتعارض من شغل هذه الوظيفة من قبل اللجنة التقنية للتوجيه وإعادة الترتيب المعني raidissement⁽¹⁾

المطلب الثاني: الشروط المرتبطة بالوظيفة العامة

هناك شروط أخرى إلى جانب الشروط السالفة الذكر والتي تتصل اتصالاً وثيقاً بالوظيفة العامة في حد ذاتها وتتمثل في ما سنتناوله في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: شرط التأهيل المطلوب للالتحاق بالوظيفة العمومية

من الخصائص المميزة لقانون الوظيفة العمومية أنه أخذ بوصف وترتيب الوظائف العامة، ومن ثم لا يمكن أن يشغل الوظيفة بأي طريق كان إلا من استوفى مواصفاتها، ومن هذه المواصفات الحصول على مؤهل علمي مناسب.⁽²⁾

إن مستوى التأهيل مرتبط بالمهام والصلاحيات التي يختص بها كل سلك أو رتبة مصنفة في قائمة الوظائف العمومية، والعبرة في ذلك بقانون سلك الاستقبال، أي القانون الأساسي الخاص الذي يحكم المسار المهني للموظفين (المادة 7/75) ومهما يكن الأمر فإنه لا يمكن الالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها دون إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستواه تكوين (م 79) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.⁽³⁾

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 204.

² - حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة. الطبعة الثانية، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، ليبيا، 2002 ص 50.

³ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 205.

وفي هذا الإطار أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 79 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يحدد من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية طبيعة المؤهلات المطلوبة لشغل الأسلاك الوظيفية المختلفة وإنما قام بالإشارة إليها ضمن القوانين الخاصة بهذه الأسلاك والتي يعادل عددها 38 قانونا والتي ذكر منها القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة أسلاك التعليم العالي⁽¹⁾. والموظفين المنتمين لأسلاك المواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية⁽²⁾ والقانون الخاص بأسلاك الشبه طبي⁽³⁾ والقانون المتعلق بموظفي الحماية المدنية⁽⁴⁾ والقانون الخاص بأسلاك الخاصة بالأمن الوطني⁽⁵⁾

ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد ربط المؤهلات المطلوبة بالوظيفة المراد شغلها، واعتبر الجدارة العلمية شرطا عاما لتولي الوظائف العمومية، تاركا أمر تفصيلها وتحديد درجاتها إلى القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي، وكذلك إلى المقررات والتدابير الداخلية التي تصدرها الهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية.

¹ -المرسوم التنفيذي 10-133 المؤرخ في 5-5-2010 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك التعليم العالي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 31.

² -المرسوم التنفيذي 11-256 المؤرخ في 30-06-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة أسلاك المواصلات السلوكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 42.

³ -المرسوم التنفيذي 11-121 المؤرخ في 20-03-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الشبه طبي للصحة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 17.

⁴ -المرسوم التنفيذي 11-106 المؤرخ في 06-03-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين للأسلاك الحماية المدنية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15.

⁵ -المرسوم التنفيذي 10-232 المؤرخ في 22-12-2010 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الأمن الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 78.

أما الجدارة المهنية أو العملية والتي يقصد ربحها المهارة في تخصص ما والناجمة عن الممارسة المسبقة لوظائف معينة لمدة زمنية، فيلاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بها حينما تطرق في المرسوم 59/85 وكذا الأمر 03/06 إلى مؤهلات دون تحديد لها، فما يستشف أن هذه المؤهلات تشمل بالإضافة إلى المؤهل العلمي عنصر الخبرة المهنية التي قد تشترطها بعض القوانين الخاصة.⁽¹⁾ وهذه إشارة لفكرة الخبرة المهنية كشرط من شروط الالتحاق بالوظيفة العامة.

وقد صدرت التعليمات رقم 28 المؤرخة في 07 أكتوبر 2003 المتعلقة بتوثيق الشهادات والمؤهلات، جاء فيها أن على الإدارة التي قامت بعملية التوظيف مباشرة عملية توثيق الشهادات والمؤهلات المشترطة عند التوظيف، وعليه يتعين على الإدارة المعنية أن تقوم بكل ما يلزم من أجل التدقيق في الشهادات والمؤهلات التي قدمها المترشح للالتحاق بالوظيفة العمومية وذلك خلال العام الموالي لسنة التوظيف، أي قبل الترسيم وفي حالة ما إذا تبين أن هناك تزوير في الشهادات والمؤهلات أو كشف النقاط بالنسبة للمسابقات على أساس الشهادة تتخذ الإدارة المعنية التدابير اللازمة من أجل تصحيح وتطهير هذا الوضع.

هذه الشروط العامة الواجب توافرها للالتحاق بالوظيفة العمومية، علما أن هناك شروط خاصة تنص عليها بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك نظرا لخصوصية بعض الوظائف.⁽²⁾

¹ - بوعكاز يسرى، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2016/2015. ص 52.

² - التعليمات رقم 28، المؤرخة في 07 أكتوبر 2003، متعلقة بتوثيق الشهادات والمؤهلات، المناشير والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، فيفري 2005، ص 20.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة التي تتطلبها بعض الوظائف

وهناك شروط خاصة إلى جانب الشروط العامة الواجب توافرها للالتحاق بالوظيفة العمومية، تنص عليها بعض القوانين الأساس الخاصة ببعض الأسلاك نظرا لخصوصية بعض الوظائف تضيفها المؤسسة أو الإدارة العمومية إذا كانت الوظيفة تتطلب استقاء مواصفات، خاصة بشرط ألا تتعارض هذه الشروط الخاصة مع الشروط السالفة الذكر والتي نص عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مثل التحقيق الإداري، الخبرة المهنية، الإقدمية في الجنسية، الجنس، السن، الإقامة في مكان العمل، جنسية الزوج... إلخ (1)

فإذا ما توافرت هذه الشروط في المترشح يكون من حقه شغل الوظيفة العامة بالطرق والكيفيات التي حددها المشرع الجزائري وبالكيفية التي يراها مناسبة من خلال طرق التوظيف

¹ - شهيرة حميداش، سياسة التوظيف في الإدارة العمومية. (الإدارة المركزية الجزائرية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001/2000 ص 94 .

المبحث الثاني: طرق التوظيف المتبعة بالجزائر

لا يكفي استيفاء الشروط اللازمة للالتحاق بالوظيفة العمومية، بل ينبغي على المترشح لها أن يمر عبر طرق يتم من خلالها اختيار أفضل المترشحين لشغلها، تكريسا لمبدأي المساواة ومبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص، وتختلف هته الطرق من وقت لآخر على أساس أنها تعكس الواقع السياسي، الاجتماعي والاقتصادي للدولة، هذا الواقع الذي لا يتسم بالثبات والجمود وإنما يستجيب دائما لما يحدث من متغيرات وتطورات فعلى طرق التوظيف أن تحقق التوازن بين مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة للالتحاق بالوظيفة العمومية ولقد سبق التطرق إلى إلزامية توفر شروط معينة في المترشح للالتحاق بالوظيفة العمومية، وقد تتوفر هذه الشروط في العديد من المترشحين لكن المناصب الشاغرة يمكن ألا تستوعبهم جميعا، فكان من الطبيعي أن توجد طرق الاختيار الأصلح لشغل هذه الوظائف، وتجدر الإشارة أن الإدارة تلجأ إلى نمطين في التوظيف هما خارجي وآخر داخلي حيث أحاط المشرع الجزائري عبر مختلف التشريعات المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العمومية طرق التوظيف بمجموعة من النصوص القانونية التي توجب على الإدارة العمومية احترامها عند قيامها بعمليات التوظيف، وهذا إحقاقا لمبدأ المساواة وتحقيق كمبدأ الجدارة، إذا تطرق لها الأمر رقم 133/66 في مادته 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وكذا المرسوم التنفيذي رقم 59/85 الذي جاء إعمالا للمادة 02 من القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل بموجب المادة 34 منه والمادة 80 من المرسوم رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽¹⁾

فإذا تقدم للالتحاق بالوظيفة العامة عدد من المترشحين ما هي الطرق التي يتم من خلال الاختيار بين من تتوفر فيهم شروط التوظيف؟ بمعنى آخر ما هي طرق التوظيف في

¹ -بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 57.

التشريع الجزائري للوظيفة على المستوى الداخلي والمطلب الثاني تتحكم فيه عن طرق التوظيف على المستوى الخارجي.

المطلب الأول: طرق التوظيف على المستوى الخارجي

يعتبر التوظيف الخارجي من أهم طرق التوظيف المعتمدة لتوفير موظفين يمتلكون الكفاءات والمؤهلات الضرورية لمشغل المناصب الشاغرة، كما أنه يعتبر من بين العوامل الأساسية المؤثرة علاء أداء المؤسسات والإدارات العمومية التي تسعى دائماً إلى البحث واختيار أكفأ المترشحين، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى طرق التوظيف الخارجي في ظل تشريع الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: نظام المسابقات

يعتبر نظام المسابقات من أكثر الطرق شيوعاً من شغل الوظائف العمومية، يتطلب الالتزام والنزاهة والأمانة لأنه سيؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة، كما يؤدي إلى تزويد الإدارة العمومية بأفضل الموظفين وأكفئهم^(*)

كما أن عملية التوظيف عملية مركبة، أسند إلى لجنة معينة مهمة اختيار عدد من الأفراد تبعاً لعدد المناصب الشاغرة، حيث تقوم هذه اللجنة بترتيب المترشحين حسب جدارتهم.⁽¹⁾

(*)- تعتبر الصين أقدم البلدان التي أولت إهتماماً بالتوظيف عن طريق المسابقة، التي كانت تجري مسابقة عامة تشمل مجموعة من الامتحانات الكتابية والعملية والشفوية تهدف إلى الكشف عن أفضل المترشحين.

¹- Jean Louis Mozoau, *la fonction publique libraise général de droit et de jurisprudence paris*, 1987, p25.

فالمسابقة أسلوب للكشف عن جدارة أو صلاحية المرشح للوظيفة العامة، حيث يعد هذا الأسلوب من أفضل طرق الاختبار وأكثرها شيوعاً في الإدارة الحديثة، باعتبارها وسيلة موضوعية لإثبات صلاحية المتقدم للوظيفة.⁽¹⁾

وقد قام المشرع بالإشارة إليها ضمن أحكام المادة 80 من الأمر 03/06 سالف الذكر، إلا أنه أحال بيان كيفية إجرائها وتنظيمها إلى التنظيم وهو ما ظهر من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 12-194.⁽²⁾

كما أن المسابقة هي التطبيق الميداني لمبدأ المساواة ومبدأ الجدارة، لأنها تضمن الموضوعية في الاختيار بعيداً عن المحاباة والمحسوبية، ومن ثمة تزويد الإدارة بأكفاً العناصر وأفضلها.

مما ينعكس إيجاباً على رفع مستوى خدمات المرافق العامة، وحتى تتحقق ذلك الأهداف لابد من مراعاة ضوابط واعتبارات تتمثل في ضوابط خاصة بالإعلان عن مسابقات التوظيف، من أجل إتاحة الفرص للجميع للالتحاق بالوظيفة العمومية، ويجب أن يكون تنظيم المسابقة بقانون أو لائحة تبين فيها إجراءات المسابقة ومراحلها، وقد أخذ المشرع الجزائري بأسلوب المسابقة بداية من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب المادة 26 منه، وتطرق له المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية بموجب المادة 34 منه، وأكدت هذا الاتجاه المادة 80 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

¹ - محمد باهي أبو يونس، الاختبار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي. الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999، ص 146.

² - المرسوم التنفيذي 12-194 المؤرخ في 25-04-2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26.

وقسمها إلى نوعين من المسابقات، مسابقات على أساس الاختبارات ومسابقات على أساس الشهادات.(1)

أولاً: المسابقات على أساس الاختبارات

يقصد بالمسابقات على أساس الاختبارات أن تقوم المؤسسات العمومية أو الإدارات العمومية بإجراء اختبارات لعدد من المترشحين لشغل الوظائف العامة يقصد التحقق من كفايتهم لتحمل أعباء وحاجيات الوظائف، على أن يرتب الناجحون في قوائم طبقاً لترتيب نجاحهم في المسابقة، إذ عرفت المسابقة على أن تقوم الهيئة المركزية أو الجهة التي يراد التعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمترشحين لشغل الوظائف العامة بغية التحقق من كفاءتهم وصلاحياتهم لتحمل أعباء وواجبات هذه الوظائف(2)

وعليه فنظام المسابقة يمثل قيوداً على حرية الإدارة في اختيار موظفيها بما يفرضه عليها من التزام بالترتيب الوارد في كشوف الناجحين عند التعيين، خصوصاً أن المسابقات اشرف عليها هيئة مستقلة عن جهة الإدارة(3)، ومن ثمة غلق الباب تماماً أمام الجهة الإدارية لإعمال الوساطة والمحسوبية في مجال التوظيف.

وتتخذ المسابقة على أساس الاختبار صوراً وإشكالاتاً مختلفة، فقد تكون اختبارات كتابية أو شفوية أو الاثنين معاً.

فالاختبارات الكتابية هي تلك الاختبارات التي توضع فيها الأسئلة كتابياً ويقوم المتسابق بتدوين الإجابة، وتستهدف الاختبارات الكتابية الكشف عن المعلومات الفنية

1 - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 59.

2 - صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في توليه الوظائف العمومية. دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص157.

3 - Hassine Chahabil, Le recrutement dans la fonction publique algérien revue rdera. N :é, 2002, p123.

المتعلقة بمباشرة الوظيفة وتبين بالتالي مدى الكفاءة والعقلية للمتسابق، ويجب أن تتسم الأسئلة بالموضوعية والتركيز على المعلومات المتصلة بأعمال الوظيفة المطلوب الالتحاق بها.

وبالرجوع إلى التعليمات رقم 38 المؤرخة في 2008/08/02 التي تحدد تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها للالتحاق بمختلف الرتب والأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.⁽¹⁾

نجدها نصت في النقطة الثانية منها على الاختبارات والبرامج التي تشملها المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية للالتحاق بالرتب والأسلاك المشتركة نذكر منها على سبيل المثال: سلك المتصرفين، رتبة متصرف

ويتمثل برنامج الاختبار الخاص بها:

1/ اختبار في الثقافة العامة لمدة 3 ساعات، معامل 02

2/ اختبار اختياري في أحد الميادين التالية:

- القانون العام: القانون الإداري والقانون الدستوري
- الاقتصاد والمالية العامة
- المناجمنت العمومي

المدة 03 ساعات، المعامل 03

3/ اختبار في اللغة الأجنبية، المدة ساعتان، المعامل 02.

¹ - التعليمات رقم 38 المؤرخة في 2008م08م02 التي تحدد تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها للالتحاق بمختلف الرتب والأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، أكتوبر 2008، ص 227.

وتجدر الإشارة أنه لا يمكن القول بوجود الأخذ بالاختبارات الكتابية على وجه الإطلاق، بل يمكن أن يتبعها اختبار شفوي، ولا يمكن إجراء الاختبارات الشفوية منفردة إذ هي مكملة للاختبارات الكتابية، إلا أنه وبالرغم من الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة فإنها تبقى طريقة فعالة تقتضيها المصلحة العامة وديمقراطية الوصول إلى الوظيفة العامة عن طريق الجدارة، وضمانة على إجراء المسابقة استنادا إلى اعتبارات موضوعية.

ثانيا: المسابقات على أساس الشهادات

في هذا النوع من المسابقة يكون للمؤهل العلمي أو الشهادات التي تحصل عليها المترشح الدور الأساسي في التوظيف، فنقوم المؤسسة أو الإدارة العمومية بتقييمها بدراسة ملفات المترشحين وتنقيط معايير الانتقاء المنصوص عليها قانونا.

وتتمثل هذه المعايير في ملائمة شعبة اختصاص تكوين المترشح مع متطلبات الرتبة المراد الالتحاق بها، وترتب تخصصات المترشحين حسب الأولوية التي تحددها المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، كما يؤخذ بعين الاعتبار مسار الدراسة والتكوين إذ يتم تنقيطه على أساس المعدل العام للسنة الأخيرة من الدراسة أو التكوين المتوج بالمؤهل أو الشهادة، كما يؤخذ معيار ريادة الدفعة على مستوى الجامعات والمراكز الجامعية بعين الاعتبار، وينقط التكوين المكمل للشهادة وهو التكوين الذي لا يؤدي إلى الحصول على شهادات دراسية، كما تنقط البحوث والدراسات المنشورة في مجلة متخصصة وطنية أو أجنبي، أما الخبرة المهنية فهي الأخرى تؤخذ بعين الاعتبار في المسابقات على أساس الشهادات، ويختلف تنقيط الخبرة المهنية حسب الحالة ولنتائج المقابلة مع لجنة الانتقاء دور في المسابقة على أساس الشهادة، فمواجهة المترشح للجنة الفنية يسمح بظهور الكثير من الخصائص كالذكاء، القدرة على التفكير، والإحاطة بالمعلومات التي تخص الإدارة العمومية المعنية، ثم تقييم هذه المعايير وتنقط بالنسبة لكل مترشح، وترتب النتائج طبقا لترتيب التنازلي، فيعين الحاصل

على أعلى درجة، ثم يليه، فمن يليه، مع التزام المؤسسة أو الإدارة العمومية باحترام هذا الترتيب عند إجراء التعيين حسب المناصب الشاغرة.

ولقد عمل المشرع الجزائري بنظام المسابقات على أساس الشهادة منذ أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية لسنة 1966 وصولاً إلى الأمر رقم 03/06.⁽¹⁾

الفرع الأول: الفحص المهني

تطرق القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966 إلى هذا النوع من التوظيف بموجب المادة 26 منه، أما المرسوم التنفيذي رقم 59/85 فقد نص عليه صراحة بموجب المادة 34، وأطلق عليه مصطلح الاختبارات المهنية. أما الأمر 03/06 فقد تناوله في الفقرة الثالثة من المادة 80 بمصطلح "الفحص المهني" ويهدف الفحص المهني إلى تقييم قدرة المترشحين على الممارسة الفعلية للمهام المنوطة ببعض الأسلاك والرتب التي تنتمي إلى الأفراف (ب، ج، د) المنصوص عليها في المادة 80 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾، وهي:

- المجموعة "ب" تضم مجوع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق أو كل مستوى تأهيل مماثل
- المجموعة "ج" تضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب للممارسة نشاطات التحكم أو كل مستوى تأهيل مماثل.
- المجموعة "د" تضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب للممارسة نشاطات التنفيذ أو كل مستوى تأهيل مماثل.

1 - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 63.

2 - نفس المرجع، ص 64.

وتستوجب هذه الطريقة أن تجري الاختبارات (الفحوص المهنية) في مؤسسات عمومية مؤهلة كمركز امتحان، كما يوكل مسؤولي هذه المراكز اختيار مواضيع الامتحان وتصحيحها إلى أساتذة مختصين في الميدان المقصود بالاختبار، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطريقة تدخل ضمن طرق التوظيف الخارجي والداخلي (الترقية الداخلية).

الفرع الثالث: التوظيف المباشر

هي طريقة مغايرة ومعاكسة للطرق التي سبق عرضها، فهي لا تخضع التوظيف لمعايير الجدارة والمساواة، وإنما يتم التوظيف المباشر بناء على نص في حالات محددة، وقد عرفت الجزائر هذا النوع من التوظيف عبر مختلف تشريعات الوظيفة العمومية لسنة 1966 حالتين هما:

الحالة الأولى: إنشاء وتأسيس أولي لسلك جديد

الحالة الثانية: الوظائف المحجوزة⁽¹⁾

كما وسع أيضا المرسوم التنفيذي رقم 59/85 كذلك من نطاق التوظيف المباشر بموجب المادة 34 منه فنص صراحة على التوظيف المباشر وأشترطه في 3 حالات:

- الحالة الأولى: من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة التابعة للمؤسسات الإدارية العمومية المعنية
- الحالة الثانية: من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة الأخرى غير الإدارات العمومية المعنية.
- الحالة الثالثة:

- لإحداث سلك جديد

¹ - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 64.

- لتوفير احتياجات استثنائية أو خاصة لبعض الأسلاك التي تحدد قائمتها حسب الحاجة بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أو بقرار أو مقرر مشترك بين السلطة المذكورة والسلطة الهيئة المركزية التي لها صلاحية التعيين.

لكن الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول فقد خلا من الإشارة إلى وظائف المحجوزة وقصر التوظيف المباشر على جزئية واحدة بموجب المادة 80 منه بنصها "التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعو تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدي المؤسسات التكوينية المؤهلة"، وعليه يقتصر نمط التوظيف المباشر على المترشحين الذين تابعو بنجاح تكويننا متخصصا قصد التحضير للالتحاق بالوظيفة العمومية على أن يحدد هذا التكوين طريقه بموجب القوانين الأساسية الخاصة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: طرق التوظيف على المستوى الداخلي

يعتبر الموظفون في مؤسسات والإدارات العمومية من الموارد البشرية التي تعتمد عليها الإدارة في شغل مناصب شاغرة، وعمليا يتم الحصول على أفراد مناسبين من داخل الإدارة عن طريق الترقية، حيث تشكل هذه الأخيرة الدعامة الأساسية للنظام المغلق التي تبنته الجزائر غداة الاستقلال ولم تحد عنه، فالالتحاق بالوظيفة العمومية التحاق بالحياة المهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة بل يمكن للإدارة ترقيته إلى وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني، وتتجسد الترقية من خلال آليات تسمح بترقية الموظف في إحدى درجات السلم الوظيفي أو في رتبة أعلى داخل نفس السلك أو من سلك إلى سلك الذي يعلوه.

¹ - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 67.

وعليه سنحاول مناقشة هذا المطلب من خلال التطرق إلى:

الفرع الأول: الترقية عن أساس الخضوع للاختبار أو الفحص المهني

أولاً: الترقية عن طريق الاختبار

كما سبقت الإشارة إليه فقد نصت مختلف قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة على الترقية في الرتب، حيث تطرق كل من المرسوم التنفيذي 03/06 في المادة 107 منه⁽¹⁾. إلى الترقية عن طريق الاختيار، وما يلاحظ على هاتين المادتين أنهما لم تعطيا تعريفا للترقية عن طريق الاختيار. بل تعرضتا إلى جانبها الإجرائي أي جانب الشروط الواجب توافرها للاستفادة من الترقية⁽²⁾

وبمقارنة هاتين المادتين نستنتج أن المادة 55 أضافت شرط الخبرة المهنية الكافية، وتمثل شروط الترقية عن طريق الاختبار فيما يلي:

• اكتساب صفة الموظف: بالرجوع إلى المادة 04 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 تتضح هذه المسألة حيث يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. من هنا نستنتج الشروط الأساسية لاكتساب صفة موظف والتمثلة في:

- التعيين في وظيفة عمومية دائمة

- الترسيم في إحدى رتب السلم الإداري

• إثبات حد أدنى من الأقدمية المطلوبة، وذلك طبقا لما تقره القوانين الأساسية الخاصة بمختلف الأسلاك، ويعني هذا الشرط أن الاستفادة من الترقية الاختيارية مشروط

¹ - المادة 107 "...على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء

من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

² - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 75.

بإستثناء عدد السنوات المطلوبة في الرتبة التي ينتمي إليها الموظف حتى يطمح للترقية الاختيارية إلى الرتبة الأعلى مباشرة.

- اكتساب خبرة مهنية كافية.
- التسجيل في قائمة التأهيل (التسجيل في الجدول السنوي للترقية)⁽¹⁾ وهو إجراء ضروري تتبعه الإدارة المستخدمة يقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، يتمثل هذا الأجراء أساسا في إعداد قائمة تضبط فيها أسماء وألقاب المؤهلين من الموظفين المستوفين شروط الأقدمية، وتشمل هذه الجداول على كافة البيانات الواجب معرفتها عن كل مترشح للاستفادة من الترقية الاختيارية حتى يتسنى لكل أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء البت في قائمة المترشحين، وبالتالي اختيار الموظفين الذين يستفيدون من الترقية.⁽²⁾

إذا كان من السهل تقييم الشرطين الأول والثاني فإن الأمر على عكسه بالنسبة للشرطين الموالين، فالخبرة المهنية الكافية التي ميزها القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية عن الأقدمية لا يستند تقديرها إلى معايير موضوعية محددة تجعلها قابلة للقياس والتقييم، بل هي مجرد انطباعات ذاتية للقيام بعملية تقييم مستوى خبرة موظفيها، قد يكون هذا سببا لعدم النص عليه في الأمر رقم 03/06 أما جداول الترقية السنوية فلا تؤثر إلا بصفة رمزية على تطور المسارات المهنية، فنسبة المناصب المخصصة لهذا النوع من الترقية لا يتجاوز 5% من عدد المناصب الشاغرة. وتجدر الإشارة أنه وطبقا للمادة 107

1 - بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 76.

2 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 216.

فقرة 02 من الأمر 03/06 لا يستفيد الموظفون من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين⁽¹⁾

ثانيا: الترقية عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني

نظرا لأهمية هذا النوع من الترقية فقد اهتم المشرع الجزائري بتنظيمه وحسن سيره، ولهذا الغرض صدر المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 30/12/1995، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات و الاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية.⁽²⁾، وتطبيقا له أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية التعليمية رقم 08 المؤرخة في 18 أكتوبر 2004، المتعلقة بكيفيات تنظيم إجراء المسابقات والامتحانات المهنية⁽³⁾ وكذا المرسوم رقم 194/12 المؤرخ في 24/04/2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية.⁽⁴⁾

ومن خلال المرسومين السابقين نلاحظ أنهما لم يعطيا تعريف الامتحان المهني، الذي يعتبر طريقة للتكوين التوظيف الداخلي تسمح للموظفين الذين اكتسبوا الأقدمية والكفاءة في بعض الحالات باجتياز امتهان مهني ذو طبيعة مهنية من أجل الترقية إلى رتبة أعلى، ويعتبر الامتحان المهني من أحسن طرق الترقية لكونه يسمح للموظفين الذين لم يتمكنوا من

¹ -هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الجزائر، 2012 ص 193.

² - المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 30/12/1995، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 57 الصادرة بتاريخ 04 أكتوبر 1995.

³-التعليمية رقم 08 المؤرخة في 25/04/2012، يحدد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012.

⁴ -المرسوم رقم 194/12 المؤرخ في 25 أبريل 2012، حدد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012.

الحصول على شهادة أتمام مسار دراستهم بالترقية في رتبة أعلى، كما أن هذه الطريقة للتوظيف أقل تكلفة من التوظيف عن طريق التكوين المتخصص، وتخص هذه الطريقة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 59/85 الموظفين الذين ينتمون للرتب الأقل من 09 أي موظفي التنفيذ، أما في ظل الأمر 03/06 بموجب المادة 8 منه فتحض الموظفين الذين ينتمون إلى المجموعة "د" أي مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب للممارسة نشاطات التنفيذ، ويفتح وينظم غالبا الامتحان المهني على مستوى المحلي وأحيانا من الإدارة المركزية، وللإشارة فإن الامتحان المهني يخضع لنفس القواعد العامة التي تحكم المسابقات والاختيارات المهنية.

الفرع الثاني: الترقية على أساس التكوين المطلوب للوظيفة

أولا: الترقية عن طريق تكوين متخصص

نصت القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية على ترقية الموظفين الذين يخضعون لدورات تكوينية، فهذا النوع من الترقية ينتج عنه تحيين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين بعد حصولهم على التكوين المتخصص، ومن أجل تجسيد هذه الترقية تقوم المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية بإعداد مخطط قطاعي سنوي أو متعدد لسنوات للتكوين وتجديد المعلومات وفق أهداف المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية واحتياجاتها، ولتنظيم هذا النوع من الترقية أحدث المرسوم التنفيذي رقم 92/26 المؤرخ في 03/03/1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17/04 المؤرخ في 22/01/2004، الذي منح الامتيازات للموظفين الذين تابعوا تكرينا متخصصا للالتحاق برتبة أو سلك أعلى⁽¹⁾

¹ - أحمد التيجاني بلعروسي، رشيد وابل، قانون الوظيفة العمومي. الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص282.

ثانيا: الترقية على أساس الشهادات

تتشرط ترقية الموظفين على أساس الشهادات أن يتحصلوا على الشهادة أو المؤهلات خلال حياتهم المهنية التي تسمح لهم بالالتحاق برتبة أعلى من ربتهم الأصلية، وتطبيقا لهذا جاء المنشور رقم 1710 المؤرخ في 1996/11/05 المتعلق بتعيين الموظفين في رتبة أعلى، والذي يقر بأنه يسمح للموظفين الذين تحصلوا على الشهادة بعد توظيفهم الأول الالتحاق برتبة أعلى في إطار القوانين الأساسية الخاضعين لها مهما كانت طبيعة المسابقة المشروطة للالتحاق بالرتبة المعينة، فيإمكان هؤلاء الموظفين للالتحاق مباشرة على أساس الشهادة برتبة أعلى في حدود المناوب الشاغرة المتخصصة للتوظيف.

ونصت التعليمات رقم 19 المتعلقة بالترقية على أساس الشهادة إلى رتبة أعلى على وجوب التأكد من أن الشهادات والمؤهلات تتناسب والتخصصات المطلوبة في الرتبة أو السلك الذي ينتمي إليه الموظف.

ثالثا: الترقية الاستثنائية

يخص هذا النوع من الترقية موظفي بعض القطاعات مكافأة لهم على الأعمال البطولية والمخاطر التي يتعرضون لها عند القيام بمهامهم، وقد كرس هذه الترقية الأولى مرة المرسوم 59/85 السابق الذكر بموجب لمادة 57 منه، والذي أحال على القوانين الأساسية الخاصة بإمكانية التحديد الدقيق للرتب والأسلاك.

وفي الكثير من الأحيان تصدر هذه الترقية بمناسبة احتفالات تكريمية تنظمها القطاعات المعنية اعترافا بالجميل لبعض موظفيها مثل رجال الأمن ورجال المطافئ.

ومن الأهمية أن نشير إلى أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي 03/06 لم يتضمن الإبقاء على هذا النمط من الترقية، تاركا ذلك للقوانين الأساسية الخاصة أن تمدد العمل به تبعا للمهام المنوطة بأعضائها⁽¹⁾.

¹ -بوعكاز يسرى، مرجع سابق، ص 80.

السخاتمة

المكانة التي يحتلها الموظف العمومي في الإدارة العامة، من خلال حجم المسؤوليات والواجبات الملقاة على عاتقه والسلطات والحوافز التي يتمتع بها توجب إعطاء أهمية كبيرة لهذا الأخير، من حيث دراسة المبادئ العامة التي يخضع لها في انتقاؤه في تولي الوظائف العمومية، والتي تتجسد من خلال مبدأ دستوري بالأساس، يستهدف تحقيق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العمومية الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة والتي تتوافق ومتطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها، والمبدأ الثاني يتمثل في مبدأ الجدارة الذي يستهدف الرفع من كفاءة ومستوى الإدارة العمومية عن طريق اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها.

حيث أن المبدأين الأساسيين تمثل الجذر الأساسي في مختلف دول العالم، ومن بينها الجزائر التي عملت على تبنيها والعمل بمقتضاها، وهذا ما يظهر من خلال المصادر القانونية التي تنظم الوظيفة العمومية في الجزائر في كل مرحلة من مراحل تطورها، إذ أن أغلب الدول نصت في دساتيرها على أن الوظائف العمومية حق لكافة المواطنين تطبيقا على قدم المساواة، وهذا ما تم تجسيده على مستوى كل النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية، والتي حرصت على ضمان هذا الحق مع إعطاء الأولوية للموارد البشرية المؤهلة وذلك يشكل حالة ضمنية لدور عملية التوظيف في انتقاء كفاءة وفعالية الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية بشكل عام.

وقد مكنتنا هذه الدراسة من الوصول إلى جملة من النتائج يمكن إجمالها في الآتي:

- يشكل كل من مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة مبدأين دستوريين يجب الأخذ بهما في عملية اختيار الموظفين العموميين.

- إن تحقق تطبيق المبدأين السالفي الذكر يتأتى من خلال النصوص القانونية المنظمة لعملية التوظيف والتي يأتي على رأسها الأحكام المنصوص عليها وفق قانون الوظيفة العمومية.
 - أحاط المشرع الجزائري عملية اختيار الموظفين العموميين بجملة من الأحكام المحكمة التي تحقق المساواة بين جميع الأفراد المتشابهة في المراكز القانونية.
 - تشكل طرق التوظيف المحكومة بموجب القانون ضمانا أساسية لتحقيق مبدئي المساواة وتكافؤ الفرص بين الأفراد في تقلد وتولي الوظائف العمومية.
 - تسهم الضوابط القانونية في اختيار الموظف العمومي في انتظام عمل الإدارة.
 - تحقق الأحكام الخاصة بالتوظيف في الجزائر المحافظة على حسن سير المرافق العمومية، وتوحيد النشاط الإداري.
 - إن اعتماد أحكام خاصة بالتوظيف تضمن حياد الإدارة في أداء نشاطها، وتقديم الخدمات للجمهور.
 - تضمن الأحكام الخاصة بالتوظيف الانتقاء الجيد للموارد البشرية، مما يساعد الإدارة على تحقيق أهدافها.
 - إن إخضاع اختيار الموظفين العموميين لضوابط قانونية يضمن تحقيق مبدأ المشروعية، ويمكن من تحقيق رقابة فعالة على نشاط الإدارة.
- ومن خلال هذه النتائج يمكن لنا أن نتوصل إلى أن المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري قد نظما فعلا اختيار الموظفين العموميين بموجب نصوص قانونية محكمة، تمكن من الاختيار الأفضل للموارد البشرية، والذي بدوره يساعد على الأداء الجيد لعمل الإدارة

وتحقيق أهدافها بما يحقق المصلحة العمومية، واستمرارية المرافق العمومية وأداء عملها بانتظام واطراد.

وبالرغم من توفيق المشرع الجزائري في وضع الأحكام الناظمة لعملية إختيار الموظفين العموميين، إلا أنه يمكن لنا تقديم المقترحات التالية:

- ضرورة مراعاة متغيرات البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من جهة، ومتطلبات الإدارة من جهة أخرى في تحيين شروط وطرق التوظيف المعمول بها.
- تفعيل تكوين الموظفين الذين يتم اختيارهم، وتحيينه وفقا لاحتياجات الإدارة.
- إخضاع عملية اختيار الموظفين بعد انتقائهم لرقابة أجهزة متخصصة، غير تلك التي تولت عملية الاختيار كوسيلة لتحقيق رقابة أكثر فعالية.
- الاستفادة من الخبرات والتجارب الأجنبية في مجال كيفية انتقاء الموظفين، وإخضاع الأجهزة المكلفة بعملية الاختيار إلى تكوين متخصص.

قائمة المصادر

و

المراجع

أولاً: المصادر

1- القرآن رواية ورش عن الامام نافع طبع بالمؤسسة الوطنية للفنون المطبعية وحدة الرغبة
1984،

2- السنة عن صحيح مسلم دار طيبة للنشر والتوزيع الطبعة الاولى، 2006،

ثانياً: قائمة المراجع

القوانين:

الدستور:

- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1937 الموافق 6 مارس سنة
2016 يتضمن التعديل الدستوري .

الأوامر:

1- الأمر رقم 03/06 الصادر بتاريخ 15 يولو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي
العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 سنة 2006.

2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08-06-1966 المعدل المتمم المتضمن قانون
العقوبات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49.

3- الأمر رقم 103/74 المؤرخ في 15/11/1974 المتعلق بالخدمة الوطنية الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 99 الصادرة بتاريخ ديسمبر 1974.

المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 10-133 المؤرخ في 05-05-2010 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك التعليم العالي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 31، 2010.

2- المرسوم التنفيذي رقم 11-256 المؤرخ في 30-06-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، 2011.

3- المرسوم التنفيذي رقم 11-121 المؤرخ في 20-03-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الشبه طبي للصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، 2011.

4- المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 06-03-2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الحماية المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، 2011.

5- المرسوم التنفيذي رقم 10-323 المؤرخ في 28-12-2010 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الأمن الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78، 2010.

6- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25-04-2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، 2012.

7- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30-12-1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 05-11-1995.

تعليمات ومناشير:

1- التعليم رقم 28 المؤرخة في 17 أكتوبر 2003 ، متعلقة بتوثيق الشهادات المؤهلات مجموعة المناشير والتعليمات ، المديرية العامة للوظيفة العمومية ، فيفري 2005 .

2- التعليم رقم 38 المؤرخة في 02/08/2008 التي تحدد تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها بالالتحاق بمختلف الرتب والأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية ، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية أكتوبر 2008 .

3- التعليم رقم 08 المؤرخة في 18/11/2004 ، المتعلقة بكيفيات تنظيم إجراء المسابقات والامتحانات المهنية مجموعة مناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية ، ديسمبر 2005.

الكتب:

باللغة العربية :

- 1- أحمد التجاني بلعروسي رشيد وابل، قانون الوظيف العمومي. دار هومة ،الطبعة الرابعة،2008 .
- 2- حسن حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، ليبيا 2002.
- 3- صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة (دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2008.
- 4- سميحة لعقابي بشير الريف، المساواة تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر ، ب س ن.
- 5- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور أسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 196.
- 6- شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 7- شريف يوسف حلمي، حاضر الوظيفة العامة دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

- 8- شريف يوسف علمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة ، 2006.
- 9- علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام القيود والضمانات. دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2007.
- 10- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 11- محمد علي السالم عباد الحلبي، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي. الطبعة الأولى، الدار العالمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 12- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري في الجزائر. الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية 1988.
- 13- محمد حسن علم واحمد فاروق الجامعي، الموسوعة العاملين المدنيين بالدولة. دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
- 14- محمد باهي أبويونس، الاختبار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي. الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1999.
- 15- نواف كنعان، القانون الإداري. الكتاب الثاني، دار الثقافة، الأردن، 2009.
- 16- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الجزائر، 2012.

باللغة الأجنبية:

1-Jeane Louis Morceau, **la fonction publique libraiirie général de droit et jurisprudence**. paris ,1987.

المذكرات:

1- معالم سعاد، **ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة**. مذكرة تخرج لنيل شهادة

الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2013/2014.

2- حسونة بلقاسم، **الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري**. مذكرة تخرج لنيل

شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة،

2013/2014.

3- بوعكاز يسرى، **تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف في الجزائر**. مذكرة

تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة

الجزائر، 2015/2016.

4- شهيرة حمداش، **سياسة التوظيف في الإدارة العمومية**. الإدارة المركزية الجزائرية، وزارة

التعليم العالي والبحث العلمي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية قسم

العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000/2001.

المقالات:

- Cherhabil Hossine, (**le recrutement dans la fonction publique algerienne**), revue idara,n°2, Alger,2002.

مقدمة أ- هـ

06..... الفصل الأول: مبادئ الوظيفة العامة

06..... المبحث الأول: مبدأ المساواة

07..... المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة

07..... الفرع الأول: التعريف التشريعي

08..... الفرع الثاني: التعريف الفقهي والقضائي

08 أولاً : التعريف الفقهي

10..... ثانيا : التعريف القضائي

12..... الفرع الثالث: في الشريعة الإسلامية

14..... المطلب الثاني: أساس مبدأ المساواة

14..... الفرع الأول : الأساس التاريخي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

14..... أولاً : الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

15..... ثانيا : الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

18..... المبحث الثاني: مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

18..... المطلب الأول: تعريف مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

19..... الفرع الأول: التعريف التشريعي

19.....	الفرع الثاني:التعريف الفقهي والقضائي
23.....	الفرع الثالث:في الشريعة الإسلامية
25.....	المطلب الثاني: أساس مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص
25.....	الفرع الأول:الأساس التاريخي
28.....	الفرع الثاني:الأساس القانوني
29.....	أولا : في الدستور
28.....	ثانيا :في قوانين الوظيفة العامة
	المطلب الثالث:أنواع مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص وعلاقته بالمبادئ الأخرى للوظيفة العمومية.....
33.....	الفرع الأول: أنواع مبدأ الجدارة.....
34.....	أولا: الجدارة الأخلاقية.....
36.....	ثانيا:الجدارة الصحية.....
38.....	الفرع الثاني:علاقة مبدأ الجدارة بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية.....
38.....	أولا: علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ المساواة في تولي الوظيفة العمومية
39.....	ثانيا: علاقة مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمبدأ حياد الادارة
40.....	ثالثا: علاقة مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمبدأ دائمية الوظيفة
43.....	الفصل الثاني:أساليب اختيار الموظف العام
43.....	المبحث الأول:شروط الالتحاق بالوظيفة العامة.....
44.....	المطلب الأول:الشروط المرتبطة بشخص المترشح للالتحاق بالوظيفة العامة.....

44.....	الفرع الأول:الجنسية.....
45.....	الفرع الثاني:التمتع بالحقوق المدنية.....
47.....	الفرع الثالث : شرط الوضعية تجاه الخدمة الوطنية
48.....	الفرع الرابع: شرط السن والقدرة البدنية والذهنية.....
49.....	المطلب الثاني:الشروط المرتبطة بالوظيفة العامة.....
49	الفرع الأول:شرط التأهيل المطلوب للألتحاق بالوظيفة العمومية.....
52.....	الفرع الثاني:الشروط الخاصة التي تتطلبها بعض الوظائف.....
53.....	المبحث الثاني:طرق التوظيف المتبعة في الجزائر.....
54.....	المطلب الأول:طرق التوظيف على المستوى الخارجي.....
56.....	الفرع الأول:نظام المسابقات.....
56.....	أولا:المسابقات على أساس الاختبارات.....
58.....	ثانيا :المسابقات على أساس الشهادات.....
59.....	الفرع الثاني:الفحص المهني.....
60.....	الفرع الثالث:التوظيف المباشر.....
61.....	المطلب الثاني:طرق التوظيف على المستوى الداخلي.....
62.....	الفرع الاول:الترقية على أساس الخضوع للاختبار أو الفحص المهني.....
62.....	أولا: الترقية عن طريق الاختبار.....
64.....	ثانيا:الترقية عن طريق امتحان مهني أو فحص المهني.....
65	الفرع الثاني:الترقية على أساس التكوين المطلوب للوظيفة.....

أولاً: الترقية عن طريق التكوين المتخصص.....65

ثانياً: الترقية على أساس الشهادات.....66

ثالثاً: الترقية الاستثنائية.....66

الخاتمة68

قائمة المصادر والمراجع71

الملاحق77

الفهرس84

تشكل المبادئ الأساسية المعتمدة في تقلد الوظائف العمومية مسألة بالغة الأهمية، خاصة أنها تحقق فكرة العدالة والمساواة، مما يعطي للوظيفة العمومية مكانة مرموقة في الدولة، باعتبارها تشكل مظهر من مظاهر ممارسة السيادة في إطار يحكمه القانون، إلى جانب دورها السياسي في إدارة المؤسسات وهو الأكثر الذي يستوجب ضرورة حسن اختيار الأشخاص الذين ستسند إليهم أداء الوظيفة العمومية، خاصة وأنه أصبح للموارد البشرية أهمية بالغة في نجاح أي قطاع أو فشله، ولا يكون هذا الاختيار إلا في حدود تلك الأحكام التي يقرها.