

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# مذكرة ماستر

الحقوق  
القانون العام  
القانون الإداري

رقم: .....

إعداد الطالب:  
بن يحي علي  
يوم:

## معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	الجامعة	الرتبة	العضو 1
مشرفا	جامعة محمد خيضر بسكرة	دكتور	نسيغة فيصل
مناقشا	الجامعة	الرتبة	العضو 3

السنة الجامعية : 2018 - 2019

III





## مقدمة

تحتل الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر مكانة مرموقة ضمن المجموعة الوطنية باعتبارها أداة ومظهرا من مظاهر ممارسة السلطة ، ويعد المرفق العام من المواضيع الأساسية التي يهتم بها القانون الإداري، وكون هذه المرفق عبارة عن أشخاص معنوية لا يمكن أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال أشخاص طبيعيين يشكلون ما يعرف بالموظفين العموميين، و الذين يتمتعون بقدر كبير من الصلاحيات و السلطات المستمدة من وظائفهم، وما تستلزمه مراكزهم الوظيفية من واجبات.

و تجدر الإشارة إلى أن كل دول العالم تتبنى في تسييرها و إدارتها لشؤونها العامة أسلوب الوظيفة العمومية، من خلال نظامين رئيسيين هما **النظام الموضوعي** ، و **النظام الشخصي** ، حيث يقوم النظام الأول على التركيز على الوظيفة ذاتها باعتبارها مجموعة من الواجبات و المسؤوليات و علاقة الوظائف بعضها ببعض دون النظر لشاغل الوظيفة، أما النظام الثاني فيرتكز على شخص الموظف بما يحمله من مؤهلات دراسية و صفات و قدرات شخصية، و على مركزه في السلم الوظيفي و أقدميته و علاقته بغيره من الموظفين، و ذلك بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به وعن علاقة هذا العمل بالوظائف الأخرى.

و في هذا الإطار تبنى المشرع الجزائري النظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية لتمكين الإدارة الجزائرية الفتية من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين الجديرين ، و لقد روعي في الأخذ بالنظام الشخصي في الوظيفة العمومية الجزائرية مجموعة الأهداف التالية لا سيما المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية و ضمان استمرارها، فضلا عن تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية، بالإضافة إلى ضمان التكوين و ترشيد الوظائف العمومية، و ذلك في انتظار تحديد تصور عميق للوظيفة يتماشى و الاختيارات الأيديولوجية و الهياكل الدستورية للجزائر المستقلة ومرجعيتها كبناء مجتمع جزائري على اختيارات أساسية قائمة على الاشتراكية، ومشاركة أعوان الدولة في التسيير و المراقبة.

و بالنظر إلى المكانة التي يحتلها الموظف العمومي في الإدارة العامة، من خلال حجم المسؤوليات و الواجبات الملقاة على عاتقه و السلطات و الحوافز التي يتمتع بها و جب إعطاء أهمية كبير لهذا الأخير، من حيث دراسة المبادئ العامة التي يخضع لها انتقاءه فيتولي الوظائف العمومية، و التي تتجسد من خلال معيارين أساسيين، الأول يتمثل في معيار المساواة و هو مبدأ دستوري بالأساس، يستهدف تحقيق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العمومية الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة و التي تتوافق و متطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة و المعلن عنها.

**و المعيار الثاني يتمثل في الجدار الذي يستهدف الرفع من كفاءة و مستوى الإدارة العمومية عن طرق اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها، و لتكريس هذين المعيارين قام المشرع باعتماد مجموعة من الضوابط المسبقة للالتحاق بالوظيفة العمومية، حيث تتنوع هذه الضوابط بين الموضوعية و التي يؤدي تخلفها إلى المنع و الحرمان من الالتحاق بهذه الوظيفة، بالإضافة إلى الضوابط الإجرائية و الشكلية التي تبين طرق و كيفيات الالتحاق بالوظيفة العمومية و التي يؤدي خرقها و عدم احترامها إلى بطلان الالتحاق بها.**

وليست الوظيفة العمومية مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وإنما هي معيار لمدى تقدمها و تطورها. وليس الموظف هو الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، وإنما هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن إرادتها، فهذه الأخيرة لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم رأسها المفكر و عونها المنفذ و مرآتها المعبرة، فلا تلو مكانة إلا بقدر كفايتهم و جدارتهم في تحقيق أهدافها، ولا تهبط منزلة إلا بقدر ضعفهم في تنفيذ سياستها.

إن التلازم بين تقدم الدولة وكفاية و جدارة موظفيها ، يفسر مدى حرص الأنظمة الوضعية على اختلاف اتجاهاتها، ومنها النظام القانوني الجزائري على ضرورة اختيار الأجدر لشغل الوظيفة العمومية والبقاء فيها.

ويعتبر معيار الجدارة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، و يفيد في معناه العام ضرورة إخضاع شغل الوظيفة العمومية والبقاء فيها، إلى معايير القدرة و الصلاحية بعيدا عن المحاباة و المحسوبية، فهو مبدأ لا يقتصر أعماله على الدخول للوظيفة فقط، وإنما يمتد عبر كامل المسار المهني للموظف، وهذا يحتاج بدوره إلى آليات تحققه و تجسده

و ضمانات تحميه من أي انتهاك.

### وبناء على ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة الآليات القانونية في تجسيد معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة؟

ولتأصيل هذه الإشكالية الرئيسية، من الضروري الوقوف على الأسئلة الفرعية التالية:

- إلى أي مدى كرس المشرع معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة على مستوى المنظومة القانونية الوطنية ؟
- ما مدى مساهمة الآليات التي تحكم نظام المسابقة في تحقيق وتجسيد معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العمومية؟
- هل أن الضوابط التي أوجدها المشرع لتسيير المسار المهني للموظف كافية لتحقيق معيار الجدارة خلال مراحل هذا المسار؟.

### أهمية الموضوع :

تبرز أهمية معيار الجدارة كأساس للاختيار للوظائف العمومية، من حيث أن الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد في الحقيقة على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب، وإنما يعتمد بشكل أكبر على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها، لأنه دون موظف كفاء تظل الإدارة التي أحسن وضع نظمها عاجزة عن تحقيق أهدافها.

ومن جهة أخرى، فإن اختيار الأجدر يعد واحدا من أهم مقتضيات مبدأ سير المرافق العامة بانتظام ، كما أنه يخفف إن لم نقل يقضي على أخطر مشكلة تواجه الإدارة وهي مشكلة الفساد الوظيفي التي تتفاقم حيناً بعد حين، على نحو عجزت معه النصوص القانونية على كثرتها وتعددتها على معالجة هذه الظاهرة.

إن هذه الأهمية البالغة لمعيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية يمكن تلخيصها فيما ذهب إليه بعض الفقهاء إلى القول بأن المصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها نظم الوظيفة العمومية تستخدم مرتين إذا اخترنا الأحسن والأجدر، تستخدم مرة لمراعاة مبدأ المساواة الذي يقضي بأن يكون التفضيل و التمييز على أساس الكفاءة، وتستخدم مرة أخرى بالإنتاج الغزير لهؤلاء الأكفاء.

## مبشرات اختيار الموضوع:

وقد دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع  
أسباب ذاتية:

تتمثل في كونه وظيف الصلة بالحياة اليومية للمجتمع ، إذ أصبح موضوع الدخول إلى الوظائف العمومية هاجسا لجميع المواطنين فيظل ما يثار حول عدم شفافية المسابقات ووصول أشخاص لتولي الوظائف العمومية عن طريق المحاباة والمحسوبية، وما ترتب عنه من فقدان للثقة بين الإدارة والمواطن.

أسباب موضوعية:

تتمثل في أهمية المعيار في نطاق الوظيفة العمومية المشار إليها سابقا، إضافة إلى إضافة هذا الموضوع ضمن الدراسات المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر.

## المنهج المستخدم:

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على منهج تحليلي قانوني، باعتباره المنهج المناسب لمعالجة العناصر الأساسية التي تضمنها البحث، من خلال تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية.

## صعوبات البحث:

تتمثل صعوبات البحث في ندرة المراجع المتخصصة في معيار الجدارة في التوظيف في الوظائف العامة، وأن معظم هذه المراجع تتناول معيار الجدارة بمفهومه العام دون التطرق إلى تطبيقه كمعيار فعال في مجال الوظيفة العمومية

## تقسيمات البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة سار هذا البحث وفق الخطة الآتية: حيث تم تقسيم  
المذكورة إلى فصلين اثنين،

حمل الفصل الأول عنوان: ماهية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة، والذي تضمن مبحثين: المبحث الأول نتناول مفهوم معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة ونشأته ، والمبحث الثاني: أنواع معيار الجدارة وعلاقته بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية. أما الفصل الثاني من هذه المذكرة والذي جاء بعنوان: تطبيق معيار الجدارة للإلتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، وتم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا في ثناياه معيار الجدارة للإلتحاق بالوظائف العامة، في حين تضمن المبحث الثاني: معيار الجدارة في المسار الوظيفي.

وفي إطار معالجة هذا الموضوع اعتمدنا على الخطة التالية :

**الفصل الأول : ماهية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة**

**المبحث الأول: مفهوم معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة ونشأته**

**المطلب الأول: تعريف معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة ونشأته**

**المطلب الثاني : خصائص ومواصفات وأهمية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية**

**المبحث الثاني: أنواع الجدارة وعلاقته بمعايير الوظيفة العمومية**

**المطلب الأول: أنواع معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة**

**المطلب الثاني: علاقة معيار الجدارة في الإلتحاق الوظيفة العمومية بغيره من معايير الوظيفة العمومية**

**الفصل الثاني: تطبيق معيار الجدارة للإلتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري**

**المبحث الأول: معيار الجدارة للإلتحاق بالوظائف العامة**

**المطلب الأول: مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة**

**المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة**

**المبحث الثاني: معيار الجدارة في المسار الوظيفي**

**المطلب الأول: معيار الجدارة في استحقاق الأجرة و التقييم**

**المطلب الثاني: معيار الجدارة في الترقية**

# الفصل الأول

## ماهية معيار الجودة في الإلتحاق بالوظائف العامة

## الفصل الأول : ماهية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة

كان التوظيف سابقا خاضعا لمبدأ الحرية المطلقة للإدارة، مما نتج عنه تحكم المحسوبة والمحابة في الاختيار، وفساد الجهاز الإداري، لذا عمدت معظم الدول إلى وضع قواعد وآليات محكمة لاختيار أفضل وأصلح العناصر لشغل الوظيفة العمومية. لذلك ظهر معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة، الذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي أقرتها مختلف الأديان السماوية والقوانين الوضعية، ومنها التشريع الجزائري. والتساؤل الذي يطرح هو ماهية و مفهوم هذا المعيار؟ وأنواع الجدارة وعلاقته بمعايير الوظيفة العمومية ؟

للبحث في هذا الموضوع، نتطرق إلى ماهية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية في المبحث الأول، ثم أنواع الجدارة وعلاقته بمعايير الوظيفة العمومية في المبحث الثاني.

## المبحث الأول: مفهوم معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة ونشأته

يعد معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية من المبادئ الأساسية في التوظيف في كافة الأنظمة القانونية الوضعية، وقد ظهر بعد نضال طويل من الشعوب لمحاولة القضاء على مظاهر اللامساواة، المحسوبية والمحاباة التي كانت الطابع المميز للإلتحاق ووظائف الدولة، ومن ثم يتطلب الحديث عن التعريف الشامل والواضح لمعيار الجدارة في الفرع الأول، ثم تبيان أصله التاريخي في الشريعة الإسلامية في الفرع الثاني والتطرق إلى تاريخ الجدارة في القانون الوضعي في فرع ثالث.

## المطلب الأول: تعريف معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة ونشأته

بالنظر إلى أهمية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، كونه أصبح اليوم مبدأ عالمياً، وجب التعرض إلى تعريفه، ثم إلى تأصيله بإبراز النشأة ومساره التاريخي وفق ما يلي:

### الفرع الأول: تعريف معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية

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

لم ينص الدستور الجزائري على معيار الجدارة في تقلد الإلتحاق بالوظيفة العمومية صراحة، ولم يعط تعريفاً له، وإنما اكتفى فقط بالنص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية<sup>1</sup>، الأمر الذي يؤدي إلى دسترة معيار 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 ضمن شروط ومؤهلات<sup>2</sup>، وما هذه الشروط والمؤهلات إلا ترجمة لمعيار الجدارة أو الصلاحية في شغل الوظيفة العمومية.

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

<sup>1</sup> - المادة 63 من دستور 1996

<sup>2</sup> - طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في التوظيف العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1989، ص 183

نصوصها.

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

و بالرجوع إلى الفقه الإداري، ونظرا لعدم وجود دراسات متخصصة في الموضوع في الجزائر، نتطرق إلى محاولات الفقه المقارن لتحديد مدلول هذا المعيار ونشير بداية إلى أنه من الصعوبة إعطاء تعريف جامع مانع لمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، لأن الجدارة هي صفة ذاتية في الشخص، تتكون من عناصر مركبة- ومع هذا فقد وجدت عدة محاولات لتعريف المعيار، فقد عرفه الأستاذ "توربي" بأنه: "أسلوب اختيار الموظفين العاملين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة"<sup>1</sup>.

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

وقدم "برنارد روزن" تعريفا للجدارة بأنها: "ذلك النظام الذي يوفر العدالة، والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد، ودفع رواتبهم وتطويرهم، وترفيعهم، والاحتفاظ بهم في الخدمة، 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 الأفراد"<sup>2</sup>.

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، الإيجابي وهو خضوع عملية التوظيف لاعتبارات الجدارة، والسلبي وهو الابتعاد عن التحيز والمحاباة.

أما بالنسبة إلى الفقه الإداري العربي، عرف الدكتور "أنور أحمد رسلان" المعيار بأنه:

<sup>1</sup> حمدي امين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي،

القاهرة، 1990 ص 58

<sup>2</sup> ابراهيم عبد الملحم ومحمد قاسم ضرار، سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية

السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47 سبتمبر/ أكتوبر 1985، ص 42.

الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى<sup>1</sup>.

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

أما بالرجوع إلى القضاء الإداري، فنشير إلى التعريف الذي قدمته محكمة القضاء الإداري بمصر عندما تعرضت إلى الجدارة في مجال الترقية بقولها: "الجدارة هي جماع من العناصر، منها ما يتصل بالكفاية الفنية والكفاية الإدارية في الوظائف الرئيسية، وبالمواظبة وحسن السلوك وبغير ذلك، وهذا من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة بلا معقب عليها من هذه المحكمة، مادام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة"<sup>2</sup>.

ويمكن تعريف معيار الجدارة في الإلتحاق الوظيفة العمومية بأنه: "أسلوب اختيار الموظفين العموميين، وتسيير حياتهم الوظيفية، والاحتفاظ بهم على أسس موضوعية، قوامها القدرة والصلاحية، وبعيدا عن المحاباة والمحسوبية، وذلك عن طريق امتحانات التسابق"<sup>3</sup>.

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

ومن التعاريف السابقة يتضح أن معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية يقوم على عدة خصائص، عدد بعضها الدكتور "بهمبري" كالتالي<sup>4</sup>:

- 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.

<sup>1</sup> - أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية، مجلة القانون والإقتصاد، جامعة القاهرة ، السنة الثانية والخمسون ، 1982، ص 15-16

<sup>2</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، مصر ، 2005، ص 721.

<sup>3</sup> - شمس الدين بشير الشريف ، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر ، 2014، ص 28

<sup>4</sup> - حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ص 58-59

- لا يعين المواطنون على أساس حزبي، وإنما يكون اختيار الأشخاص على أساس صلاحيتهم للوظيفة، وليس كمكافأة على خدمة سياسية.
- الأخذ بدائمية الخدمة.
- حياد الموظفين المدنيين سياسياً.
- إجراء الترقيات على أساس الجدارة.
- عدم إجراء أي تمييز بين المواطنين على أساس أي ولاء حزبي
- أن يكون الاحتفاظ بالموظفين في الخدمة على أساس كفاية أدائهم، وبالمقابل يتم فصل أولئك الذين لا يستطيعون، أو لا يحاولون العمل على تحسين أدائهم بغرض الارتقاء إلى معايير الأداء المطلوبة<sup>1</sup>.

#### وتتعدد التعريفات لمفهوم الجدارة، ومنها أنها:

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

#### الفرع الثاني: نشأة وتاريخ معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية

يجد معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية أصله ومصدره التاريخي في الحضارات القديمة، وعلى رأسها الحضارة الصينية، حيث طبق من خلال التوظيف عن طريق المسابقة، في عهد الإمبراطور " تانج " سنة 618<sup>2</sup>، و تم الأخذ به من طرف الأنظمة

<sup>1</sup> - إبراهيم عبد الملحم وحمد قاسم ضرار، المرجع السابق، ص 44

<sup>2</sup> - إبراهيم بدر شهاب، " امتحانات التوظيف في الإسلام "، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية؛ المجلد الأربعون،

العدد 2، جويلية 2000، ص351

القانونية الوضعية بعد ذلك، غير أن هذا المعيار قد أقرته الشريعة الإسلامية واعتبرته من مبادئها الأساسية في التوظيف قبل 14 قرناً.

## أولاً: تأصيل مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في الشريعة الإسلامية

لمعيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة في الشريعة الإسلامية، أسس وأسانيد متعددة تدل على اعتباره معياراً أساسياً في الإدارة وفي التوظيف، وهو ما يعكسه القرآن الكريم، وتؤكدته السنة النبوية الشريفة، وعمل الصحابة.

### 1. في القرآن الكريم:

تتأسس الجدارة في الاختيار للوظيفة العمومية على قوله تعالى على لسان ابنة مدين "يأبت استنجره، إن خير من استنجرت القوي الأمين" الآية 26 من سورة القصص، إن هذه الآية القرآنية تشير إلى الجدارة أو الصلاحية كأساس لإسناد الأعمال وأصلاً عاماً للاختيار، فهي لا تتوقف على عمل بذاته أو وظيفة بعينها، وإنما تسوي على جميع الأعمال الخاص منها والعام، فتوجه من بيده سلطة الاختيار بأن يقصره على الأجدر، وأن يتجه دائماً إلى الأفضل، وأن يكون مناط التفضيل بين الأشخاص لتولي الأعمال ليس الهوى وإنما القوة والأمانة<sup>1</sup>.

تجد الجدارة في الاختيار أساسها القرآني أيضاً، في قوله تعالى: "إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها" الآية 57 من سورة النساء، أما بالنسبة لهذه الآية فهي موجهة إلى الأمراء بأن يؤدوا الأمانة التي ائتمنهم الله عليها من أمر الرعية، وأبرز ما ائتمنوا عليه هو إسناد المناصب إلى أهلها والجديرين بها، فيمثل بذلك اختيار الأفضل إلتزاماً على عاتق ولاة الأمر<sup>2</sup>. ونجد إشارات قرآنية كثيرة إلى وجوب اعتماد رأي الخبراء وأهل العلم، كما في قوله تعالى: "فاسأل به خبيراً" الآية 59 من سورة الفرقان، وفي قوله تعالى: "فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون" الآية 43 من سورة النحل.

### 2. في السنة النبوية

أرست السنة النبوية الشريفة مبدأ الاختيار للوظيفة العمومية على أساس الجدارة، حيث يجد

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار

الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999، ص27

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 29

هذا المعيار أساسه في قوله صلى الله عليه وسلم: "من ولى من أمر المسلمين شيئاً، فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين"، وكذلك قوله "أيما رجل استعمل رجلاً على عشرة أنفس، علم أن في العشرة أفضل ممن استعمل، فقد غش الله ورسوله، ومن غش الله ورسوله حرمت عليه الجنة". فهذان الحديثان لا يكتفيان بمطلق الصلاحية أو الجدارة وإنما يركزان على أن ينال التوظيف أصلح الموجودين<sup>1</sup>، كما تلقيان على من بيده سلطة الاختيار مسؤوليتين، أولهما هي الحرص على تقليد الأجدر بالوظيفة العمومية، وثانيهما، تحري الجدارة أو الصلاحية قدر المستطاع في الاختيار<sup>2</sup>، وبالرجوع إلى السنة الفعلية نجد أمثلة كثيرة لمبدأ الاختيار عن طريق الجدارة حيث جعل الرسول صلى الله عليه وسلم عثمان بن أبي العاص، أميراً على قبيلة "ثقيف" عندما أسلمت رغم صغر سنه، لأنه كان أحرصهم على التفقه في الإسلام وتعلم القرآن، وجعل - صلى الله عليه وسلم - على رئاسة الجيش أسامة بن زيد بن حارثة، وهو الذي لم يتجاوز العشرين من عمره، وفي حادثة أخرى، رفض صلى الله عليه وسلم تولية أحد صحابته المقربين وهو أبو ذر الغفاري، قائلاً له: "إنك ضعيف، وإنها أمانة" وذلك رغم مقام هذا الصحابي في الدين، ليس هذا طعنا من النبي في أبو ذر، فقد وقف النبي يوماً ليقول عن أبي ذر ما أقلت الغبراء ولا أظلت الصحراء أصدق لهجة من أبي ذر، هذه شهادة للنبي في فصاحة وبلاغة أبي ذر الغفاري، ومع ذلك رفض النبي تولية أبي ذر الغفاري الإمارة، فقد يصلح أبي ذر لأن يكون عالماً، وخطيباً فصيحاً، ومناظراً بليغاً، ولكنه كما أجزم النبي لا يصلح للإمارة التي تتطلب الجدارة في تولي هذا المنصب.

### 3. في الفكر الإداري للخلفاء الراشدين

سار الخلفاء الراشدون على نهج النبي صلى الله عليه وسلم في الاختيار للوظائف العمومية، فلم يشذوا عن السنن التي كرسها في هذا الشأن. فالخليفة أبو بكر الصديق، كان لا يختار للعمل إلا الأصح، ولا يعزل العامل إلا إذا وجد غيره أصلح، ودليل ذلك عزله لخالد بن سعيد بن العاص قائد جيش المسلمين على الشام، بسبب عدم جدارته بقيادة الجيش بعد هزيمته من طرف الروم، واختار بدلاً منه شرحبيل بن حسنة لأنك أصلح.

<sup>1</sup> - حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل تيزي وزو الجزائر، 2000، ص383.

<sup>2</sup> - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 30

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

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

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

وهكذا يكون التوجيه القرآني والسنة النبوية الشريفة وفكر الخلفاء الراشدين، قد أسسوا لمبادئ أساسيين يحكمان شغل الوظائف العمومية، هما الجدارة، الذي يؤدي بدوره إلى مبدأ آخر مكمل له هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية، لأنه كلما اعتمدنا على معايير الجدارة والصلاحية في الاختيار وابتعدنا عن عوامل المحسوبية والمحاباة، كلما حققنا المساواة المقصودة في التوظيف، هما يحقق كفاءة الجهاز الإداري في الدولة، ويقوده نحو تحقيق المصلحة العامة الإدارية.

لقد جعل الدستور الجزائري الإسلام دينا للدولة<sup>3</sup>، كما جعل التشريع مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرا له ، حيث تنص المادة 1 من القانون المدني "...وإن لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية.....". لذلك يتعين التقيد بما ورد فيها من مبادئ في تنظيم الوظيفة العمومية، وعلى رأسها معيار الجدارة، وإلا كان ذلك خروجا عن الدستورية.

**ثانيا: تأصيل مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في القانون الوضعي**

إذا كانت الشريعة الإسلامية، قد أقرت الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة، واعتبرته

1 - محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق، 35

2 - حمود حمبلي، المرجع السابق، ص 341

3 - المادة 2 من دستور 1996.

من مبادئها الأساسية في الإدارة والتوظيف قبل 14 قرنا، فإن تبني الأنظمة القانونية الوضعية لهذا المعيار حديث نسبيا ويعود إلى أواخر القرن 19م، وقبل تلك الفترة كانت تسود تلك الأنظمة نزعة قوية، تمثلت في نظرتها إلى الوظيفة على أنها تركة يتوارثها الأبناء عن الآباء أو سلعة تباع وتشتري، فخضع التوظيف إلى معايير المحسوبية والمحاباة<sup>1</sup>.

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

نتيجة لذلك استشعر البريطانيون خطورة هذا الوضع، فتكونت عام 1833 لجنة لدراسة أمر التعيين في الوظائف العمومية، وانتهت في تقريرها إلى وجوب اعتماد معيار الجدارة أو الصلاحية في شغل الوظائف العمومية، وحتى في مجال الترقية<sup>2</sup>، وفي سنة 1853 أثير أمر شغل الوظائف العمومية عن طريق امتحانات التسابق في مجلس العموم البريطاني، وازدادت بعدها الدراسات حول هذه المسألة، وكان من أهمها الدراسة التي قامت بها لجنة تسمى لجنة "سميث تورثكوت تريلفيان" بعنوان "تنظيم الخدمة المدنية" سنة 1853 انتهت إلى توصية مفادها، إجراء امتحانات التسابق بواسطة هيئة مستقلة عن الوزارات والإدارات لضمان نزاهتها<sup>3</sup>.

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

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

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

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990، ص143.

<sup>2</sup> - محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة —دراسة مقارنة—)، رسالة دكتوراه، جامعة

القاهرة، 1984، ص130

<sup>3</sup> - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم

الإدارية، مصر، السنة التاسعة والعشرون، العدد 1، جويلية 1987، ص46.

المعيار سنة 1945 عندما عهد الرئيس الفرنسي، شارل ديغول إلى أحد مستشاري مجلس الدولة بالتعاون مع لجنة خاصة للقيام بمهمة الإصلاح الإداري، وعلى ضوء ما ارتأته هذه اللجنة، صدر قانون الخدمة المدنية في 19 أكتوبر 1946، ثم حل محله القانون الصادر في 04 فيفري 1959، الذي نص على أن يتم اختيار الموظفين لشغل المناصب العمومية عن طريق امتحانات التسابق<sup>1</sup>

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

ولإضفاء الشرعية على هذه النظرية، 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 إن هذه الجج التي جاء بها الأمريكيون لا يمكن قبولها، لأن دائمية الوظيفة لا يخل بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية. لأن هذه المساواة لا يقصد بها المساواة الحسابية أو المطلقة، وإنما المساواة القانونية التي تجعل شغل الوظيفة حقاً لكل من تتوافر فيه شروط تقلدها، وهذه الشروط لا يمكن أن تخرج عن الضوابط الموضوعية، بأن تهدف إلى تولية الوظائف إلى أفضل العناصر وأجدرها، وتطبيقاً لذلك أصدر الرئيس جيفيرسون عام 1820 قانوناً عرف بقانون الأربع سنوات، والذي يقضي بجواز فصل كل موظف قضى في الخدمة أربع سنوات<sup>2</sup>.

وفي عهد الرئيس جاكسون، كان أشد تأييداً لنظام تأقيت الوظيفة، ولكن بدوافع مغايرة لسلفه، فقد كان دافعه ربط مدة شغل الوظيفة بمدى ولاية الحزب الفائز وتبرير نظام الغنائم. وبعد عهد الرئيس جاكسون، بدأ الوضع السابق يتغير، وأخذت عيوب هذا النظام تتكشف حيث اتضح أن تغيير الموظفين باستمرار يسيء إلى مصلحة الدولة بعد أن اتسع نشاطها من جهة، ومن جهة أخرى أساءت الأحزاب السياسية استخدام حقها في تعيين

1 - محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص 47

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

1، أبريل 1974 ص 75

الموظفين من أنصارها نتيجة لهذا الوضع، ظهر شعور عام بالحاجة إلى التغيير والإصلاح، خاصة بعد اغتيال الرئيس الأمريكي جارفيلد عام 1883، على يد أحد الثائرين على هذا النظام، مما دفع بالبرلمان إلى التعجيل بإصدار قانون الإصلاح الذي تقدم به عضو مجلس الشيوخ جورج بندلتون، وهو يقضي بأن يكون التعيين في الوظائف العمومية على أساس الجدارة أو الصلاحية، من خلال إنشاء لجنة خاصة محايدة تتكون من ثلاثة أشخاص، لا ينتمون لحزب واحد، مهمتها الإشراف على إجراءات التعيين<sup>1</sup>.

ومع مطلع القرن العشرين، بدأ هذا المعيار 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<sup>2</sup>، كذلك دستور جمهورية باناما لعام 1946 في مادته 241، والتي تقضي بأن يحدد القانون شروط الإلتحاق بالإدارة العمومية بطريق المسابقة بحسب طبيعة الوظيفة، وفي حالة التساوي من ناحية الجدارة يفضل من يثبت أنه الأكثر احتياجا للوظيفة من الناحية الاقتصادية، ويعتبر من أفضل النصوص الدستورية تقريرا لمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية.

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

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

<sup>2</sup> - انور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ص 15-16

### الفرع الثالث: أساس معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة:

يجد معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية أساسه القانوني عن المستوى الدولي، من خلال ما تضمنته بعض المواثيق الدولية، وقد تم تناولها باعتبارها تشكل مصدرا للقانون الداخلي الجزائري، وفق شروط وأحكام المادة 150 من دستور 1996، كما يجد سنده القانوني على المستوى الداخلي من خلال ما تضمنته أحكام الدستور ونصوص القوانين المنظمة للوظيفة العمومية. فما هي المكانة التي أولتها المنظومة القانونية الوطنية لهذا المعيار؟

#### أولاً: الأساس القانوني لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية على المستوى الدولي:

ظهر مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية على المستوى القانوني لأول مرة غداة الثورة الفرنسية، حيث كان التوظيف قبلها قائماً على المحاباة السياسية والعائلية<sup>1</sup>، مما دفع برجال الثورة إلى إنهاء الفوارق بين المواطنين في الوصول إلى الوظائف العمومية، وإخضاعها لاعتبارات الجدارة والكفاءة، وهذا ما نصت عليه المادة السادسة من إعلان الحقوق لعام 1789 بأن: "جميع المواطنين متساوون في الإلتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لأحدهم إلى بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب"، هذا الإعلان الذي شكل جزءاً من القانون الوضعي الفرنسي بمقتضى دستور 1958.<sup>2</sup>

إن هذه المادة تنص صراحة على معيارين أساسيين يحكمان عملية التوظيف، هما المساواة و الجدارة، حيث أن الاختيار لشغل الوظائف العمومية يجب أن يخضع إلي المساواة وعدم التمييز بين المترشحين إلا لإعتبارات الجدارة والاستحقاق، وإن كان نص المادة قد استعمل مصطلحي القدرات والمواهب وهي مصطلحات فنية أكثر منها قانونية، لكنها تفيد في معناها، معنى الجدارة والاستحقاق.

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

يعتبر هذا النص بمثابة السند القانوني الذي تستند عليه كافة التشريعات الوضعية في

<sup>1</sup>- مصطفى الشريف ، أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1981 ، ص 86.

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

وضع نظمها الوظيفية والمبادئ التي تحكمها<sup>1</sup>، ومنها معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية، ورغم أن هذا الإعلان يفتقد إلى القوة القانونية الملزمة للدول، إلا أن له قيمة أدبية أو معنوية تحمل على احترامه والاسترشاد بما ورد فيه، وعلى نفس النهج، سار العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966<sup>2</sup>، حيث نص في المادة السابعة منه علي أن: " تقرر الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كل فرد في المجتمع بشروط عمل صالحة وعادلة تكفل بشكل خاص:

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

يتبين أن هذه النصوص الدولية قد أقرت وكرست معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مما يفرض على الدول إدماج هذا المعيار في تشريعاتها الوظيفية، وفي هذا الإطار، جعل الدستور الجزائري المعاهدات المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون<sup>3</sup>. و من ثم فالجزائر ملزمة بما ورد في هذه النصوص الدولية، كونها تشكل جزءا من المنظومة القانونية الوطنية.

## ثانيا : الأساس القانوني لمعيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية على المستوى الداخلي

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

<sup>1</sup> طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة - ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، مصر ، ص 184.

<sup>2</sup> تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67/89، المؤرخ في 16 ماي 1989 ، والمتضمن الإنضمام للعهد

الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ج، عدد 20) ص

ص531،532

<sup>3</sup> - المادة 150 من دستور 1996

## 1- في الدستور:

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

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

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

كرس هذا النص الدستوري صراحة معيارين أساسيين في التوظيف هما، المساواة و 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، نظرا لكونه جاء في ظرف أرادت فيه الحكومة إزالة الاتجاه الاشتراكي للدولة، وتبني النظام الرأسمالي الذي ينعش الحقوق السياسية والحريات الفردية. وفي مجال التوظيف، نصت المادة 48 على أن: "تساوي جميع المواطنين في تقلد الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى، غير الشروط التي يحددها القانون"

بمقارنة نص المادة 41 من دستور 1976 والماد؛ 48 من دستور 1989، نجد أن هذه الأخيرة جاءت أكثر عمومية فيما يتعلق بالشروط الواجبة للدخول إلي الوظيفة العمومية حيث قصرها دستور 1976 على شرطي الاستحقاق و الأهلية، بينما وسع فيها دستور 1989، واعتبرها جميع الشروط التي يحددها القانون، وترك أمر تفصيلها للنصوص القانونية المنظمة

للووظيفة العمومية، ولقد أشارت هذه المادة صراحة إلى المساواة في التوظيف، وضمنا إلى الجدارة، لأنها قيدت المساواة في شغل الوظائف العمومية بتوافر الشروط المحددة قانونا، وهذه الشروط لا تعني في جوهرها إلا شروط الجدارة والاستحقاق.

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

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

ويبدو أن المشرع قد تبنى معيار آخر في ظل هذا الدستور وهو معيار حياد الإدارة المنصوص عليه في المادة 23 منه التي تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، وقد اعتبر هذا المعيار مكملا لمعيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية وذو علاقة مباشرة معه.<sup>1</sup>

مما سبق يبين أن معيار الجدارة أصبح اليوم معيارا دستوريا 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 انتهاكا لمبدأ الشرعية.

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

---

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2005، ص 228

## 2- في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية

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

وكانت البداية بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 ، حيث كرس هذا المعيار في المادة الخامسة التي نصت على أنه: "ليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي مع الاحتفاظ بالشروط المتعلقة بالاستعداد البدني....."، فهذا النص باستعماله عبارة "الاستعداد البدني" فإنه يشير إلى الجدارة في التوظيف، لأن هذا الاستعداد البدني هو أحد مظاهر صلاحية الموظف لشغل الوظيفة العمومية (الجدارة أو الصلاحية الصحية)، وتم تكريسه بصفة واضحة من خلال نص المادة 26 منه، التي حصرت طرق التوظيف في أسلوب المسابقة بنوعيتها، سواء عن طريق الاختبارات أو عن طريق الشهادات، فواضح من خلال هذه المادة أنها جسدت هذا المعيار من خلال اعتماد التوظيف عن طريق المسابقة<sup>1</sup>.

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

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

<sup>1</sup> - مصطفى الشريف ، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل ، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 1985 ، ص 88.

<sup>2</sup> - القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ن (ج،ر عدد 32)

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

ونفس المبدأ تبنته المادة **80** من الأمر رقم **03/06**<sup>1</sup> المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أكدت على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة (وسنقوم بتفصيل نظام المسابقة في المطالب الأول من المبحث الأول من الفصل الثاني) وتتص المادة **80**: "يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

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

- احترام الواجبات العامة، والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.
- الكفاءة المهنية.
- الفعالية والمردودية.
- كيفية الخدمة.

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

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

<sup>1</sup> - المادة **80** من الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر 46 ص 9

المهني كأحد طرقها<sup>1</sup>.

ونظر للعلاقة الوثيقة بين معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العمومية ومعيار حياد الإدارة المعلن عنه بنص المادة 23 من دستور 1996، فقد تم تكريسه في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 41 منه : "على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، حيث ينصرف معنى الموظف هنا إلى الإدارة باعتباره ممثلاً لها مما يفرض عليه ممارسة مهامه في إطار مبدأ الحياد وهذا لن يأتي إلا إذا كان جديراً بتولي الوظيفة والمهام المسندة إليه<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني : خصائص ومواصفات وأهمية معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية**

**الفرع الأول :خصائص الجدارة:**

من خلال العرض السابق نلاحظ أن الجدارة تتكون من ثلاث عناصر رئيسية وهي<sup>3</sup>:

**أولاً: الخاصية الضمنية:**

تعنى أن الجدارة عميقة ومتأصلة في شخصية الفرد بصورة كافية لان تمكنها من التنبؤ بالسلوك في العديد من الحالات والمهام الوظيفية وتعتبر الجدارات خواص ضمنية للشخص وتشير إلى طرق للتصرف أو التفكير أو التعميم عبر المواقف وتتميز بثباتها لفترة زمنية معقولة.

**من هنا نجد أن للجدارة مجموعة من الخواص وهي :**

**1- الدوافع:**

هي الأشياء التي يفكر أو يرغب الفرد فيها باستمرار وتتسبب في إقدامه على تصرف ما، وتقوم الدوافع باختيار السلوك وقيادته وتوجيهه نحو أفعال وأهداف معينة «مثال» (دائماً ما يقوم أصحاب دوافع الانجاز العالية بوضع أهداف صعبة التحقيق لأنفسهم وتحمل المسؤولية الشخصية لانجازها). كما يستفيدون من التغذية المرتدة في تحسين العمل بصورة مستمرة.

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

<sup>2</sup> - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق، ص 37

<sup>3</sup> - عاطف جابر طه ، قضايا عالمية معاصرة في الموارد البشرية، الدار الأكاديمية للعلوم ، الطبعة 1 ، 2014، ص 349

والدوافع والجدارات عوامل مؤثرة جوهرية أو صفات أساسية ذاتية التوليد تتبئ عما يفعله الناس في أعمالهم على المدى الطويل دون رقابة لصيقة.

## 2- الصفات:

هي الخصائص المادية والاستجابة للظروف أو المعلومات «مثال» (زمن الاستجابة وردة الفعل تعتبران صفتين للموظف المميز والشارق). كما أن التحكم الذاتي في المشاعر والمبادرة من الصفات التي لا بد أن يتسم بها المدير الناجح.

## 3- المفهوم الذاتي:

وهي توجهات الفرد أو قيمه أو صورته الذاتية. «مثال» (تعتبر الثقة بالنفس أي اعتقاد الشخص أن بإمكانه أن يكون فعالا في أي حالة تقريبا جزءا من المفهوم الذاتي للشخص) وقيم الشخص عبارة عن دوافع منعكسة أو إستجابية يمكنها أن تتبئ عما سيفعله الشخص على المدى القريب في الحالات التي تكون فيها المسئولية في يد غيرك.

## 4- المعرفة:

هي المعلومات التي لدى الشخص في مجال معرفي معين «مثال» (معرفة الموظف الأجدر بكل كبيرة وصغيرة في المصلحة التي يمارس فيها وظيفته) والمعرفة جدارة مركبة فالدرجات في اختبار المعرفة عادة ما تفشل في التنبؤ بمستوى أداء العمل لأنها تهتم بقياس المعلومات والمهارات لا بالطريقة التي تستخدمها المعلومات في العمل. ويلاحظ أن العديد من اختبارات المعرفة تقيس قدرة الذاكرة على الاسترجاع في حين أن ما يهم هو القدرة على إيجاد المعلومات.

5- المهارة: هي القدرة على أداء مهمة ذهنية أو مادية كما تشمل الجدارات الذهنية أو العقلية التفكير التحليلي (أي معالجة المعلومات والبيانات وتحديد السبب والنتيجة وتنظيم البيانات والتخطيط) والتفكير المفاهيم أي التعرف على الأنماط في بيانات معقدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - فهد الفضالة، الجدارة في العمل - سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الدول العربية و- العدد المائة والأربعون 2018-

من خلال هذه العناصر يتضح أن جدارات المعرفة والمهارة عادة تكون الجزء الظاهر والسطحي من خصائص البشر في حين تكون جدارات المفاهيم الذاتية والصفات والدوافع أكثر خفاء وعمقا وتمركزا في الشخصية.

ومن السهل نسبيا تطوير جدارات المعرفة السطحية والمهارات لذلك فان التدريب هو الطريقة الأقل تكلفة لتأمين هذه القدرات لدى الموظف .

أما جدارات الدوافع الكامنة والخصائص الذي يمثل الشخصية فإنها أصعب تقييما وتطويرا لذلك فأنة من الأجدى اقتصاديا أن يتم الاختيار وفقا لهذه الميزات.

وتقع جدارت المفهوم الذاتي في مكان بالمنتصف ومن الممكن تغيير المواقف والقيم مثل الثقة بالنفس (كأن يرى الشخص نفسه مديرا بدلا من فني متخصص) وذلك عن طريق التدريب أو العلاج النفسي أو التجارب التطويرية الايجابية وان كان ذلك يشكل صعوبة اكبر ويتطلب وقتا طويلا.

وتقوم العديد من المؤسسات بالاختيار على أساس جدارات المعلومات السطحية والمهارات (كأن يقال مثلا: نحن نعين خريجين من أحسن الكليات الإدارية) ثم يفترضون أن لدى المعينين في الوظائف الجديدة جدارات الدافع الكامن والخصائص أو انه يمكن غرس هذه الميزات عن طريق الإدارة الجيدة. لكنه من المحتمل أن يكون العكس هو الصحيح اقتصاديا. فعلى المؤسسات أن تختار وفقا لجدارات الدافع الكامن والخصائص ثم تقوم بالتدريب على المعلومات والمهارات اللازمة لأداء العمل وتزداد أهمية الجدارات في التنبؤ بالأداء المتفوق في الوظائف المعقدة مقارنة بأهمية الذكاء أو مهارات العمل أو الشهادات الدراسية.

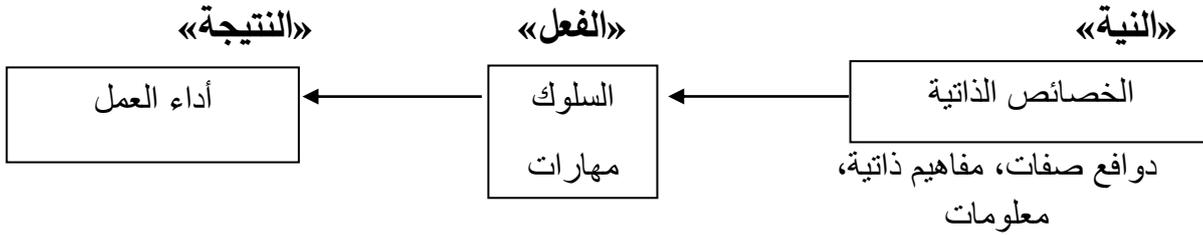
### ثانيا: العلاقات السببية:

العلاقات السببية معناها انه بإمكان الجدارة أن تتسبب أو تنتبأ بالتصرف والأداء حيث تنبئ جدارات الدوافع والصفات والمفهوم الذاتي عن أعمال سلوكية للمهارة والتي تنبئ بالتالي عن نتائج أداء العمل وذلك كما يوضح نموذج سريان السببي المنطلق من الدافع / الخصائص والمار بالتصرف والمنتهى إلى النتائج<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - طه كامل رياض، نموذج الجدارة الوظيفية ، وضع البيانات وتخطيط السياسات واستخدام الأدوات-أطروحة دكتوراه، قسم

إدارة أعمال، جامعة قناة السويس-الإسماعلية ، سنة 2009 ص 10

### (نموذج السريان السببي للجدارة)



دائماً ما تشتمل الجدارة على نية وهى الدافع أو قوة الخاصية التي تسبب التصرف في اتجاه نتيجة ما. فعلى سبيل المثال دائماً ما تشمل جدارات المعلومات والمهارات دافعا أو صفة أو مفهوما ذاتيا يكون بمثابة المحرك أو القوة الدافعة للمعلومات أو المهارة التي تستخدم. إن السلوك بدون نية لا يحدد جدارة. فعلى سبيل المثال فإنه بدون معرفة السبب الذي من أجله يتجول المدير في المنظمة فانك لا تستطيع معرفة أي من الجدارات يمارس هذا المدير هذا أن كان يمارس جدارة أصلا. قد تكون نية المدير هي التخلص من الملل أو من تشنج من عضلات الرجل أو مراقبة العمل ليرى ما إذا كانت الجودة مرتفعة أو الرغبة في أن يكون ظاهرا للعمال.

وقد تكون الأفكار جزءا من السلوك المبني على الفعل حيث التفكير يسبق التصرف وينبئ عنه لنضرب على ذلك أمثله الدوافع (مثال: التفكير في أداء شيء ما بطريقة أفضل) أو أفكار التخطيط أو أفكار حل المشكلات.

#### ثالثا: المرجع المعياري:

والمرجع المعياري معناه انه بإمكان الجدارة أن تنتبأ بالشخص الذي جيد أو لا جيد القيام بعمل ما .وذلك قياسا على معيار أو مواصفات معينة. ويعتبر المرجع المعياري أمرا في غاية الأهمية في تعريفنا للجدارة فالخاصية لا تعتبر جدارة إلا إذا أنبأت عن شيء له معنى في العالم الحقيقي. فالخاصية أو الشهادة التي لا تؤدي إلى فارق في الأداء ليست بجدارة ولا يجب استخدامها لتقييم الأفراد.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المرجع نفسه ص 11

## الفرع الثاني: مواصفات الجدارة الوظيفية:

ويمكننا في أي مرفق عمومي من المرافق الخاصة بالوظائف العمومية أن تميز بين نوعين من سمات الموظفين:

### أولاً: مواصفات الموظف المتوسط **AVERAGE** :

وهي السمات والمهارات الوظيفية التي يمتلكها الموظف بالدرجة التي تحصنه ضد قرارات الرفض والفصل. وهي تمثل الحد الأدنى من السمات والمهارات التي تمكنه من الاحتفاظ بوظيفته.

### ثانياً: مواصفات الموظف الخارق **SUPERIOR** :

وهي السمات التي يتميز بها الموظفون الممتازون، والتي تمثل الحد الأقصى من المهارات التي تمكن الموظف من تجاوز المعدلات العادية للأداء، مقارنة برفاقه في العمل<sup>1</sup>. وسوف نركز فقط على هذا النوع من المواصفات التي يمتلكها الموظف المتفوق أو الممتاز، وهي تلك التي نقصدها بمصطلح «الجدارة».

فلماذا يتم التركيز على مواصفات الجدارة وحدها؟ ألا يساهم الموظفون متوسطوا الأداء في تحسين المرفق العمومي؟ ثم أليس من الممكن أن يتحول الموظفون العاديون - بمرور الزمن - إلى موظفين ممتازين؟ هل يحتاج الأمر إلى وضع الخطط ودراسة نماذج الجدارة؟. نعم، قد يكتسب الموظف عدداً من مواصفات الجدارة نتيجة تراكم الخبرة، لكن هناك عدداً من التحفظات منها:

1. إذا لم يكن لديك تصور واضح عن مواصفات الجدارة الخاصة بوظيفة هذا الموظف فكيف تعرف ما إذا كان الموظف يحرز تقدماً أم لا؟
2. في الإدارات الكبيرة، يصعب معرفة مستوى أداء كل موظف، كما يصعب متابعة درجة تقدمه أو تأخره في تحقيق مستوى الأداء المطلوب.
3. من الصعب على الموظف العادي أن يدرك مستوى الأداء الذي تتطلبه منه وظيفته. فكثيراً ما يشتكي الموظف من عدم وضوح رؤية الإدارة العليا بخصوص ما هو مطلوب منهم. فيقبع الموظفون عند الحدود الدنيا للأداء، ولا يفكرون في تجاوزها، لاشيء إلا لعدم وجود نموذج قياسي لمواصفات الجدارة.

<sup>1</sup> - عاطف جابر طه، المرجع السابق، ص 359

4. يجد المدير نفسه في أزمة عندما يرحل أحد الموظفين الممتازين ويترك وظيفته شاغرة، فقد حقق الموظف الراحل نتائج لا يمكن للموظف العادي تحقيقها. فيختار المدير ولا يعرف كيف يختار موظفاً جديداً يحل محل القديم، لأن المنصب ارتبط في ذهنه بجدارة الشخص، وليس بالأنشطة التي يؤديها.

5. إذا كنت تقبل من موظفيك مستويات أداء عادية، فمن المؤكد أنك تستند إلى وجود موظفين آخرين يحققون أداءً متفوقاً يغطي ضعف زملائهم. كما يقوم هؤلاء الموظفون المتفوقون بتدريب الموظفين العاديين.

ولهذا صار من الأفضل حسم المسألة موضوعياً من خلال مقاييس الجدارة التي تحتاجها الشركة في كل موقع.

وإذا أردت تحديد مواصفات الجدارة الوظيفية التي تؤثر على مستوى الأداء في وظيفة ما، عليك أن تستكشف السمات الموجودة في موظف متميز يعمل بالفعل في هذه الوظيفة، دون أن تحاول معرفة السمات الوظيفية التي تتطلبها الوظيفة أو تحتاجها بالاعتماد على التصورات المثالية الموجودة في خيالك دون الاستناد إلى الواقع.

### الفرع الثالث: أهمية معيار الجدارة:

تتطوي إدارة الموارد البشرية المبنية على الجدارة على استخدام مفهوم الجدارة ونتائج تحليل عناصر الجدارة للإلتحاق بالوظائف العامة في تحسين عمليات الاستقطاب، الاختيار، تصميم الوظائف، إدارة الأداء، وتنمية العاملين ومكافآتهم، وتظهر أهمية الجدارة<sup>1</sup> على نحو التالي في:

**أولاً: الاختيار والتعيين:** حيث تعتمد قرارات التعيين والاختيار على بيانات أكثر تعلقاً بإمكانيات النجاح الفعلية للموظف من الطرق التقليدية السابقة.

**ثانياً: الترقية والمسارات الوظيفية:** يساعد معيار الجدارة المدير العصري على اتخاذ قرارات الترقية والتطوير الوظيفي استناداً على بيانات موثوق بها في احتمالات نجاح الشخص في الوظيفة وبالتالي يُرقى إلى المنصب من هو أقدر على العطاء فيه.

**ثالثاً: التدريب والتطوير:** توضح الجدارة الفارق الدقيق في خريطة المهارات بين ما يتمتع به الفرد فعلاً من مهارات وبين ما تحتاج إليه الوظيفة، وبالتالي يمكن توجيه الجهود التدريبية لسد هذه الفجوة.

**رابعاً: إدارة الأداء:** تقلل بيانات الجدارة إلى حد كبير الجدل حول تقييم الأداء وذلك عن طريق وضع مؤشرات قياسية للتصرفات المطلوبة على تدرج تسلسلي يصعب الجدل حوله.

إذاً فإن مجرد التأهيل العلمي لا يكفي للحكم بتوفر هذا المعيار، بل يُفضل من لديه خبرة عملية وإذا توفر الأمران فإن الانضباط في العمل بأن يحضر الموظف لعمله مع بداية الدوام ولا يخرج خلاله بدون موافقة رئيسه، ولا ينصرف منه إلا بنهاية وقت الدوام وكذلك التحلي بالأخلاق الفاضلة مع رؤسائه وزملائه ومراجعيه هي من الأمور اللازمة لتكامل توفر مبدأ الجدارة.

وإذا كان عنصراً التأهيل العلمي والعملية يتبينان وقت التقدم لطلب الوظيفة مما يعني عدم التأكد من توفر مبدأ الجدارة فإن العناصر الأخرى كالانضباط في العمل وحسن التعامل وهما محك أو أساس مبدأ الجدارة يتم التأكد من توافرها والموظف على رأس العمل وخلال فترة التجربة، لأنه مهما كان لدى طالب الوظيفة من مؤهلات علمية وعملية فإن ذلك لا يكفي للحكم بتوفر مبدأ الجدارة لديه، بل إن الممارسة الفعلية للعمل والتعامل مع الرؤساء والمراجعين والصبر على تكاثر العمل وإلحاح المراجعين يُعتبر هو الأساس لتوفر هذا المبدأ من عدمه.

### **المبحث الثاني: أنواع الجدارة وعلاقته بمعايير الوظيفة العمومية**

#### **المطلب الأول: أنواع معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة**

إذا كان معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية، يعني أن يكون اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم في الوظيفة على أساس الصلاحية وبعيدا عن المحاباة والمحسوبية، فإن لهذا المعيار ثلاثة أنواع يترتب على توافرها ثبوت الصلاحية أو الجدارة الفعلية لطالب الوظيفة وهي الجدارة الأخلاقية، الجدارة الصحية والجدارة المهنية.

## الفرع الأول: الجدارة الأخلاقية

إذا كان الموظف العام هو ممثل السلطة والحارس الأمين على مصالح الدولة ومواطنيها<sup>1</sup>، فوجب أن يكون صالحاً 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 أهلاً للصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى<sup>2</sup>. ويقصد بالصلاحيات الأخلاقية مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلى بها الشخص، فهي لصيقة بسلوكه وشخصيته<sup>3</sup>.

لكن السؤال المطروح هو، ما هي المعايير الواجب توافرها في الشخص لنتثبت له الجدارة الأخلاقية فيشغل الوظائف العمومية؟

لقد استقرت التشريعات الوظيفية على أن توافر الصلاحيات الأخلاقية في المرشح للوظيفة، له معيارين، أحدهما إيجابي، يتمثل في حسن السمعة والسيره، والآخر سلبي يتمثل في عدم سبق فصل الموظف من الخدمة تأديبياً، وعدم سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وسنتناول كل شرط أو معيار منها وهذا على النحو التالي:

### أولاً: حسن السمعة

يثير هذا الشرط الكثير من المشاكل العملية، كونه شرطاً واسعاً صعب التحديد من جهة، كما يمنح جهة الإدارة سلطة واسعة لتقييم 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 وضع تعريف لحسن السمعة والسيره بالقول: 'بأنها ما عرف به المرء، أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة، تتناقلها الألسن، وتقر

<sup>1</sup>- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1998، ص208.

<sup>2</sup>- أنور أحمد رسلان، "الصلاحيات الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي دراسة مقارنة- "مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 65، يناير 1990، ص217.

<sup>3</sup>- أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الأردن، 1998، ص216.

## في الأذهان على أنها صحيحة.....<sup>1</sup>

وفي حكم آخر لها، ترى المحكمة الإدارية العليا بمصر "أن التدليل على سوء السمعة، أو طيب الخصال، لا تحتاج إلى وجود دليل قاطع على توافرها، أو توافر أي منهما، وإنما يكفي في هذا المقام، وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ضللا من الشك على أي من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة"<sup>2</sup>

إن شرط حسن السمعة، وإن كان لازما للإلتحاق بالوظيفة العمومية، فإنه يعد كذلك ضروريا للبقاء فيها، فإذا فقد الموظف حسن سيرته أثناء الوظيفة، فإن ذلك يعد مانعا له من الاستمرار فيها.<sup>3</sup>

لكن السؤال المطروح في هذا الصدد، هو ما هو المعيار الذي يعول عليه لمعرفة هل أن الشخص حسن السمعة أم لا؟ وما هي السلطة المختصة بتقرير ذلك؟.

إن الإجابة على هذا السؤال هي من الصعوبة بما كان، لأنه لا يوجد معيار موضوعي<sup>4</sup> يسمح بالحكم على حسن سمعة الشخص أو سوءها، لأنها مسألة نسبية تختلف حسب الزمن والمكان، فما يعد من حسن السمعة في مكان ما، قد لا يعد كذلك في مكان آخر، وما يعد من حسن الأخلاق في زمن معين، قد لا يعد كذلك في زمن آخر، كما تختلف بحسب طبيعة الوظيفة، وحجم أعبائها ومسؤولياتها، ولإدارة سلطة في تقدير مدى توافر هذا الشرط في المترشح للوظيفة من عدمه، وقد جرى التعامل في بض الوظائف على الاعتماد على تحقيق تجريه مديرية الأمن، و يسمى تحقيق الهوية.

إن شرط حسن السمعة، وإن كان لازما لتولي الوظيفة العمومية والاستمرار فيها، فإن جهة الإدارة يجب أن تعتمد على معايير موضوعية في تقديره، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري، وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد أورد هذا الشرط في المادة 02/25 بنصها: "لا يمكن لأي

<sup>1</sup> - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 05 أبريل 1958، ذكره نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 53.

<sup>2</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 21 أبريل 1962، ذكره: أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولى الوظيفة العامة بمصر ودول التعاون الخليجي دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص 218

<sup>3</sup> - طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 309.

<sup>4</sup> - شابتوما منصور، "الإلتحاق بالوظائف العامة في العراق"، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، السنة التاسعة والثلاثون العدد 1؛ مارس 1969، ص

شخص أن يعين في وظيفة عمومية (...). إذا لم يكن يتمتع بحقوقه الوطنية، وحسن السيرة والأخلاق. . . . ونفس الشيء بالنسبة للمرسوم رقم 59/58 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية<sup>1</sup>

أما في ظل الأمر رقم 03/06 فقد تم الاستغناء على هذا الشرط، وتعويضه بشرط عدم وجود تنافي جزائي، بموجب المادة 03/75 التي تنص: "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوافر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية

- ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسه الوظيفة المراد الإلتحاق بها. . . . ولعل ما دفع المشرع إلى حذف شرط حسن السيرة والأخلاق، هو صعوبة إثباته من الجهة الإدارية، في حين يسهل إثبات شرط انعدام التنافي الجزائي، من خلال الملاحظات المدونة في صحيفة السوابق القضائية الخاصة بالمرشح للوظيفة.

ويمكن القول بأن المشرع وإن كان يحسب له إضافة شرط انعدام التنافي الجزائي فإنه من جهة أخرى، كان أولى به أن لا يحذف شرط حسن السمعة والأخلاق، والملاحظ أن المشرع الجزائري كرس الشرطين معا بالنسبة للأعوان المتعاقدين وهذا في المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 308/08 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد كفايات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم، وهو ما يشكل المفارقة لأن الموظف هو وحده الذي يشغل منصبا دائما في الوظيفة العمومية وليس العون المتعاقد الذي مهما طالته مدة بقائه في الوظيفة فإن ذلك لا يمنحه صفة الموظف ولا الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية<sup>2</sup>

## ثانيا : عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبيا

إذا كان موضوع حسن السمعة شرطا لتولي الوظيفة العمومية والاستمرار فيها، فإن شرط عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبيا هو شرط لتولي الوظيفة العمومية فقط. ويفترض هذا الشرط، أن المرشح للوظيفة قد سبق له أن تولى أيا من الوظائف العمومية ثم فصل منها لأسباب تأديبية مما يمنعه من الإلتحاق بهذه الوظيفة الجديدة، ما لم تمض مدة زمنية معينة

<sup>1</sup> - المادة 31 من المرسوم رقم 59/85

<sup>2</sup> - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق، ص 42

تختلف باختلاف الأنظمة القانونية على فصلهم .

إن هذا الحظر 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 انتفاء هذا المانع.

ويمكن القول، أن هذا المعيار الزمني المعتمد وإن كان يشكل قرينة قانونية على انتفاء مانع عدم الجدارة أو الصلاحية الأخلاقية، فإنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس من جانب الجهة الإدارية القائمة بالتعيين.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن الأمر رقم **133/66** قد نص على شرط عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبياً في المادة **15/55**، التي قررت أن العزل من الوظيفة يمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات العمومية، أما في ظل الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول، فقد نصت المادة **185** منه على أنه: "لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".

باستقراء نص هذه المادة، نجدها لا تفرق بين التسريح الذي يعتبر فصلاً غير تأديبي من الوظيفة، والعزل الذي يعتبر فصلاً من الوظيفة لأسباب تأديبية. فالتسريح بهذه الصفة لا ينتج عنه عدم التوظيف مرة أخرى، لأنه لا يدل على عدم جدارة الشخص بتولي الوظيفة العمومية، أما العزل وباعتباره إنهاء تأديبياً للخدمة، فإنه يؤدي إلى إقصاء الشخص المفصول من دخول الوظيفة العمومية مرة أخرى، وذلك بسبب عدم جدارته أو صلاحيته وهو سبق له أن كان موظفاً عمومياً.

غير أن ما يعاب على نص المادة **185** المذكور أعلاه، هو مغالاته في هذا الحظر أو المنع، إذ جعله مطلقاً وغير محدد بمدة زمنية معينة كما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة<sup>1</sup> فالموظف العمومي هو إنسان عادي معرض للصواب والخطأ، فإذا صح عقابه تأديبياً وفصله من الوظيفة، فإنه لا يصح منعه من تولي الوظائف العمومية مطلقاً، لذلك كان الأحرى بالمشروع أن يحدد مدة زمنية معقولة، تبدأ من تاريخ صيرورة قرار التأديب نهائياً، يسري فيها الحظر أو المنع.

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000، ص 469 .

### ثالثا :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 في جنحة مخلة بالشرف والأمانة، لأنه بهذه الصفة يكون قد ثبت لديه عدم الجدارة من الناحية الأخلاقية لتقلد الوظيفة العمومية. ولم تحدد الأنظمة والقوانين المقصود بالجريمة المخلة بالشرف والأمانة، بل ترك أمر تحديدها إلى كل من الفقه والقضاء .

وقد عرفتها محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 27 ديسمبر 1971 بأنها: "تلك التي ينظر إليها المجتمع على أنها كذلك، وينظر إلى فاعلها بعين الازدراء والاحتقار، ويعتبره ضعيف الخلق، منحرف الطبع، دنيء النفس، ساقط المروءة، فالشرف والمروءة ليس لهما مقياس ثابت محدد، بل هما صفتان متلازمتان لمجموعة المبادئ السامية، والمثل العليا التي تواضع الناس على إجلالها وإعزازها في ضوء ما تفرضه قواعد الدين ومبادئ الأخلاق والقانون السائدة في المجتمع"<sup>1</sup>

ونظرا لعدم وجود معيار دقيق، تتحدد بمقتضاه الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، فإن أمر تحديدها يرجع للسلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القضاء، ويشترط لحرمان من سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية من شغل الوظيفة، ألا يكون قد أعيد إليه اعتباره بموجب حكم قضائي، لأن ذلك يؤدي إلا زوال الحكم الجنائي، ومحو آثاره بالنسبة للمستقبل، وبذلك يكون هذا المانع من شغل الوظيفة مؤقتا ومرتبطا برد الاعتبار للمحكوم عليه من عدمه، لقد اخذ المشرع الجزائري بمبدأ رد الاعتبار للمحكوم عليه جنائيا في المواد من 676 إلى 693 من قانون الإجراءات الجزائية وقسمه إلى رد اعتبار بقوة القانون، ورد اعتبار قضائي<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966؛ لم ينص على هذا الشرط ضمن شروط التوظيف، و نص فقط على وجوب أن يكون الشخص حسن السيرة والأخلاق<sup>3</sup> وفي نفس الإطار سار المرسوم رقم 59/85 المتضمن

<sup>1</sup> - أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العمومية بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي دراسة مقارنة- المرجع السابق، ص ص223\_224.

<sup>2</sup> - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق، ص 42

<sup>3</sup> - المادة 03/25 من الأمر رقم 133/66

القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية<sup>1</sup> ، أما الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، فقد استحدث هذا الشرط ونص عليه في المادة 04/75 منه والتي تنص "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية (...). ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها وما يلاحظ في هذا النص أنه أورد الشرط بصورة عامة دون تفصيل، فهو لم يحدد طبيعة الملاحظات التي تحملها شهادة السوابق القضائية للمترشح للوظيفة، ما إذا كانت تخص الجنايات أو الجنح؟، وكذلك الأمر بالنسبة للعقوبة موقوفة النفاذ، هل تدخل ضمن حالة التنافي أم لا؟، كما أنه أغفل التعرض لمسألة رد الاعتبار للمحكوم عليه جنائيا.

إن هذا العموم والغموض الذي يشوب النص، كان الأخرى بالمشروع أن يتفاداه، لأنه يفتح المجال واسعا أمام جهة الإدارة لاستعمال سلطتها في تقدير توافر هذا الشرط من عدمه ، ومن ثم قد تتعسف وتتحرف عن معايير الجدارة وحدود المصلحة العامة في الاختيار. يتضح أن الجدارة الأخلاقية تمثل شرطا عاما وضروريا، سواء لدخول الوظيفة العمومية أو للاستمرار فيها، لأن صلاح الوظيفة من صلاح الموظف، وصلاح الموظف لا يكون إلا بحسن سمعته وأخلاقه، مما يتطلب من المشرع الجزائري أخذ هذا الشرط بالعناية اللازمة، وتحديد مقوماته وعناصره بوضوح حتى لا تستعمله الإدارة ذريعة لإساءة استعمال سلطتها في التوظيف، وهو ما يقتضي تعديل نص المادة 75 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، بإدراج شرط حسن السمعة، وتفصيل وتوضيح أحكام شرط انعدام التنافي الجزائي<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الجدارة الصحية

تعتبر الجدارة أو الصلاحية الصحية شرطا ضروريا للتعين 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 الأعراض البدنية والعقلية والعصبية والمعدية، وإن كان أمر معرفة خلو الشخص من الأمراض العصبية هو أمر في غاية الصعوبة.

<sup>1</sup> - المادة 03/31 من المرسوم رقم 59/85

- شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق، ص 46<sup>2</sup>

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<sup>1</sup>. وتختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب طبيعة الوظيفة، فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية كموظفي جهاز الشرطة أو الجيش، في حين لا تحتاج وظائف أخرى إلى هذه الدرجة الكبيرة من اللياقة الصحية.

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

لقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الصلاحية الصحية في التوظيف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 لا سيما في المادة 25-04 وكذلك في المرسوم رقم 59/85 لا سيما المادة 31-05 ونص الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على هذا الشرط في المادة 06/75 منه، وإن كان يعاب على هذا النص أنه قلل من أهمية هذا المبدأ عندما أدرجه مع شرط السن والمؤهلات، وكان من الأفضل فصل هذه الشروط لعدم ارتباطها من جهة، وللتأكيد على أهمية كل منها من جهة أخرى.

ويتم إثبات هذا الشرط بتقديم شهادة طبية، حيث أوضح المنشور رقم 16 ك/خ/ع و ع/2006 الصادر في 29 أبريل 2006 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، لمسؤولي الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية بأنه: "ينبغي إثبات هذا الشرط من خلال تقديم شهادة طبية مسلمة من طرف طبيب في الاختصاص المطلوب، طب عام، طب الصدر، طب العيون...".

من جهة أخرى، نصت المادة 24 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وترقيتهم، على عدم جواز إقصاء هذه الفئة من الإلتحاق ببعض الوظائف العامة طالما لا تنتافي إعاقاتهم مع الوظيفة المراد شغلها، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد راعى الاختلاف في درجة اللياقة الصحية المطلوبة في شغل الوظائف العمومية وربطه بطبيعة الوظيفة، وأوجبت المادة 27 على كل مستخدم أن يخصص على الأقل نسبة 1% من مناصب العمل المعترف لهم بصفة العامل، وعند الاستحالة يتعين عليه دفع اشتراك مالي تحدد قيمته عول طريق التنظيم.

<sup>1</sup> حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 2004، ص 278.

وفي تقديرنا كان على المشرع أن ينص على هذا الحق المعترف به للأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، في القانون الأساسي المنظم للوظيفة العمومية، ليؤكد على أهميته من جهة، وليضمن له التطبيق على المستوى العملي من جهة أخرى.

### الفرع الثالث: 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 همان: الجدارة أو الصلاحية العلمية، والخبرة العملية<sup>1</sup>.

### أولاً: 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 الوزير والقضاة وأساتذة الجامعات وغيرها، على عكس الوظائف البسيطة والحرفية، والتي تتطلب في الأساس مجهودًا جسمانيًا، ولا يشترط فيها المؤهل العلمي، بل يكفي فيها الإلمام بالقراءة والكتابة<sup>2</sup>.

ولم ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 على شرط المؤهل العلمي، وترك ذلك للقوانين الأساسية الخاصة التي قامت بتحديدده بحسب الفئات المختلفة للموظفين<sup>3</sup>، أما المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فقد نص على الشرط في المادة 04/31 منه ضمن الشروط العامة للتوظيف.

وفي ظل الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجده قد نص على هذا الشرط في المادة 06/75 منه، وقد أحسن المشرع عندما ربط المؤهلات المطلوبة بالوظيفة المراد شغلها، كما نلاحظ من خلال نص هذه المادة، أن المشرع قد اعتبر

1- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 67

2- حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 279

3- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، المرجع السابق، ص 114

الجدارة العلمية شرطا عاما لتولي الوظائف العمومية، تاركا أمر تفصيلها وتحديد درجتها إلى القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي، وكذلك إلى المقررات والتدابير الداخلية التي تصدرها الهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية<sup>1</sup> والسؤال المطروح في هذا الصدد، هو هل أن جهة الإدارة المختصة بالتعيين لها سلطة مقيدة أو تقديرية فيما يخص وجوب توافر شرط المؤهل العلمي؟

واضح من نص المادة أن سلطة الإدارة في هذا الشأن هي سلطة مقيدة، ولكن هناك وظائف لا تتطلب مؤهلا علميا معيناً مما يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن.

### ثانيا :الجدارة العملية (الخبرة المهنية)

ويقصد بها المهارة الفائقة في التخصص، الناجم غالبا عن طول الممارسة المقترن أحيانا بالموهبة الذاتية، كما يقصد بها الممارسة المسبقة لوظائف معينة لمدة زمنية معينة<sup>2</sup>. 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** عاما، عند نصه على المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة العمومية دون تحديد لها، وبذلك فهي تشمل بالإضافة للمؤهل العلمي عنصر الخبرة المهنية، التي قد تشترطها بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين العموميين.

نخلص إلى أن الجدارة المطلوبة لشغل الوظائف العمومية هي مفهوم واسع، يشمل الصلاحية الأخلاقية بكل عناصرها، والصلاحية أو الجدارة الصحية وكذا الجدارة المهنية، وقد تبنى المشرع الجزائري هذه الأنواع الثلاثة من الجدارة وجعلها كشرط لدخول الوظيفة العمومية، والبقاء فيها لما لها من أهمية بالغة في الارتقاء بمستوى الوظيفة العمومية نحو تحقيق الأهداف المرجوة منها.

كما أنه وإن كانت هذه الأنواع الثلاثة من الجدارة متكاملة ومترابطة، إلا أنه قد يحدث التعارض بينها، فقد يتوافر في شخص ما الجدارة الصحية ويفتقد للجدارة المهنية أو العكس،

<sup>1</sup> - منها مثلا مقرر رقم **13** ك/خ/م ع وع/08 الصادر في **03** سبتمبر **2008** من المديرية العامة للوظيفة العمومية الذي يحدد قائمة الشهادات والمؤهلات المطلوبة للإلتحاق ببعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية

<sup>2</sup> - محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص 70

وهنا يمكن القول بأن مسألة الترجيح تعود إلى سلطة الإدارة التقديرية تبعا لطبيعة ونوع الوظيفة المراد شغلها، وإن كانت الجدارة الأخلاقية والمهنية تسموان على الجدارة الصحية بدليل أن المشرع قد أعفى فئة ذوي الاحتياجات الخاصة من شرط الصلاحية الصحية لصالح شرط الصلاحية الأخلاقية والمهنية خاصة<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني: علاقة معيار الجدارة في تقليد الوظيفة العمومية بغيره من معايير الوظيفة العمومية

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

### الفرع الأول: علاقة معيار الجدارة بمعيار المساواة في تولي الوظيفة العمومية

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

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

وكان الهدف من وراء إقرار هذا المعيار هو القضاء على الاحتكارات الطبقية في شغل الوظائف العمومية التي كانت سائدة في أوروبا في ذلك الوقت<sup>2</sup>، إلا أن أعمال المساواة القانونية يؤدي في الواقع إلى عدم مساواة فعلية، وذلك بسبب اختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية

<sup>1</sup> - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 51

<sup>2</sup> - محمد ابراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 52

للطبقات الفقيرة عن أوضاع الطبقات الغنية، حيث يتطلب الحصول على المؤهلات العلمية نفقات كبيرة يعجز أبناء الطبقة الفقيرة عن توفيرها، مما أدى إلى ظهور مفهوم آخر هو معيار المساواة الفعلية في التوظيف.

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

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

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

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

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

وما يدل أكثر على هذه العلاقة الوثيقة بين المعيارين أن هناك نصوص قانونية تكرر المعيارين معاً، وترتبط أحدهما بالآخر مثلما نصت عليه المادة 06 من إعلان الحقوق الفرنسي

لعام 1789<sup>1</sup>، وكذلك المادة 07 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

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

### الفرع الثاني: علاقة معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمعيار حياد الإدارة

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

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

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

أما في التشريع الجزائري، فنسجل عدم ظهور المعيار في دستور 1976 لأنه يتعارض مع واجب الإلتزام تجاه الخيار الاشتراكي، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ بوسماح عن المبدأ أنه: "عرف نوعا من الغياب على مستوى النصوص الرسمية بسبب الأوضاع السياسية التي عاشتها الجزائر في ظل الدساتير السابقة، صاحبه غياب للمبدأ على المستوى العملي"، وفي ظل دستور 1989 ظهر هذا المعيار بصورة ضمنية فقط، حيث يستشف من بعض النصوص

<sup>1</sup> - أخضعت هذه المادة التوظيف إلى مبدأ المساواة ولكن على أساس ما يتمتع به الأفراد من قدرات ومواهب ، وهذه الأخيرة تحمل في جوهرها معنى الجدارة والاستحقاق

الواردة فيه<sup>1</sup>، ثم جاء دستور 1996 ليكرس معيار حياد الإدارة صراحة ضمن أحكامها بمقتضى نص المادة 23 منه والتي تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، وسأيره في ذلك الأمر رقم 03/06 بموجب المادة 41 منه، ومن المظاهر البارزة التي يظهر فيها إعمال مبدأ حياد الإدارة، مسألة الإلتحاق بالوظائف العمومية، حيث لم تعد الوظيفة العمومية مقصورة على طائفة معينة من المواطنين كما كان الأمر في الماضي ، وإنما أصبحت حقا دستوريا يتمتع به كل المواطنين على قدم المساواة، ولا تفضيل بينهم إلا لاعتبارات الجدارة والكفاءة.

ومن هنا تظهر علاقة الجدارة في تولي الوظائف العمومية بمبدأ حياد الإدارة؛ فهذا الأخير هو مبدأ متفرع من مبدأ الجدارة ، لأن الموظف لا يمكن أن يتسم بالحياد والنزاهة في أداء وظيفته إلا إذا كان قد شغل الوظيفة لاعتبارات تتعلق بجدارته وكفاءته، أما إذا دخل الوظيفة لاعتبارات المحاباة والمحسوبية والاعتبارات السياسية، فإنه سوف يبقى مرهونا بها في تعامله مع المواطنين وفي تعاطيه مع الشؤون السياسية في الدولة.

### الفرع الثالث: علاقة معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمعيار دائمية الوظيفة

ساد مبدأ دائمية الوظيفة في الحضارات القديمة، وكان الهدف منه هو استتثار الطبقات العليا في المجتمع كالأشراف ورجال الدين، بشغل وظائف الدولة العليا مدى الحياة<sup>2</sup> ثم أصبح الهدف من إقرار هذا المبدأ هو السير الحسن للوظيفة العمومية بانتظام ، ولكن قبل ظهور هذا المبدأ كان هناك ما يسمى بمبدأ تأقيت الوظيفة والذي سوف نتطرق إليه ليتوضح أكثر مفهوم مبدأ الدائمة.

### أولا : نظرية تأقيت الوظيفة العامة:

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

<sup>1</sup> - المواد 22 و 28 من دستور 1989

<sup>2</sup> - حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق، ص 65

الوظائف السياسية والوظائف الإدارية من حيث تأقيت مدة الخدمة<sup>1</sup>. إن هذه الحجج التي صاغها الرئيس جاكسون لا تتفق في الحقيقة مع أصول الإدارة العامة، وكان الغرض منها فقط هو تقنين نظام الغنائم الذي كان سائدا في أمريكا آنذاك، ذلك أن مبدأ دائمية الوظيفة لا يعني بالضرورة أن الموظف سينظر إليها بعين الملكية الخاصة ويشغلها لصالحه مادام هذا الأخير محكوم بقوانين وأخلاقيات الوظيفة العمومية. أما القول بضرورة مساواة الوظيفة السياسية والإدارية، فهو غير مبرر، لأن تأقيت الوظيفة يصلح للوظائف السياسية دون الإدارية نظرا لطابعها المتقلب<sup>2</sup>.

### ثانيا : مفهوم مبدأ دائمية الوظيفة

يقصد بمبدأ دائمية الوظيفة "اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة، مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب، وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة الشرفية"<sup>3</sup>. وتتمثل مزايا هذا المبدأ في أنه يضمن حياة مهنية مستقرة للموظفين من خلال أخذه بنظام التقاعد، كما يتيح لهم فرصة التنمية والتطوير من خلال اعتماد نظام التدريب المستمر، مما يؤدي إلى تزويد الإدارة بموظفين مؤهلين ومختصين، كما يؤدي إلى تكريس مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام ، ويعمل على استقطاب أفضل العناصر إلى الوظيفة العمومية.

وقد أخذت النظم الوظيفية الجزائرية بمبدأ دائمية الوظيفة وذلك بالنظر إلى مزاياه السابقة الذكر، ويتجلى ذلك من خلال وضع شروط معينة في الشخص للالتحاق بالوظيفة<sup>4</sup> ثم قضائه فترة تربص معينه<sup>5</sup> لاختبار قدراته، ليرسم بعد ذلك بموجب قرار تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين، وبعد مرور فترة من العمل في الإدارة العمومية يستفيد الموظف العمومي من نظام الترقية، وهذه هي مقومات مبدأ دائمية الوظيفة كما أن المادة 04 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد عبرت أن الموظف هو من عين في وظيفة عمومية دائمة، وهو تبني صريح لمبدأ دائمية الوظيفة من طرف المشرع الجزائري.

<sup>1</sup> - مصطفى الشريف ، أعوان الدولة، المرجع السابق، ص 67

<sup>2</sup> - حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق، ص 65

<sup>3</sup> - المرجع نفسه ، ص 71

<sup>4</sup> - المادة 75 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>5</sup> - المادة 83 من الأمر 03/06

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

ونخلص إلى أن علاقة معيار الجدارة بمبادئ التوظيف الأخرى علاقة وثيقة وتكاملية، - فمعيار الجدارة هو المعيار المحدد والمفسر لمبدأ المساواة في التوظيف، وإلا كانت مساواة حسابية مطلقة غير قابلة للتطبيق عمليا. - وهو الأساس الذي يبنى فوقه مبدأ حياد الإدارة، فلا حياد لإدارة قوامها التوظيف عن طريق المحاباة والاعتبارات السياسية وغيرها. - كما أنه جوهر مبدأ دائمية الوظيفة، فلا حديث عن جدارة في نظام وظيفي يسوده تداول للوظائف العمومية بحسب الأهواء الحزبية والسياسية.

## خلاصة الفصل الأول

إن معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة الذي اهتمت إليه الأنظمة القانونية

الوضعية حديثا، قد عرفته الشريعة الإسلامية وكرسته في أحكام القرآن الكريم قبل 14 قرنا وجسده الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون من بعده على مستوى التطبيق العملي، ولم يجعلوا منه مجرد أحرف ميتة، ونظرا لأهمية المعيار في مجال الوظيفة العمومية كونه أصبح اليوم مبدأ دستوريا وعالميا، فقد حرص المشرع الجزائري على تكريسه في المنظومة القانونية الوطنية، وجاءت أحكام الدستور لتعلن الأخذ بهذا المعيار ولو بصفة ضمنية من خلال النص على مبدأ المساواة في التوظيف وجعل الجدارة هي معيار التمييز بين المواطنين في شغل الوظائف العمومية، وفي نفس الإطار جاء القانون الأساسي المنظم للوظيفة العمومية، حيث جعل من المسابقة هي الأصل والقاعدة في الإلتحاق بالوظائف العمومية.

من جهة أخرى، فإن معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العمومية هو مفهوم واسع يشمل الجدارة الأخلاقية، الصحية والمهنية. وقد حرص المشرع على تقرير هذه الأنواع من الجدارة وجعلها شرطا لتولي الوظيفة العمومية رغم ما قد يثار بشأنها من غموض، قد يفتح المجال للإدارة للتعسف في استعمال سلطتها في تقدير مدى توافر هذه الشروط من الخدمة. كذلك فإن لمعيار الجدارة في التوظيف علاقة وثيقة بمبادئ الوظيفة العمومية الأخرى، وقد كرس المشرع هذه العلاقة من خلال النص على مبدأ المساواة في التوظيف، ومبدأ حياد الإدارة باعتبارها مبادئ دستورية مكملة لمعيار الجدارة، كما جعل التوظيف يقوم على مبدأ دائمية الوظيفة باعتباره الحقل المناسب لإعمال مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية.

# الفصل الثاني

## تطبيقات معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية

## الفصل الثاني: تطبيق معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية في النظام القانوني الجزائري

إذا كان يقصد بمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، أن يكون توظيف الأشخاص وتسيير حياتهم الوظيفية والاحتفاظ بهم في عملهم على أسس موضوعية قوامها الصلاحية والاستحقاق، فهذا المعنى للجدارة لا يقتصر فقط على الدخول للوظيفة، وإنما يمتد ليشمل المسار الوظيفي للموظف، من تقييم وترقية وما يصاحب ذلك من راتب، وأخيرا فإن بقاءه في الوظيفة مرهون كذلك بكفاءته وجدارته ، فما حقيقة تكريس ذلك في المنظومة القانونية الوطنية؟.

إن التطرق لهذا الموضوع يقتضي، التعرض للجدارة في الالتحاق بالوظيفة، وهذا في مبحث أول ثم الجدارة أثناء المسار الوظيفي، وهذا في مبحث ثاني.

### المبحث الأول: معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية

إن معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية يثير مسألتين، أولهما شعور الأفراد بأن لهم الحق في تقلد وظائف الدولة، وثانيهما أن جهة الإدارة ملزمة قانونا بأن تختار الأجدر والأصلح من بين المتقدمين لشغل الوظائف العمومية<sup>1</sup>، والسؤال المطروح في هذا الصدد هو: كيف يمكن الموازنة بين هاتين المسألتين؟ إن تحقيق هذه الموازنة يقتضي وضع آلية محكمة للاختيار، ألا وهي مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة ، مع التطرق إلى الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، مصر ، العدد1، 1969،

## المطلب الأول: مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة

يعد التوظيف عن طريق المسابقة أكثر طرق التعيين ديمقراطية وذلك لما يحققه من مساواة وتكافؤ في الفرص بين جميع المترشحين للوظائف العمومية من جهة، ولقيامه كذلك على أسس موضوعية قوامها الكفاءة والصلاحية من جهة أخرى، الأمر الذي يجعل منه مقياساً حقيقياً للكشف عن قدرات ومواهب المترشح على أنه أفضل من غيره من المترشحين لتولي مسؤوليات وواجبات الوظيفة المترشح إليها وتحقيق سيرها، لأنه ومما لا ريب فيه أن الموظف غير الكفء سيكون سبباً في إعاقة هذا السير.

وعليه، نتناول في هذا المطلب مفهوم المسابقة وهذا في فرع أول، ثم تنظيم المسابقة في القانون الجزائري في فرع ثاني.

### الفرع الأول: مفهوم المسابقة

إن تحديد مفهوم المسابقة، يستوجب علينا التطرق إلى تعريف المسابقة وأهميتها بالنسبة للإدارة في اختيار أفضل الكفاءات الإدارية (أولاً) ثم أنواع المسابقات وهذا على حسب المعيار المعتمد في ذلك (ثانياً)

أولاً: تعريف المسابقة وأهميتها:.

#### 1- تعريف المسابقة:

يقصد بامتحان المسابقة اختيار الموظفين عن طريق إجراء اختبارات تنافسية لهم لاقتناء أفضلهم من حيث الصلاحية لشغل ما لديها من وظائف شاغرة<sup>1</sup>، وجاء في تعريف تقدمت به لجنة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية للمسابقة<sup>2</sup> بأنها تعني التالي:

أ- الإعلان الكافي في الوظائف ومتطلباتها بحيث تكون البيانات بشأنها في متناول من يعينهم الأمر من كافة المواطنين، الأمر الذي يمكنهم من تفهم محتوياتها قبل وقت كاف.

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

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

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

ب- فرصة التقدم بطلب التوظيف: كل مواطن يرغب الالتحاق بالخدمة العامة يجب أن يمنح الفرصة التامة للتعبير عن هذه الرغبة ويجب أن تلقى رغبته كل اعتبار طالما أنه يستوفي الشروط .

ج- واقعية المستويات: يجب أن يكون مستوى المؤهلات المطلوبة معقولا مقارنة بالوظيفة المعلن عنها ويجب أيضا تطبيق هذه المستويات بدون تحيز لأي من الراغبين في العمل الحكومي.

د- انعدام التفرقة: يجب أن تكون المعايير و الأسس المستخدمة محتوية على العوامل ذات الصلة فقط بالمقدرة و الصلاحية للخدمة.

هـ- الترتيب على أساس المقدرة: إن المضمون الحقيقي للمسابقة يعني ترتيب المستخدمين على أساس تقويم نسبي لقدراتهم وصلاحيتهم و يعني أيضا وسيلة الاختيار التي تؤدي إلى ممارسة هذا الترتيب و ان كان هذا التعريف قد عرف المسابقة بضمانات إجرائها من الإعلان عنها حتى الإعلان عن قائمة الناجحين ، إلا أنه يؤكد على ضرورة احترام إجراءات المسابقة حتى تحقق الهدف المرجو منها و هو تحقيق الصلاحية في الوظيفة العمومية

كما أنها تعني الكشف عن مدى صلاحية الشخص للنجاح في أداء العمل، مما يرفع من مستوى الخدمة العمومية،<sup>1</sup> و المسابقة عملية مركبة تركز على أن تسند إلى لجنة مستقلة مهمة اختيار عدد معين من الأفراد تبعا لاحتياجات الإدارة و عدد المناصب الشاغرة ، ثم تقوم هذه اللجنة بترتيب المترشحين حسب استحقاقهم و جدارتهم<sup>2</sup> .

وعلى هذا فهي تمثل أنسب الوسائل لاختيار الموظفين العموميين ، حيث بالإضافة إلى ما سبق يتيح الإعلان فرصة المشاركة و النجاح للجميع مما يوسع من دائرة استقطاب الكفاءات الإدارية.

واضح إذن أن المسابقات عرفت بعدة تعاريف ، إلا أن الملاحظ أنها تدور جميعا حول مفهومين الأول هو تقليص حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العمومية بغية محاولة القضاء

<sup>1</sup> - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، ص 45

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

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

على المحاباة والمحسوبية و الثاني هو تحقيق نظام الجدارة بالتثبيت من مدى صلاحية الشخص و قدرته على تحمل أعباء الوظيفة العمومية .

ويمكن في الأخير القول بأن المسابقة ما هي إلا وسيلة من وسائل اختيار الموظفين العموميين على أساس الجدارة بهدف ترقية الجهاز الإداري ، مما يتعين محاولة البحث عن عوامل تنمية هذه الجدارة أثناء المسار الوظيفي بما يتلاءم مع متطلبات الوظيفة العمومية

## 2- أهمية المسابقة:

تلعب المسابقات في النظم الإدارية الحديثة دورا بارزا و مزدوجا ، فهي تمثل من ناحية ضمانة من ضمانات تطبيق معيار الجدارة في تولي الوظيفة العمومية<sup>1</sup> ، إذ تعتبر أكثر طرق التعيين المأخوذة وهذا لمقتضيات تطبيق مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية ، القائم على ضرورة أن يتم الترشيح وفقا لمبدأ الصلاحية، فالمسابقة تبدو كإجراء للتوظيف يحقق الحد الأقصى من الضمانات في مواجهة التحكم الحكومي و التحيز السياسي<sup>2</sup>.

فهي تمثل ضمانة من ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة كأساس لاختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على حسن تسيير شؤون العمل الإداري و بانتظام، كما تظهر أهمية المسابقة في النقاط التالية:

- تعتبر المسابقة وسيلة فعالة للحكم على مدى دقة بيانات المترشح للوظيفة عن خبراته ومهاراته أو أكثر من ذلك تكشف عن القدرات الحقيقية ،له خصوصا في المقابلات الشخصية إذا ما جرت على النحو السليم.
- تفيد المسابقة في التعرف على نقاط القوة ونقاط الضعف في الموظفين الحاليين مما يفيد في وضع خطط تطوير هؤلاء الموظفين ورفع كفاءتهم.
- تقدم مقاييس موضوعية وكمية للسلوك، حيث تستخدم في التنبؤ بسلوك الموظف في المستقبل و تساعد في استبعاد العناصر غير الموضوعية في عملية الاختيار

<sup>1</sup> - محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985، ص20

<sup>2</sup> - Victor SILVERA, la fonction publique et ses problèmes actuels, paris, p235.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

- والأهم من كل ما سبق أنها تكشف عن خصائص وسمات المترشحين و التي تساعد في تحديد مدى مناسبة المترشح للوظيفة ، من خلال مقارنة هذه الخصائص والسمات بمتطلبات شغل الوظيفة<sup>1</sup>.

مما سبق يتضح أن المسابقة كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية ، تعد وبحق من أفضل ما توصلت إليه النظم الإدارية الحديثة لتحقيق النزاهة واحترام مبدأ الصلاحية والكفاءة في الوظيفة العمومية

### ثانيا: أنواع المسابقات

تتخذ المسابقات صوراً متعددة<sup>2</sup> و هذا تبعاً للزاوية التي ينظر إليها من خلالها إن كان استخدام إحدى هذه التصنيفات أو كلها يخضع في النهاية إلى مدى قدرتها على اختيار أفضل المترشحين و أجدرهم بالوظيفة العمومية.

#### 1- أنواع المسابقات من حيث الوقت اللازم لأدائها:

وتنقسم إلى امتحانات محدودة الوقت و أخرى غير محدودة

##### أ- المسابقات محدودة الوقت

هي المسابقات التي يدخل فيها عنصر الزمن في تقدير درجة النجاح ، بحيث يتوقف على ذلك اختيار الشخص الأصلح للوظيفة المطلوبة<sup>3</sup> وهذه الصورة قد تكون مقبولة في حالة ما إذا كان عدد المتسابقين قليلاً ، بحيث يمكن مراقبة كل متسابق في أثناء تأدية الامتحان و تسجيل الوقت الذي استغرقه في أداء العملية مع الاعتماد على عنصر الوقت كعامل أفضلية، غير أنه من غير المعقول القول بأن المتسابق أقل كفاية من زميله الذي يكون أدى الامتحان المقرر بمستوى أقل وفي وقت أقل' لكن يمكن الاعتداد بعنصر الوقت في إجراء المسابقات و

<sup>1</sup>- أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها في إدارة الموارد البشرية والأفراد، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص21.

<sup>2</sup>- محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص 51

<sup>3</sup>- إن هذا الأسلوب يكون متعذر التحقيق إذا كان عدد المتسابقين كبير لأنه سيكون من الصعب مراقبة كل متسابق حتى ينتهي من الإجابة ثم تسجيل الوقت الذي استغرقه في الامتحان

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري  
ذلك بمنح المتسابق وقتا محدودا وتكليفه بأداء ما يستطيع الإجابة عليه من الامتحانات في ذلك الوقت<sup>1</sup>.

### ب - المسابقات غير المحدودة الوقت

حيث لا يحدد زمن لطالب الوظيفة ليجيب فيه على الأسئلة بل يترك حتى ينتهي وحده، فمعيار الصلاحية هنا هو الإجابة و ما تكشف عنه من قدرات تتطلبها الوظيفة المراد شغلها. وليس معنى هذا أن المترشح يتحرر من أي قيد من الزمن ، بل المقصود أن يكون أمامه متسع من الوقت يسمح له بإعداد البحوث والتي تقتضي منه الرجوع إلى المراجع العلمية اللازمة، إن هذه الطريقة و إن كانت تصلح في أنها ليست معيار دقيق فالوقت إلا أن الأغلب أنها في بعض الأحيان كمعيار لاختيار الأصلح للوظيفة العمومية، إلا أن الأغلب أنها ليست معيار دقيق فالوقت ليس دليلا على كفاية الشخص دائما.

### 2- أنواع المسابقات من حيث نطاق الأشخاص المسموح لهم بدخولها

تنقسم إلى مسابقات مغلقة أو أخرى مفتوحة.

#### أ- المسابقات المغلقة:

وهي التي يسمح فيها بالدخول فقط للموظفين داخل الإدارة المعنية و تجري عادة بغرض ترقيةهم إلى إن كانت هذه المسابقات تؤدي إلى تحسين حالات الموظفين ووضعياتهم إلا أنها تحول دون اتخاذ الإدارة الإجراءات الكفيلة باختيار الأشخاص الأكفاء، مما يجعل من المسابقة مجرد إجراء صوري فقط و حتى على فرض مراعاة الإجراءات فان قصر المسابقة على عدد قليل من المترشحين، يحرم فئات أخرى ذات كفاءة من مزاحمتهم<sup>2</sup>.

#### ب - المسابقات المفتوحة:

هي التي تفتح أمام الجميع مما يحقق المساواة لكل المترشحين سواء داخل الإدارة أو خارجها .

<sup>1</sup> وهي الطريقة السائدة في المسابقات اليوم.

<sup>2</sup> محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص 51

### 3- أنواع المسابقات من حيث الشكل: حيث تنقسم إلى امتحانات تحريرية، شخصية و عملية

#### أ- المسابقات التحريرية:

وفيها يدون المترشح إجاباته على نموذج يعد لهذا الغرض و بناء على تصحيح هذه النماذج ، يمكن قياس مدى صلاحية الشخص لشغل الوظائف العمومية<sup>1</sup>، وتنقسم إلى نوعين هما الامتحانات المقالية حيث توضع الأسئلة في شكل عام و للمترشح الحرية في الإجابة عنها بكتابة موضوع من إنشاء و امتحانات موضوعية تتكون من عدد كبير من الأسئلة القصيرة التي تحتاج إلى أقل قدر ممكن من الكتابة في إجابتها . وعلى عكس المقال فإن هذا الامتحان تكون الإجابة فيه محدودة ، لذا فإن تقديرها خاضع لنظام واحد ولا يختلف باختلاف المقدرين حيث تختلف من مصحح لآخر و هذا لعدم وجود معايير ثابتة للقياس، إلا انه ما يعاب على الامتحان الموضوعي أنه لا يكشف عادة عن المستوى الحقيقي للمترشح لأنه يعبر عن رأيه و شخصيته ، على عكس المقال أين يترك للمترشح حرية التعبير عن نفسه حيث يقاس مدى جدارته من خلال أسلوبه الحر وترتيبه المنطقي لأفكاره<sup>2</sup>.

#### ب - الامتحانات الشخصية<sup>3</sup>(المقابلة):

ويهدف هذا النوع من الامتحانات إلى معرفة الحقائق اللازمة عن خبرة المترشح وخصائصه وصفاته الشخصية و مدى صلاحيته للقيام بالوظيفة المرشح إليها ، كما أنها تتيح التعرف الواقعي على تصرفات المتقدم وسلوكياته واتجاهاته و مدى ما يتمتع به من ذكاء ولباقة و قدرة على التصرف . غير أن نجاح المقابلة يتوقف على مهارة القائمين عليها و قدرتهم على ملاحظة المميزات المطلوب توافرها في المترشح هناك ثلاث أنواع من المقابلات :

**ب.1. المقابلة المباشرة:** وفي هذا النوع تحدد المجالات التي تجمع فيها البيانات و ينظم الإطار العام للمناقشة دون أن تكون ثمة تفاصيل يلتزم بها أعضاء اللجنة فيما يوجهونه من

1 - هذا النوع من الامتحانات أكثر انتشارا لسهولة إجرائه وتصحيحه وهذا على قدر من المسار بين جميع المترشحين

2 - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 110،

3 - عبد السلام السيد سليم، " الاختبارات كأداة لترشيد استخدام الموارد البشرية"، مجلة الإداري، سلطنة عمان، سنة 12، عدد

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

أسئلة<sup>1</sup> ، إلا أن إطلاق يد اللجنة في اختيار الأسئلة دون تقييمها تجعل من الاختبار أمرا ارتجاليا ، وهو أمر لا يساعد على تحقيق عنصر الصلاحية في مجال الاختيار للوظائف العمومية.

**ب.2. المقابلة المقننة:** حيث توضع أسئلة مسبقا بصورة دقيقة وتوجه لجميع المترشحين ويختار أعضاء لجنة المقابلة بعض الأسئلة<sup>2</sup> من القائمة الموضوعة مسبقا و تسجل إجابات المترشحين<sup>3</sup> إلا أن ما يثار حول هذا النوع من المقابلات، أنه قد تجد ظروف و ملابسات أثناء المناقشة ، ما قد يستدعي الخروج عن الأسئلة الموضوعة مسبقا للكشف عن أحد العناصر الضرورية في شخصية المترشح ، وهذا ما يحول إذا طبقت أسس هذا النوع من المقابلات دون الكشف عنه

**ب.3. المقابلة غير المباشرة:** وفيها يترك للمترشح الحرية في التحدث عن أي شيء ليكشف بدرجة أكبر عن نفسه ويدلي ببيانات يرى أنها لازمة لتعزيز اختياره و بالمقابل يكون نوع من الحرية للمقابل لي طرح ما يشاء من أسئلة يرى أنها ضرورية لتحصيل المزيد من المعلومات يرى أنها ضرورية في الحكم على صلاحيته .إن هذه الحرية المتروكة للمترشح للحديث تؤدي إلى أن يصبح هذا النوع صورة من الامتحانات التحريرية ، رغم أن المقابلة الشخصية تهدف إلى الكشف عن زاوية أخرى غير الصلاحية العلمية و هي مدى تمتع المترشح بشخصية متكاملة ، تسمح له بتحمل مسؤوليات الوظيفة<sup>4</sup>.

ويمكن تدارك ولو البعض من العيوب السابقة إذا وجد نظام للمقابلة يقوم على المزج بين المقابلة المقننة والمقابلة المباشرة من خلال الجمع بين مزايا كل أسلوب ، مع استبعاد العيوب الموجهة إلى كل منهما ، حيث بالرغم من أن الأسئلة محددة مسبقا و ما يترتب عن ذلك من وحدة المعاملة و القياس بينهم فإن للجنة المقابلة توجيه أسئلة أخرى خارجة عن نطاق

---

1 - يتميز هذا الأسلوب بأنه يعطي للجنة المرونة لتقدير عناصر الشخصية في المترشح، الأمر الذي يساعد على تقييمها تقييما سليما.

2 - يراعى في هذه الأسئلة أنها تحتوي على عدد معتبر، ذلك أن القوائم التي تتضمن أسئلة قليلة يمكن أن تصل إلى بقية المترشحين الذين لم يؤديوا بعد المسابقة عن طريق الذين أدوها

3 - وهذا النوع يضع معيارا لقياس الشخصية لجميع المتسابقين على وجه يحقق وحده المعاملة بينهم، دون أن يترك هذا القياس لعوامل تؤثر عليها الظروف

4 - عبد السلام السيد سليم، المرجع السابق، ص 145

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري  
الأسئلة الموضوعية و في هذا ما يكفل المرونة لهذه اللجنة مما يجعل من المقابلة أداة للقياس  
مكتملة للمسابقات التحريرية ، حيث تكشف عن الجوانب التي تعجز الامتحانات التحريرية عن  
الكشف عنه.

ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن تتكون لجنة المقابلة من متخصصين في الوظيفة المراد  
شغلها ، فقيمة المقابلة التي تجري و الأهداف التي تجنى منها تعتمد على الموقف الذي تجري  
فيه المقابلة لأن الشكل الذي تتم فيه واختيار العوامل و الصفات الشخصية التي يمكن للمقابلة  
أن تقيسها قياسا حقيقيا ونوعية أعضاء لجنة المقابلة ومدى خبرتهم العملية في إجراء المقابلات  
، كلها عوامل أساسية في نجاحها ومن ثم اختيار الأصلح للوظيفة العمومية.

ج- **المسابقات العملية:** و هي التي تستهدف التثبت من صلاحية المترشح لممارسة الوظيفة  
و ضمان جودة أدائه لمتطلباته المختلفة و التغلب على ما يحيط به من مشكلات وعراقيل،  
وتتميز هذه الامتحانات بأنها تقيس كفاءة المترشح بالنسبة للأعمال التي يقوم بها إلا أنها لا  
تصلح إلا لنوع معين من الوظائف و هي الوظائف ذات الصبغة العملية<sup>1</sup>.

و الاختبارات العملية اختبارات مكتملة للاختبارات التحريرية والمقابلات الشخصية وهذا  
حتى يتسنى للامتحان ككل أن يؤدي الغاية المرجوة منه و هي وضع الموظف في المكان الذي  
يتلاءم مع استعداده و طبيعته<sup>2</sup>.

إن الجمع بين الأنواع الثلاثة للامتحانات له فائدة عملية حيث لو اكتشف عدم صلاحية  
المترشح لشغل وظيفة معينة على أساس الامتحان العملي فإنه يمكن أن يوجه إلى وظيفة أخرى  
تلائمه و في هذه الحالة تستبعد الدرجة المخصصة للامتحان العملي و تكون العلامة القصوى  
هي مجموع الدرجات المخصصة للامتحان التحريري والمقابلة الشخصية و يرتب الناجحون فيها  
ترتبا تنازليا.

و حاصل القول أنه لا يمكن القول بوجود الأخذ بإحدى صور المسابقات على وجه  
الإطلاق، فلكل فرع من الوظائف ما يناسبه من امتحانات، وهذا ما يؤكد ضرورة تحديد طبيعة

<sup>1</sup> - كالوظائف الميكانيكية ووظائف الآلة الكاتبة ووظائف المذيعين وغير ذلك من الوظائف التي تتطلب إجراء هذا النوع من

الامتحانات للكشف عن مدى جدارة الشخص بها

<sup>2</sup> - محمد السيد الدماصي، " الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة "، المرجع السابق، ص 70

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

الوظيفة و ما تحتاجه من مواصفات خاصة بها و طبيعة اختصاصاتها ، وهو أمر لا يتحقق إلا عن طريق نظام تصنيف الوظائف ، حيث يتم من خلاله اختيار ما يصلح للوظيفة من امتحان أو أكثر أو الجمع بينهما من أجل الكشف عن أصلح المتقدمين للوظيفة.

إن المسابقات بمختلف أنواعها تعد من أفضل الطرق لاختيار الموظفين العموميين لما تنطوي عليه من مبادئ ، ومع ذلك فإن فعالية ونجاح نظام المسابقة يتوقف و قبل كل شيء على ما تخفي وراء شعار الموضوعية والعدالة من محسوبية و وساطة، لهذا فقد حرص المشرع على النص عليها وحرص القضاء من جانبه على حمايتها و ، لعل الضمانات المقررة في الشأن دليل على ذلك لاسيما من خلال و جود هيئة امتحان مستقلة على الإدارة وكذا موضوعية الاختبارات ذاتها ، أي في مدى قدرتها على الكشف عن الكفاءات الحقيقية للمتشحين و أخيرا من خلال ضرورة احترام الإرادة لما تقرره هيئة الامتحان من ترتيب لأصحاب الشأن على قائمة الناجحين.

ويبقى القول أن العمل على تطوير المسابقة و تطبيق آخر التقنيات في هذا المجال عن طريق الاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية، كفيل بتحسين الاستفادة من المسابقة والحصول على نتائج قريبة إلى الضمان و الموضوعية

### الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة في القانون الجزائري

أخذ المشرع الجزائري بأسلوب المسابقة في التوظيف بالنظر إلى أهميتها و المبادئ التي تقوم عليها و هذا في مختلف القوانين الأساسية المنظمة للوظيفة العمومية (أولا) وأحاطها بضمانات قانونية بكفالة تحقيق الهدف المرجو منها (ثانيا) إلا أنه و بالرغم من ذلك فهناك بعض أوجه القصور التي تعترى هذا الأسلوب (ثالثا) ترشيده (رابعا).

### أولا: الإطار القانوني للمسابقة في التشريع الجزائري

أخذ المشرع الجزائري بطريقة المسابقة في التوظيف بداية في الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب المادة 26 منه، كما نص على هذه الطريقة في القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978 في المادة 45 منه، كما نص على هذا الأسلوب في المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

المؤسسات والإدارات العمومية بموجب المادة 34 منه؛ ثم جاء الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ليؤكد في المادة 80 منه على تبني هذا الأسلوب في التوظيف حيث نصت على أنه: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقات على أساس الاختبارات.

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

ويبدو أن سبب تمييز المشرع بين هاتين الصورتين، يكمن في أنه إذا كانت المسابقة بالاختبار تفتح لكافة المواطنين المستوفين لشروط التوظيف في حالة وجود عدد كبير من المناصب الشاغرة، فإن المسابقة بالشهادة لا تفتح بحسب الأصل إلا إذا كان عدد الوظائف المطلوب شغلها قليلا، أو لأنها تحتاج إلى درجة عالية من الكفاءة العلمية.

إذن، من خلال نص هذه المادة هناك نوعين من المسابقات، مسابقات على أساس الاختبارات، وفيها يكون النجاح في الامتحان أو الاختبار هو المعيار النهائي في شغل الوظيفة العمومية، حيث تعلن الإدارة عن حاجتها لعدد معين من الموظفين لشغل عدد محدد من الوظائف، ويكون التقدم لإجراء المسابقة مفتوح لكل من تتوفر فيه الشروط العامة للتوظيف، و بناءا على نتيجة الاختبار يتم التعيين في الوظيفة.

ومسابقات على أساس الشهادات، وفيها تعلن الإدارة عن حاجتها لشغل وظائف محددة، فإن معايير الانتقاء ترتكز بالدرجة الأولى على محصلات المترشح العلمية و رصيد ملفه الإداري<sup>1</sup>.

أما عن كيفية إجراء المسابقات ، فقد نصت المادة 82 من الأمر رقم 03/06 على أنه: " تحدد كفايات تنظيم المسابقات المنصوص عليها في المادة 80 أعلاه عن طريق التنظيم " وهو ما نظمه المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 2012/04/25 المحدد لكفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية واجراؤها<sup>2</sup> ، وتنص المادة 36 من هذا المرسوم على أنه: " توضح كفايات تطبيق هذا المرسوم عند الحاجة بتعليمية من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية" وتطبيقا لهذا النص صدرت التعليمية الوزارية رقم 01 المؤرخة في 2013/02/20 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة

<sup>1</sup> - المنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أبريل 2011 المتضمن معايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في

رتبة الوظيفة العمومية

<sup>2</sup> - ج.ر عدد 26 المؤرخة في 3 ماي 2012.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 194/12<sup>1</sup> السابق الذكر.

ما يلاحظ في هذا الإطار أن المشرع لم يرقم بأي مبادرة بشأن إعادة تنظيم المسابقات بإدخال تقنيات حديثة و كل ما هنالك أن الإجراءات المستحدثة تتراوح بين أن تكون منصبة، تارة حول إجراء امتحان كتابي فقط دون الشفهي و تارة الاقتصار على إجراء الامتحان الشفهي دون الكتابي أو كما هو جاري في الفترة الحالية في ظل التعديل الأخير من إجراء المسابقات على أساس الشهادات، من دون أي تغيير يمس صلب هذه المسابقات.

### ثانيا: ضمانات المسابقة:

بهدف اختيار الأكفأ والأجدر للوظيفة العمومية على ضوء مبادئ المسابقة ، ووجب إرساء هذه الأخيرة وفق أسس ومعايير موضوعية لتحقيق هذا الهدف ومن أجل ذلك أحاطها المشرع بتدابير قانونية سابقة و لاحقة على إجراءاتها، يمكن إجمالها فيما يلي:

---

<sup>1</sup> - التعليم الوزارية رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق

أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12/

1. إن أول إجراء يتعين على السلطة التي تمتلك صلاحية التعيين الراغبة في إجراء عملية التوظيف هو أن تبادر إلى إصدار قرار أو مقرر فتح مسابقة التوظيف<sup>1</sup> ، شريطة توافر الشروط المسبقة من حيث كون مخطط تسيير الموارد البشرية مصادقا عليه من طرف مصالح المديرية العامة للتوظيف العمومية و مصالح الإدارة المعنية ، مع إلزامية تسجيل العملية بوجود منصب شاغر أو مناصب شاغرة في الخانة الخاصة بنمط التوظيف المقصود في الجدول رقم 04 المتضمن تسيير الموارد البشرية للإدارة المعنية<sup>2</sup>، أو وجود منصب شاغر في السنة المالية السارية غير أنه عندما تشغل المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية طبقا للتنظيم الساري المفعول أعوانا متعاقدين أو أعوان يمارسون في إطار جهازي المساعدة على الإدماج المهني أو الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات يستوفون الشروط القانونية الأساسية المطلوبة فإن التوظيف يتم عن طريق المسابقة على أساس الشهادات طبقا للفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم 194/12 المتضمن المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية واجراؤها.

إن الهدف من عرض المخطط السنوي على مصالح الوظيفة العمومية من أجل المصادقة عليه ، يتمثل في إحاطة المسابقة بطابع المشروعية وضبط عدد المناصب الشاغرة بصفة مسبقة، تقاديا لكل التلاعبات ومحاولات التوظيف المستتر على حساب الخزينة العمومية . كما يتعين تبليغ نسخة من المقرر المتضمن فتح المسابقة للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة في أجل أقصاه 5 أيام<sup>3</sup> عمل ابتداء من تاريخ توقيعه والعلّة من هذا التبليغ هو تمكين مصالح الوظيفة العمومية من مراقبة مدى مشروعية العملية.

---

<sup>1</sup> - وهو قرار مشترك بين الوزير المعني والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك النوعية أو بقرار صادر عن السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك المشتركة (المادة 08 من المرسوم التنفيذي 194/12) .

<sup>2</sup> - بخصوص مضمون قرار إجراء المسابقة، أنظر: نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12.

<sup>3</sup> - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

2. من أهم الضمانات المقررة كذلك بعد المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية هو ضرورة إشهار المسابقة أو الإعلان عنها، ويشكل الإعلان وسيلة ناجعة لتوسيع العلم بالمسابقة وبالمقابل الحصول على أصلح العناصر لشغل الوظائف العمومية المزمع الإعلان عنها، حيث يعمل الإعلان على إعطاء فكرة عامة عن الوظيفة المراد شغلها، باعتبار أن معرفة طبيعة الوظيفة يساعد على إمكانية استخدام الامتحانات كوسيلة للاختيار، والجدير بالتنويه أن المشرع أحاط هذه الضمانة بنصوص صارمة واجبة التطبيق وإلا أصبحت المسابقة غير مشروعة و هذا ما يؤدي إلى إمكانية إلغائها من طرف القاضي الإداري.

و حرصا على تحقيق ذلك، نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 ، على ضرورة إشهار قرار أو مقرر إجراء المسابقة في أجل أقصاه 07 أيام ابتداء من تاريخ الحصول على الرأي المطابق المنصوص عليه في المادة 11 أعلاه<sup>1</sup>.

ومما يجب الإشارة إليه أن الإعلان بعد أن كان يتم في يوميتين باللغة العربية و يوميتين باللغة الفرنسية أي بمعدل 4 إشهارات، على أن تكون المدة بين الإشهار الأول و الرابع 15 يوما على الأكثر، قلص في عدد الجرائد اليومية المخصصة للإعلان إلى جريدتين فقط ، مع استحداثه للإعلان عن الوظائف بكل وسيلة أخرى ملائمة ومنها شبكة الانترنت.

فبالرغم من فائدة هذه الوسيلة الأخيرة إلا أنه كان على المشرع الإبقاء على الوسائل السابقة مع الإضافة، لأن المطلوب هو التوسع و ليس التقليل في ظل حاجة الإدارة إلى الحصول على طاقات بشرية أحسن، فما أصبح يلاحظ هو أن المترشحين لا يعلمون بأغلب المسابقات إلا بعد انقضاء الأجل المخصص لها، وذكرت التعليلة في إطار هذا الضابط بأن أي مخالفة لهذه القواعد يؤدي إلى عدم شرعية العملية.

3. من الضمانات المقررة كذلك لإجراء المسابقة، تخصيص هيئة محايدة عن جهة الإدارة تتولى الإشراف على المسابقة عن طريق إجراء الامتحان الذي يتفق و مستوى الوظيفة المطلوب التعيين فيها، ليسمح لمن يتجاوز الامتحان الكتابي بنجاح بإجراء الامتحان الشفهي والذي يكشف عن شخصية المترشح و مدى استعداده لمواجهة المشاكل العارضة و كيفية تناوله للأمر و سعة اطلاعه و أخيرا مظهره الشخصي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - وقد حددت النقطة 05 من التعليلة رقم 01 السابقة الذكر كيفية هذا الإشهار

<sup>2</sup> - محمد السيد الدماصي، " الاتجاهات الحديثة في مجال شغل الوظائف العامة "، المرجع السابق، ص 7.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

وهو الأمر الذي حاول المشرع تجسيده من خلال نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 12/194 من خلال ضبط قائمة المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص لتنظيم المسابقات على أساس الاختبارات و الامتحانات والفحوص المهنية، حيث يقوم ممثل الإدارة أو المؤسسة المعنية بالاتصال بالمؤسسة التكوينية المختصة و المخول لها قانونا بتنظيم المسابقة بإرسال ملف المسابقة لها قصد القيام بإجراءات التحضير، حيث يعد رئيس مركز الامتحان المسؤول عن ضمان السير الحسن للمسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية و يجب عليه توفير كل الوسائل البشرية و المادية الضرورية لتنظيم المسابقة و التكفل بها من بدايتها إلى غاية الإعلان عن النتائج.

بعد الانتهاء من الاختبار تحدد قائمة المترشحين المقبولين نهائيا حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المالية المتوفرة من طرف لجنة تتكون من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة أو ممثلها كرئيس، مسؤول مركز الامتحان كعضو ومصححين لاختبارات المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني باعتبارهما عضوين وهذا بالنسبة للمسابقات على أساس الاختبارات، الامتحانات والفحوص المهنية.

والسلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية أو ممثلها كرئيس، ممثل منتخب عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء السلك أو الرتبة المعنية كعضو وموظف عضو في لجنة المقابلة ، وهذا بالنسبة للمسابقات على أساس الشهادات<sup>1</sup>.

وتنشر قوائم القبول والنجاح النهائي من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، طبقا لأحكام المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 12/194 عن طريق الإلصاق والصحافة المكتوبة وموقع الانترنت، كما يجب تبليغ هذه القوائم للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة في أجل أقصاه 07 أيام ابتداء من تاريخ إعدادها وتوقيعها<sup>2</sup>.

إذن، بالرغم من كل الإجراءات و الضوابط الموضوعية في هذا الإطار، إلا أن التجاوزات مازالت تسجل، وهذا رغم قلة حدتها مقارنة بما سبق و حتى إذا لم تسجل على

<sup>1</sup> - النقطة 13 من التعليم رقم 01، المتعلقة بكيفية تطبيق المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 12/194. تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات السابق، أوجد ضمانا هامة للمترشحين بأن لا يكون لأعضاء اللجنة المكلفة باختيار مواضيع المسابقات أي صلة بأحد المترشحين وهو ما نلاحظ غيابه في المرسوم التنفيذي رقم 12/194.

<sup>2</sup> - النقطة 13-5 الموضحة للمادة 29.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

مستوى الامتحان الكتابي فهي تسجل على مستوى المسابقات على أساس الشهادات أو على مستوى الامتحان الشفوي ، مما يجرده من الهدف المرجو منه من الكشف عن مدى صلاحية المترشح للوظيفة عن طريق التعرف عليه عن قرب خصوصا بوجود لجنة مختصة في إدارة الموارد البشرية، لنجد أن المجال في الحقيقة مفتوح للمحاباة والمحسوبية على حساب الجدارة .

و بعد ما ألغى المشرع الاختبار الشفوي سابقا عاد ليغني المسابقة على أساس الاختبار الكتابي بطريقة أو بأخرى ، لتصبح المسابقات تسيير نحو تعميم نظام المسابقات على أساس الشهادات بعد ما كانت هذه الأخيرة تقتصر فقط على بعض القطاعات و الوظائف ذات العدد المحدود من المترشحين، ذلك أن العدد الهائل للمترشحين يحول دون إجراء المسابقة على أساس الشهادات على نحو موضوعي وشفاف .

ونحن هنا لا ننكر فائدة هذا النوع من المسابقات لأنه سيشجع الخبرة العملية لدى المترشح أين سيكون ملف المترشح هو المرجح لعملية الانتقاء وهذا في فائدة وصالح الوظيفة لاشك، إلا أن الملاحظ أن نسبة الذين تتاح لهم إمكانية العمل في عقود ما قبل التشغيل ضئيلة مقارنة بمن لا تتاح لهم هذه الفرصة وبالتالي فإن كان هذا النوع من المسابقات سيصلح في بعض القطاعات كالتعليم مثلا فلن يكون ذا فائدة في قطاعات أخرى، فهو أسلوب يتمشى مع الدولة المتقدمة التي توفر فرصا أكبر للتوظيف كما هو جاري في الولايات المتحدة الأمريكية أين يكون التوظيف في كل الأحوال وحتى في الترقية بإجراء مسابقة جديدة ، من أجل البحث عن التخصص الدقيق في الوظيفة الشاغرة .

أما بالنسبة للمسابقة على أساس الشهادات فإن الاختيار يكون على أساس المعايير المحددة طبقا للمنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أفريل 2011 المتضمن معايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتبة الوظيفة العمومية حيث يتضمن النقاط التالية -  
ملاءمة مؤهلات التكوين للمترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة.

- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.

- الأعمال والدراسات المنجزة عند الاقتضاء.

- الخبرة المهنية.

- نتائج المقابلة مع لجنة الاختبار.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تساوي معدلات بعض المترشحين ، وبغية الفصل بينهم ينبغي

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

اللجوء إلى معايير ثانوية كتقدير الشهادة وأقدميتها، كما تقوم نفس هذه اللجنة بوضع قائمة احتياطية قصد استغلالها في استبدال المترشحين الناجحين المعلن غيابهم، ثم تقوم الإدارة العمومية المعنية بإخطار المترشحين الناجحين بواسطة رسالة موصى عليها في أجل أقصاه 08 أيام من تاريخ التوقيع على محضر الإعلان عن النتائج النهائية، كما يتم تنصيب المعنيين وجوبا في وظائفهم في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ إبلاغ المعني

إن هذا المسعى وإن كان يدعم من جهة الجدارة عن طريق دراسة ملف المترشح ويقدم صورة واضحة عنه عن طريق إجراء المحادثة إلا أن العدد الهائل من المترشحين في بعض الإدارات و عدم إمكانية إثراء الملف الإداري، سيجعل منها إجراءا شكليا و يفرغ المسابقة من معناها ليفتح المجال للمحسوبية من جديد على حساب الجدارة ، كما أن اللجنة في أغلب الأحيان تكون بعيدة عن الإدارة، فهي لجنة علمية وليست فنية وحتى و إن كانت فنية، فعدم مركزيتها يجعلها عرضة للتجاوزات على حساب معيار الجدارة في التوظيف و هو ما يعود بالسلب على الإدارة العمومية.

### ثالثا: تقدير نظام المسابقة

إن لنظام المسابقة مزايا عديدة لا يمكن إنكار دورها في ترشيد استخدام الموظفين العموميين، كما لها عيوباً قد تحد من هذا الدور

وتظهر محاسن ومزايا أسلوب المسابقة في التوظيف في النقاط التالية :

1. إن المسابقة وكونها تقوم على أسس يفترض فيها الموضوعية، فإنها تعمل على الموازنة بين إمكانيات وقدرات المترشحين للوظيفة ، مما يجعلها تحقق مبدأ تكافؤ الفرض بين المتقدمين المتمثلين في الإمكانيات والقدرات<sup>1</sup>.
2. أنها تعمل على انتقاء أفضل الكوادر البشرية لتتولى الوظائف العمومية ، من خلال قياس كفاءة المترشح وتحديد مدى صلاحيته تمهيدا لإسناد الوظيفة المناسبة له والتي تتناسب مع قدراته الفنية والبدنية ، ما يجعلها تحقق المبدأ الثالث المتمثل في الجدارة سواء للوظيفة أو الموظف على حد سواء وهذا ما يدفع بركب الإدارة نحو تحقيق عوامل الرشادة فيها.
3. إن المسابقة على ضوء ما سبق بيانه تعتبر ضمانا أساسية وفعالة من ضمانات اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، حيث تضمن تزويد الإدارة أب فضل العناصر

<sup>1</sup> - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 160

البشرية من حيث العلم والخبرة الذكاء ، مما ينعكس بدوره على كفاءة وفعالية الجهاز الوظيفي من حيث مستوى أداء الخدمات وهو ما يدفع بعجلة تحديث أساليب العمل الإداري وتطويرها من الناحية الفنية. من ناحية أخرى فإن المسابقة كأسلوب للاختيار في الوظيفة العمومية تقوم على الاعتبارات الموضوعية ، بعيدا عن الاعتبارات الشخصية كالمحسوبية والوساطة والتوصيات وغيرها من الوسائل الشخصية التي تأتي على حساب المصلحة العامة.

4. ونظرا للمزايا العديدة التي ذكرت بشأن المسابقة فإن المشرع أخذ بها أيضا وسيلة

للترقية، أي ترقية الأجدر فقط وهذا كمعيار موضوعي يحل محل نظام الترقية بالأقدمية أو بالأحرى يقوم إلى جانبه ، للتخفيف من عيوبه ويقضي على الوسائل الشخصية بإحلال نظام موضوعي قائم على الاختبارات التنافسية بدل المحسوبيات الشخصية والسياسية.

**أما بالنسبة لمساوي أو عيوب نظام المسابقة، فيمكن تلخيصها فيما يلي:**

1. إن المسابقة على أساس الاختبارات تشكل في الواقع صورة متكررة من الاختبارات

المدرسية أو الجامعية، ومن ثم تعجز في كثير من الأحيان عن الكشف عن أجدر الموارد البشرية لشغل الوظائف العمومية، فأكثرهم تحصيلا للمعلومات، ليس بالضرورة هو الأجدر لتولي الوظيفة العمومية<sup>1</sup> ، و من جهة أخرى فإن الاقتصار على الامتحان الشفوي أو على أساس الشهادة كما يجرى عليه التوظيف في الإدارات العمومية ليس حلا في ذاته، بل إنه أعاد عدم الثقة من جديد في دخول فئات غير جديرة بالوظيفة العمومية، فأصبح وضع الإدارة من حيث الموارد البشرية المشكلة لها أسوء من ذي قبل أمام قائمة المحسوبية التي ليس لها رادع ولا رقيب.

2. أما بالنسبة للمساوية على أساس الشهادات، وكونها تقرر في بداية الأمر كوسيلة

للتوظيف بالنسبة لبعض فئات الموظفين فقط وتبعاً لنوعية الوظيفة المراد شغلها<sup>2</sup> فإنها أدت دورا محمودا في إطار سياسة ترشيد استخدام الموظفين العموميين، كونها قلصت من صلاحيات لجنة الانتقاء ليبقى دورها فقط هو الترشيح بين ملفات المترشحين بالإضافة إلى

1 - حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي؛ مصر، ص300

2 - كإدارة الجامعة وبعض الإدارات التي تتطلب كفاءة عالية.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

منحهم نقطة المحادثة<sup>1</sup> إلا أن توجه الإدارات حالياً إلى جعل التوظيف في كل المسابقات على أساس الشهادة بعدما فتح لها المشرع السلطة التقديرية في هذا الشأن<sup>2</sup> ، قد أفرغ هذا النوع من المسابقات من محتواه وأعدم العلة من إقراره، وهي قصره فقط على بعض فئات الموظفين والوظائف لخصوصيتها.

3. أما بالنسبة لإجراء المسابقة ، فإن اختيار لجنة اختيار المواضيع ومصحي الاختبارات وكذلك لجنة الاختبار الشفهي من طرف مصالح المؤسسة، من شأنه أن يفقد هذه اللجنة استقلالها وحيادها وكان الأجدر أن تتبع هذه اللجان مباشرة مصالح الوظيفة العمومية لضمان نزاهتها وحيادها.

يتضح أن المشرع أحاط أسلوب المسابقة في التوظيف بضمانات وضوابط قانونية، من شأنها أن تكفل تطبيق مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، وتبقى الحاجة ماسة إلى الصرامة والنزاهة في تطبيق هذه الضمانات والضوابط، وهو واجب يقع على الهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية، وإلا فإنه لا يبقى للمترشح للوظيفة من ضمانات سوى ممارسة حقه في الطعن في نتائج المسابقة أمام القضاء الإداري، وهي أهم وأنجع ضمانات أحاطها المشرع بنظام المسابقة.

### المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة

إذا كان التوظيف من حيث الأصل يتم عن طريق المسابقة، فإن هناك استثناءات ترد على هذا الأصل، تتمثل فيما يعرف بنظام الوظائف المحجوزة والوظائف العليا، فما مدى تكريس المشرع الجزائري لهذه الاستثناءات؟.

### الفرع الأول: نظام الوظائف المحجوزة

نتعرض إلى مفهوم الوظائف المحجوزة ومبرراتها ونطاق استخدامها ثم كيفية تنظيم

1 - طبعا للمنشورة رقم 07 المتضمن معايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتبة الوظيفة العمومية،

مرجع سابق، فإن النقطة التي يمكن للإدارة إعطاؤها هي ما بين 0 إلى 3 نقاط

2 - حيث أن أغلب الإدارات أصبحت تعتمد عليها رغم أن المشرع جعلها على سبيل الاختيار بمعيار المسابقات على أساس الاختبارات.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

المشروع لها ، لنصل بعد ذلك إلى إعطاء بعض الضوابط التي تعمل على ترشيد الوظائف المحجوزة كوسيلة لاختيار في الوظيفة العمومية.

## 1 - مفهوم الوظائف المحجوزة ومبرراته:

ظهر هذا النوع من الوظائف بعد الحربين العالميتين بسبب ما خلقته من معطوبين وضحايا ، حيث يسعى المشرع إلى رد جميل هذه الفئة من المواطنين لتفانيها في خدمة الوطن. ويقصد بنظام الوظائف المحجوزة قصر تقليد بعض الوظائف العمومية في الدولة على بعض الأفراد أو الفئات، تكون إما قدما من المعوقين أصحاب العاهات الطبيعية تحملت قدرا كبيرا من ويلات الحرب وإما من المعوقين أصحاب العاهات الطبيعية أو المكتسبة ، الذين لا يستطيعون ممارسة الوظائف العادية والمنافسة عليها وكذلك للأشخاص الذين فقدوا أعمالهم فجأة بسبب ظرف سياسي بصفة جماعية<sup>1</sup> حيث تحجز لهؤلاء بعض وظائف الدولة تقديرا منها لتلك الظروف<sup>2</sup> ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف من بين تلك الطوائف دون غيرها<sup>3</sup>.

وإذا كان الأساس والحكمة من إيجاد وسيلة الوظائف المحجوزة تتمثل في كونه حماية وضمانة اجتماعية واقتصادية لأفراد بعينه ، فإن المشرع وهو يقرر هذا النظام ويضع ضوابطه لا يجعل نصب عينه فقط رعاية وصيانة هذه الفئات بل يجب أن لا يهمل ضرورة المحافظة على سير المرافق العمومية التي سينتظم هؤلاء بالعمل فيها بانتظام وكفالة وصيانة المصلحة العامة ، وهو ما يستوجب الملائمة بين حق تلك الفئات في الحصول على ما يكفيهم من عمل يؤدونه لا من مساعدات من الدولة وبين المحافظة على فعالية الجهاز الإداري . وبالنظر إلى إمكانياتهم المحدودة فقد عمد المشرع إلى حجز الوظائف لهم بما يتفق مع إمكانياتهم وقدراتهم وهي بالطبع الوظائف التي لا تحتاج إلى جهد أو عطاء كبيرين ، رغم أنه ليس ثمة ما يحول دون حجز الوظائف العليا<sup>4</sup> للمستفيدين القادرين على أدائها لأن هذا سيؤدي إلى الاستفادة من أصحاب الكفاءات والتخصصات المختلفة.

1 - مثلما حدث في مصر لعمال قناة السويس إثر إلغاء معاهدة 1936 مع بريطانيا عام 1951

2 - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 236.

3 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 535

4 - ليست كل التشريعات تحجز الوظائف الدنيا لمثل هذه الفئات، فالبعض منها كالتشريع الألماني يحجز بعض الوظائف العليا لهم.

## 2- تنظيم الوظائف المحجوزة في التشريع الجزائري

وقد ظهر هذا النوع من الوظائف في الجزائر غداة الاستقلال، حيث صدرت عدة نصوص تنظم أوضاع المجاهدين والمساجين والمعتقلين والمناضلين تخفف عنهم شروط تولي الوظائف العمومية، ونصت المادة 27 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على جواز مخالفة شروط التعيين، إذا كان ذلك لفائدة أعضاء جيش التحرير الوطني، وتطبيقا لهذه المادة صدر الرسوم رقم 66/146 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالتعيين في الوظائف العامة وإعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني ومنظمة جبهة التحرير الوطني المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 517/68 المؤرخ في 09 أوت 1968 والمرسوم رقم 69/121 المؤرخ في 18 أوت 1969 والذي أوضح كيفية التوظيف الخاص بهذه الفئة مع الاحتفاظ بالمسابقة كطريقة للتوظيف في هذه الوظائف المحجوزة، لكنه قصر التنافس عليهم فقط دون غيرهم من المواطنين، وهو ما أكدته كل من القانون رقم 78/12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل والذي وسع من مجال الوظائف المحجوزة، وكذلك المرسوم رقم 59/85 ونصت المادة 47 من القانون رقم 78/12 على استفادة الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة من أعمال تلائمهم ومن تكوين تخصصي حسب الشروط المحددة بموجب المرسوم، وقد صدر تطبيقا لهذا النص المرسوم رقم 180/82، مؤرخ في 15 ماي 1982 المتعلق بتشغيل هذه الفئة وإعادة تأهيلهم المهني، والذي نص على وجوب تخصيص عدد من مناصب العمل التي يحتمل أن يشغلها الأشخاص المعوقون بموجب نص المادة 06 منه.

وأوجبت أحكام المادة 27 من القانون رقم 09/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم؛ على كل مستخدم تخصيص نسبة 01% من مناصب العمل للمعوقين، وعند الاستحالة يتعين عليه دفع اشتراك مالي تحدد قيمته عن طريق التنظيم يرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيتهم.

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

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

وسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو هل أن الأمر رقم 03/06 ألغى ضمناً نظام الوظائف المحجوزة؟

نرى أنه كان أحرى بالمشروع إدراج هذا النوع من الوظائف في القانون النظم للوظيفة العمومية، وذلك كاستثناء عن مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة أو الجدارة، لأن هذا النوع من الوظائف هو ضرورة تملئها اعتبارات إنسانية على أن تقدر هذه الضرورة بقدرها، لأن المشروع يمنح الإدارة سلطة واسعة لتهميش هذه الفئة من المجتمع وإخراجها من دائرة الوظائف العمومية حتى لو كانت صالحة وجديرة بتقلد الوظيفة العمومية.

### الفرع الثاني: الوظائف العليا

تعرف الوظائف العليا بأنها تلك الوظائف التي توجد فيما بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية، لما تتطلبه من مؤهلات علمية وما تنطوي عليه من مسؤوليات وأعباء خاصة ويتم التعيين في هذه الوظائف مباشرة، خروجاً من مبدأ المسابقة في التوظيف، وترجع الحكمة من تقرير هذا الاستثناء إلى أن السلطة التقديرية للإدارة حق الإدارة في أعمال إرادتها وممارسة حريتها في الاختيار في هذه الوظائف وهي أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية، مما يقتضي إخضاع أمر التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة لأنها تقوم أساساً على الثقة في أشخاص المرشحين لشغلها.

### أولاً: مدلول الوظائف العليا<sup>1</sup> ومبررات الأخذ بالسلطة التقديرية للإدارة في الاختيار فيه

عرفت المادة 15 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الوظائف العليا بأنها: " ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية"، توحى هذه المادة بأن هذه الوظائف تتعلق بمهام ذات مسؤوليات عالية في الدولة ومرتبطة بالمصالح العليا للأمة ، وعلى العموم يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- الوظائف التي يغلب عليها الصبغة السياسية بقدر أكبر من الصبغة الإدارية البحتة والتي تتطلب عدم التعارض مع معتقدات الدولة السياسية لتضمنها أسرار الدولة.

<sup>1</sup> - مصطفى الشريف، أعوان الدولة ، المرجع السابق، ص 141

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

ب- بعض الوظائف الإدارية الكبرى كرؤساء الإدارات العمومية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الكفاءة ، قد لا تتوفر في إتباع طريقة الترقية وبالتالي تستند الإدارة إلى سلطتها في الاختيار سواء من الموظفين داخل تلك الهيئات أو خارجها أو حتى من غير الموظفين<sup>1</sup>.

ج- كذلك ثمة بعض الوظائف الفنية أو التقنية التي تحتاج إلى قدر كبير من التخصص قد لا تكشف عنه الامتحانات العادية، غير أنه يتعين التمييز هنا بين الوظائف العليا التي توجد في ما بين الوظائف الإدارية والسياسية وهي تخضع للسلطة الرئاسية وما تتمتع به الإدارة العليا من سلطة تقديرية متجاوزة الضمانات القانونية للموظف ، حيث يبقى شاغلا في وضعية غير مستقرة خاضعة للتغيير سواء في التوظيف، النقل، أو العزل، أما الوظائف النوعية فتتسم ببعض المسؤوليات ذات الطابع التقني، يعين فيها الأعوان التابعون لنفس الهيئات الوظيفية مع إمكانية العزل فيها، شأنها شأن الوظائف العليا ، وقد حلت الوظائف النوعية محل النظام القديم ذو المجموعات ضمن الهيئة الواحدة، نظرا لما يترتب من فوارق في 2الرواتب والضمانات المقررة لأعضاء الهيئة الواحدة<sup>2</sup>.

ومن ثم يمكن القول بأن الوظائف التي تخالف الإدارة بشأنها المبدأ العام في الاختيار وتقوم بالتعيين فيها مباشرة دون إتباعها أي من وسائل الالتحاق الأخرى، إما أنها يغلب عليها الطابع السياسي كوظائف السفراء أو يغلب عليها الطابع العلمي كمدير هيئة علمية أو يغلب عليها الطابع الإداري كرئيس إدارة مركزية ، لكن مع ذلك يكون لكل هذه الوظائف الأخيرة صلتها بالسياسة العامة للدولة، بل وتعتبر هذه الصلة هي الدافع إلى منح الإدارة حرية الاختيار في مثل هذه الوظائف.

إن الأخذ بحرية الإدارة في الاختيار للوظائف العليا له عدة مبررات منها أنها تؤدي إلى حسن سير مرافق الدولة بانتظام، ذلك أنها لا تحتاج إلى إجراءات طويلة أو إلى صدور قرارات متتالية حتى تتم عملية التعيين<sup>3</sup> ، بما يعطل مصالح الأفراد في الدولة من عدم شغل هذه

---

1 - حرية الإدارة في الاختيار هنا قد تتجاوز غير الموظفين، من خلال استقطاب شاغلي هذه الوظائف من المصادر الخارجية التي لا تتمتع بصفة الموظف، رغم أن هذا الامر يعد في صالح الإدارة وتطويرها، إلا أنه لاقى معارضة من الموظفين لأنه يعد مساسا صارخا بحقوق مستقرة لموظف قضى سنوات طويلة في خدمة الإدارة، لكن الخبرة ليست بالضرورة متوفرة فيه، فلا بأس من الاستفادة من هذه الفئات مادام أن هذا الإدماج لا يكسبه صفة الموظف حسب نص المادة 13 من الأمر رقم 03/06

2 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص142 وما بعدها،

3 - من إعلان عن الوظائف ثم تلقي الطلبات وتسجيلها ثم تحديد موعد الاختبارات، واجرائها وتصحيحها وإعلان نتائجها حتى

يصدر قرار التعيين

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

الوظائف على وجه السرعة ، من إخلال خطير بحسن سيرها. إن هذه الوسيلة في الاختيار تؤدي إلى تعيين أشخاص تثق فيهم الإدارة وتضمن 4 ولاءهم وتعاونهم معها في تنفيذ سياستها العامة ، حيث يعد شاغلوا هذه الوظائف بمثابة مساعدين للحكومة في تنفيذ هذه السياسة.

### ثانيا: التنظيم القانوني للوظائف العليا

وقد عرفت الجزائر هذا النوع من الوظائف، وإن اختلف مداها باختلاف الحقب السياسية التي مرت بها البلاد، ففي ظل الأمر رقم **133/66**، ساد نظام الحزب الواحد والذي كان له أثر كبير على مفهوم هذه الوظائف وهو ما يستشف من بيان أسباب هذا الأمر، الذي جاء فيه أن الوظائف العليا سلطة تقديرية للسلطة السياسية تعين فيها أشخاص يتم اختيارهم استنادا، إما لتقنياتهم وإما إلى اعتبارات راجعة إلى قيمتهم الأخلاقية ولشعورهم بمصالح الثورة. ولما كان رئيس الجمهورية في هذه الفترة هو نفسه، الأمين العام للحزب الحاكم، فلم يتجاوز في تعيينه للموظفين السامين أعضاء الحزب، وهو ما يرجح فرضية وصول أشخاص غير أكفاء لهذه الوظائف، مما يمثل انتهاكا لمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية. ثم نص القانون رقم **12/78** المتضمن القانون الأساسي العام للعامل على هذه الوظائف في المادتين 124 و 125 منه، وتطبيقا لهاتين المادتين صدر المرسوم رقم **214/85** المؤرخ في **20 أوت 1985** المتضمن حقوق وواجبات شاغلي الوظائف العليا وقد اشترطت المادة **05** منه فيمن يتولى وظيفة عليا أن يكون له أقدمية **05** سنوات في الحزب أو في المؤسسات الإدارية العمومية، ولعل هذا الشرط إنما جاء ليكرس هيمنة الحزب الحاكم في مؤسسات الدولة وإقصاء الفئات المعارضة من تولي الوظائف العمومية، الأمر الذي ينتج عنه خروج عن معيار الجدارة في التوظيف الذي كرسه دستور **1976** في المادة **38**.

وبعد صدور دستور **1986**، الذي أقر التعددية الحزبية ومبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية،

وبالتبعية تقاسم سلطة التعيين في وظائف الدولة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، شهد مفهوم الوظائف العليا تطورا، ونتيجة لذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم **99/240** المؤرخ في **27 أكتوبر 1999** المتعلق بكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، والذي حدد الوظائف التي يعود التعيين فيه للرئيس الجمهورية، أما باقي الوظائف العليا فتعود لرئيس الحكومة، وبالتالي نكون قد اقتربنا أكثر من معايير الموضوعية.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

لكن من جهة أخرى، نلاحظ أن التعديل الدستوري الأخير الذي تضمنه القانون رقم **19/08** المؤرخ في **15** نوفمبر **2008** ، قد أعاد الحالة إلى ما كانت عليه في ظل دستور **1976**، عندما جعل سلطة الوزير الأول في التعيين في وظائف الدولة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية.

أما عن كيفية التعيين في هذا النوع من الوظائف، فقد حددها المرسوم رقم **91/307** المؤرخ في **07** سبتمبر **1991** المتعلق بكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا، لكن، ورغم هذا التطور وهذه الضمانات الموضوعية من طرف المشرع فإن هذه الوظائف مازال يطبعها عدم الاستقرار، بسبب التغير المستمر لمن يشغلونها، لأن إنهاء الخدمة فيها يخضع إلى السلطة التقديرية للإدارة، شأنه في ذلك شأن التعيين.

وقد تضمن الأمر رقم **03/06** هذه الوظائف في المادة **15** التي تنص على أنه: "تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية".

وحددت المادة **16** طريقة التعيين في هذه الوظائف بنصها: "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة".

إن ترك التعيين في هذه الوظائف للسلطة التقديرية للجهة الإدارية، وإن كان يمكن أن ينجر عنها انحراف عن معايير الجدارة والاستحقاق في اختيار شاغليها، إلا أنه مبرر باعتبارات قد تملئها المصلحة العامة تتمثل في ضرورة ترك عملية التعيين لإرادة الإدارة لاختيار الأفراد الذين تتوفر فيهم القدرة على تنفيذ السياسات العامة للدولة، لأن هذه السلطة التقديرية لا تعني إطلاق يد الإدارة في التعيين، بل يجب أن تلتزم بتوافر الشروط العامة المقررة في شغل الوظائف العمومية، وهو ما أقره المشرع في المادة **21** من المرسوم التنفيذي رقم **90/226** المؤرخ في **25** جويلية **1990** المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، وواجباتهم المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم **94/04** المؤرخ في **02** يناير **1994** ،

ويبقى أن تحقيق الموازنة بين الاعتبارين السابقين يقتضي توفير رقابة فعالة على عملية التعيين والفصل في هذه الوظائف، وكذلك تقرير حق الطعن في قرارات شغلها، لأن رقابة القضاء هي أعلى ضمانة في مواجهة الإدارة.

نخلص إلى أن معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، يقتضي جعل أسلوب

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري  
المسابقة هو الأصل والقاعدة العامة في شغل الوظائف العمومية، وأن تقرير بعض الاستثناءات على هذا الأصل له ما يبرره سواه في وظائف قليلة الأهمية كما في الوظائف المحجوزة، أو في وظائف تتطلب مؤهلات عالية وتوافقا في الاتجاهات بين المترشح والسياسة الحكومية كما في الوظائف العليا، وإنما فقط يتطلب الأمر عدم التوسع في هذه الاستثناءات وإحاطتها بضمانات وضوابط رقابية فعالة، حتى لا تستغلها الإدارة ذريعة للانحراف عن معيار الجدارة في التوظيف الذي أصبح مبدأ دستوريا وجب احترامه.

### المبحث الثاني: معيار الجدارة في المسار الوظيفي

إن تحقيق الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، وإن كان يمثل أهم مظهر لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، فإن هذا الأخير لا يكتمل ولا يستقيم إلا بتحقيق الجدارة أثناء المسار المهني للموظفين، من خلال إخضاع المعاملة الوظيفية لهم من راتب وتقييم وترقية وبقاء في الوظيفة، لاعتبارات الكفاءة والجدارة.

#### المطلب الأول: معيار الجدارة في استحقاق الراتب والتقييم

إن الفرد يلتحق بالوظيفة العمومية لكي يتمتع أساسا بالمزايا الوظيفية التي توفرها له، وهذه المزايا هي مادية تتمثل في الراتب الذي يتقاضاه نتيجة ممارسة العمل، بالإضافة إلى مزايا معنوية يشكل التقييم واحدا منها، لذا وجب إخضاعها إلى معايير الجدارة والاستحقاق.

#### الفرع الأول: الجدارة في استحقاق الراتب

إن أول حق يتقرر للموظف هو حقه في أن يتقاضى من الإدارة ما يعيل به نفسه وأسرته؛ إذ من غير المعقول أن يتفرغ الموظف ويخصص كل وقته للقيام بأعباء وظيفته دون أن يحصل من الدولة على عوض يستعين به على مواجهة أعباء الحياة.

ويقصد بالراتب، المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهريا نظير القيام بمهام وظيفته<sup>1</sup>، وبذلك فهو وسيلة يحافظ بموجبها الموظف على المكانة الاجتماعية التي تقابل وظيفته، لضمان مركز محترم يتيح لموظفي الدولة العيش المهني حتى يكرسوا كل جهودهم لخدمتها، وعرف الأستاذ الدكتور أحمية سليمان (الأجر) بأنه: "المقابل المالي الذي يدفع للعمال مقابل

<sup>1</sup> - مازن أبو ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص253.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

العمل الذي يقدمه لصاحب العمل، وهو بهذا يشمل كافة العناصر المالية النقدية والعينية التي يقدمها صاحب العمل للعامل لقاء ما يقدمه هذا الأخير من جهد ووقت وما يحققه له من نتائج وأهداف<sup>1</sup> فالراتب إذن بهذا المعنى يختلف عن معنى الأجر في فقه القانون المدني، من حيث أنه إذا كان ينظر لهذا الأخير بأنه مقابل لأداء العمل، فإنه ينظر للراتب على أنه وسيلة تسمح للموظف بأن يكون في مستوى مكانة اجتماعية تقابل وظيفته.

ويكتسي الراتب أهمية كبيرة في حياة الموظف، تكمن في أنه يمثل الدخل الأساسي إن لم نقل الوحيد الذي يعتمد عليه في حياته نظير انقطاعه لخدمة الدولة ومؤسساتها، فيستطيع إشباع حاجاته الاقتصادية ويشعر بالاطمئنان والقناعة، مما يحمله على القيام بواجباته المهنية بكفاءة وفعالية.

وأكد المشرع الجزائري على حق الموظف في أن يتقاضى راتباً، حيث نصت المادة 32 من الأمر رقم 03/06 على أنه: " للموظف الحق، بعد أداء الخدمة في راتب"، و نصت المادة 119 على عناصر الراتب، فلم تقصره على المستحق المالي المقرر بصفة أصلية للموظف بحسب درجته، بل يشمل متمماته وتوابعه، وهي العلاوات والتعويضات إضافة إلى المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

كذلك أوضح المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي 304/07 المتضمن الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، حيث بين بأن للموظف بعد أداء خدمته، الحق في راتب يشمل على: - الراتب الرئيسي - والعلاوات والتعويضات<sup>2</sup>، كما نص المرسوم الرئاسي 304/07 على إنتاج الراتب الرئيسي عن حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى لصنف ترتيب الرتبة الذي يضاف إليه الرقم الاستدلالي المطابق للدرجة المشغولة في قيمة النقطة الاستدلالية<sup>3</sup>، وينتج الراتب الأساسي عن حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى في قيمة النقطة الاستدلالية .، وتحدد قيمة النقطة الاستدلالية المنصوص عليها في المادة 5 أعلاه بخمسة وأربعين ديناراً (45) دج<sup>4</sup>، ويرتبط حق الموظف في استقاء راتبه ارتباطاً وثيقاً بفكرة

1 - أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 213.

2- المادة 04 من المرسوم الرئاسي 304/07 المتضمن الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ر. رقم 61، ص 11

3- المادة 02، الفقرة 01 المرجع نفسه، ص 11

4- المادة 08، المرجع نفسه، ص 11

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

الجدارة أو الاستحقاق، حيث لا يتقاضى راتبه لمجرد كونه عاملا في أحد مرافق الدولة، وإنما لابد من توفر شروط معينة لاستحقاق هذا الراتب وهي:

### أولاً: صدور قرار بتعيين الموظف

حيث يترتب على هذا التعيين إخضاع الموظف لقواعد القانون العام، فيلتزم بالواجبات التي تفرضها عليه الوظيفة العمومية، ويستفيد من الحقوق التي تقررها له وأهمها حقه في الحصول على الراتب. ويشترط لاستحقاق الموظف راتبه أن يكون قرار تعيينه صحيحا غير معيب في أركانه، وأن يكون صادرا من السلطة المختصة بالتعيين، ومن الناحية العملية فإن صرف راتب الموظف لا يبدأ في السريان إلا بعد حصول وثيقة التعيين على تأشيرة المراقب المالي.

### ثانياً: تنصيب الموظف في منصب عمله

لا يكفي لاستحقاق الموظف الراتب صدور قرار بتعيينه، بل لا بد من إجراء آخر ضروري بعده، هو التنصيب الرسمي للموظف في منصب عمله، وذلك بالنسبة لمناصب العمل العادية، ومن تاريخ التوقيع على قرارات أو مقررات التعيين في المناصب العليا و الوظائف العليا للدولة.

### ثالثاً: أداء العمل

لا يكفي صدور قرار التعيين وتنصيب الموظف في عمله للحصول على الحق في الراتب بل يتعين على الموظف أداء عمله بنفسه وفي الوقت والمكان المحددين بموجب الأحكام القانونية السارية المفعول حتى ينشأ للموظف حق مكتسب في تقاضي راتبه، وهو ما أكدته المادة 32 من الأمر رقم 03/06 ، كذلك باعتبار الأجر كمقابل قانوني للعمل لا يلتزم صاحب العمل بالوفاء به إلا إذا أدى العامل العمل على وجه الوارد في العقد وبقد العمل الذي أداه<sup>1</sup>، ويترتب على ذلك أن عدم أداء العامل للعمل لسبب يرجع إليه، يترتب عدم استحقاقه للأجر ، فالإدارة المستخدمة لا تدفع مرتبات موظفيها لفترة لم يعملوا فيها وهو ما نصت عليه المادة 207 من الأمر رقم 06/03، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون كالعطل المدفوعة الأجر، والغيابات المبررة المحددة في التشريع. كما أن هناك حالات أخرى

<sup>1</sup> - همام محمد محمود زهران ، قانون العمل عقد العمل الفردي، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2007 ، ص 467

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

تلجأ فيها الإدارة إلى وقف الرتب الشهري للموظف كما في حالة وضعية الخدمة الوطنية<sup>1</sup>، ووضعية الإحالة على الاستيداع<sup>2</sup> وكذا في حالة انتهاء المهام لسبب من الأسباب المحددة في المادة 216 من الأمر رقم 03/06.

وبالقابل هناك حالات يرتفع فيها الراتب، وهي حالة حصول الموظف على الترقية، فهذه الأخيرة يترتب عليها بالإضافة إلى المزايا الأدبية، مزايا مادية تتمثل في استحقاق الموظف لراتب أعلى من راتب الذي كان يتقاضاه سابقا، أي أن جدارته بالترقية تتيح له الجدارة بزيادة الراتب.

ويبدو واضحا أن المشرع الجزائري قد جعل حصول الموظفين على رواتبهم يقوم على مبدأ الجدارة أو الاستحقاق، وذلك من خلال رهن دفع هذه الرواتب بأداء الموظف لعمله. كما جعل من بين مكونات الراتب والعلاوات، التي تمنح للموظفين لحثهم على المردودية وتحسين الأداء<sup>3</sup>، غير أن ما يلاحظ في هذا الصدد أن العلاوات تمنح لجميع الموظفين بغض النظر عن جدارتهم أو استحقاقهم لها، مما يفقدها نجاعتها المتمثلة في حث الموظفين وتشجيعهم على تحسين أدائهم الوظيفي.

يلاحظ من جهة أخرى، أن المشرع قد أضفى صفة الجمود على نظام الرواتب، وذلك من خلال تحديد مكوناتها ومشمولاتها مسبقا وبدقة، مما يغل يد الإدارة ويمنعها من استخدام الرواتب كعامل تحفيز لمكافأة الموظفين المجدين والأكفاء، بل يظهر تحكها في هذا النوع من الحوافز في شكله السلبي فقط، من خلال النظام التأديبي عن طريق الخصم مثلا.

وفي رأينا فإنه يتعين على المشرع إحداث تعديلات في نظام الرواتب، وجعلها وسيلة للتحفيز أكثر منها للعقاب والتأديب، وهذا من خلال إعطاء الإدارة صلاحيات تسمح لها بالتحكم أكثر في عناصر الراتب فتقرر زيادة العلاوات والمنح أو تخفيضها تبعا لعطاء الموظفين للوصول في النهاية إلى الهدف المنشود من طرف المشرع وهو تحسين المردودية وأداء الموظفين.

1 - المادة 145، فقرة 03 من الأمر 03/06

2 - المادة 145، فقرة 02 من الأمر 03/06

3 - المادة 124 من الأمر رقم 03/06، والمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 304/07

## الفرع الثاني: الجدارة في استحقاق التقييم

لما كانت الوظيفة العمومية تتضمن واجبات ومسؤوليات كبيرة، كان لزاما قصر شغلها على الأكفاء القادرين على النهوض بأعبائها وتحمل مسؤولياتها، لذلك اتجهت الأنظمة الوظيفية في مختلف الدول على وضع أنظمة لتقييم الموظفين، أو لقياس كفاءتهم.

ويعرف نظام تقدير الكفاية أو قياس الأداء، بأنه تقييم أداء الموظف للعمل ومسلكه وعلاقاته الوظيفية وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال ووظائف ذات مستوى أعلى<sup>1</sup>، و على ضوء هذا المفهوم، يمكن تحديد أهداف نظام تقييم الأداء الوظيفي كما يلي:

1- تحديد مستوى أداء الموظف مقارنة بالمعايير المحددة سلفا.

2- صنع روح المنافسة الشريفة بين العاملين، لزيادة الإنتاجية وبث روح

الإبداع والتطوير

3- الكشف عن المواهب الممتازة للانتفاع بها، وفي نفس الوقت الكشف عن

الموظفين غير الصالحين للتخلص منهم.

4- مكافأة الموظف الذي يؤدي عمله بكفاءة ونجاح.

وقد انقسم الفقه حول مدى ترتيب نظام تقييم الأداء الوظيفي لآثار قانونية على الموظف من عدمه، فذهب اتجاه إلى القول بعدم ترتيب أي أثر قانوني على تقارير الكفاءة مبررا ذلك بأن ترتيب آثار قانونية معينة على هذا النظام قد يؤثر على القائم بعملية التقدير، مما قد يبعدها عن الموضوعية ويخضعها للعاطفة والميولات الشخصية، الأمر الذي يجعل من هذا النظام أداة لإفساد الإدارة فقد تتدخل الاعتبارات الشخصية في عملية التقدير كرجبة الرئيس الإداري في الانتقام من بعض مرؤوسيه، فيعمد إلى تخفيض تقديرهم كحرمانهم من الترقية أو المكافآت المادية وبالعكس، قد يعمد إلى رفع مستوى تقدير الموظفين المقربين منه لضمان استفادتهم من المزايا الإدارية.

بينما يذهب الاتجاه السائد في الفقه إلى وجوب ترتيب آثار قانونية معينة على نظام تقييم الأداء الوظيفي، لأن الكفاية ليست شرطا لتولي الوظائف العمومية فقط بل يجب أن تكون شرطا للاستمرار فيها، ولن تتقدم الإدارة إلا بتوافر الكفاية في موظفيها<sup>2</sup>.

إن هذا النظام وإن كان له مساوئه سابقة الذكر، فإنه وجب ترتيب آثار قانونية معينة

1 - أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، المرجع السابق، ص 155

2 - المرجع السابق، المرجع السابق، ص 335

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

عليه، لأن القول بغير ذلك قد يؤدي إلى عدم الاهتمام والجدية من جانب المرؤوسين بوظائفهم ومن جانب الرؤساء بمتابعة وتقييم مرؤوسيهـم، لكن بشرط أن يتم هذا التقدير على أسس موضوعية قوامها الجدارة ، وأن يتم تضيق هذه الآثار بحيث لا تمتد إلى راتب الموظف لماله من أبعاد إنسانية واجتماعية<sup>1</sup>.

والسائد على مستوى التشريعات الوظيفية ومنها التشريع الجزائري، هو ترتيب بعض الآثار القانونية على نظام تقييم أداء الموظفين، بالنظر لأهميته المشار إليها سابقا.

وبالنسبة للموظفين الخاضعين لهذا النظام، تكاد تتفق معظم التشريعات الوظيفية على إخضاع جميع الموظفين في الدولة إلى تقييم الأداء باستثناء شاغلي الوظائف العليا، وذلك لما تتمتع به الإدارة إزاءهم من سلطة تقديرية واسعة سواء في التعيين أو الترقية أو العزل<sup>2</sup>.

ولضمان فعالية ونزاهة تقارير الكفائية، فإنه يتعين إحاطتها بضمانات قانونية أهمها، إخضاعها للرقابة الإدارية، هذه الأخيرة إما أن تكون تلقائية يمارسها الرئيس الإداري للقائم بعملية التقييم، أو بناءا على تظلم يرفعه الموظف المعني بعملية التقييم، و إخضاعها لرقابة القضاء الإداري وهي رقابة إلغاء باعتبار أن هذه التقارير هي قرارات إدارية، ورقابة تعويض إذا ثبت أن الموظف المكلف بوضع التقدير قد ارتكب خطأ سبب ضررا للموظف المعني بالتقييم<sup>3</sup>.

وقد أخذ المشرع الجزائري بنظام تقييم أداء الموظفين بداية في الأمر رقم 66/133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وذلك بموجب المادة 33 منه، والتي أخضعت الموظف العمومي أثناء حياته الوظيفية إلى نظام تقارير الكفاءة الدورية السنوية والتنقيط، وجعلت سلطة التنقيط من اختصاص الجهة الإدارية التي لها حق التعيين، حيث تقوم بوضع نقط مرقمة للموظف كل عام بناءا على اقتراح رئيس المصلحة، ويرفق بتلك النقاط التقدير العام الذي يبين القيمة المهنية للموظف، هذا الأخير له حق الإطلاع على النقاط المرقمة دون التقدير العام الذي تطلع عليه اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة والتي يمكن أن تطلب فحص جديد للنقاط المرقمة<sup>4</sup>.

1 - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق ، ص 83

2 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994 ، ص 307

3 - أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 44-45.

4 - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق ، ص 83

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

كما أن الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تضمن هذا النظام، في الفصل الرابع منه تحت عنوان "تقييم الموظف" حيث نصت المادة **97** منه: "يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري" يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة" ، كما حددت المادة **98** أهداف التقييم كما يلي:

- الترقية في الدرجات.

- الترقية في الرتبة.

- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية حسن الأداء

- منح الأوسمة التشريعية والمكافئات.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد ساير الاتجاه القائل بوجود ترتيب بعض الآثار القانونية لنظام تقييم الأداء الوظيفي لما له من أهمية في الارتقاء بمستوى الجهاز الإداري.

وأخضعت المادة **99** من هذا الأمر تقييم الموظف إلى معايير موضوعة عندما جعلت من بين المعايير التي يتم الاستناد عليها عند تقدير كفاءة الموظف الكفاءة المهنية له وكذا الفعالية والمردودية وكيفية الخدمة.

أما السلطة المختصة بالتقييم فهي السلطة السلمية للموظف<sup>1</sup>، لأنها الأقدر على قياس مدى كفاءة الموظف بحكم قربها منه وإشرافها المباشر عليه، وكضمانة لفعالية ونزاهة نظام التقييم وإبعاده عن الاعتبارات التي قد تجانب معايير الجدارة أو الصلاحية، فقد نصت المادة **102** من الأمر رقم **03/06** على أن تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني، وأعطت له إمكانية التظلم منها إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي يمكنها اقتراح مراجعتها.

إن مهام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مقتصرة على الاقتراح وهذا من شأنه أن يعزل من جدوى وفعالية هذه الضمانة، وكان الأجدر منحها رأيا ملزما للسلطة القائمة بالتقييم. نخلص إلى أن المشرع الجزائري قد تبنى نظام تقييم أداء الموظفين، وأحاطه بضمانات وضوابط قانونية من شأنها أن تجعل منه نظاما موضوعيا، قائما على أسس الجدارة والاستحقاق بعيدا عن اعتبارات المحسوبية أو المحاباة<sup>2</sup>.

1 - المادة 01 من الأمر رقم 03/06

2 - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق ، ص 83

## المطلب الثاني: الجدارة في الترقية

يحتل موضوع الترقية المرتبة الأولى من بين موضوعات الوظيفة العمومية، كونه من أهم الدعامات الأساسية التي تقوم عليها نظم الوظيفة العمومية، لأنه لا يمكن أن يتصف أي نظام وظيفي بالكفاءة إذا لم تتوافر فيه فرص كثيرة للترقية والتقدم أمام الموظفين.

### الفرع الأول: تعريف الترقية وأهدافها

الترقية هي إتاحة الفرصة للموظف للحصول على مزايا مادية أو بشغله لوظيفة أخرى ذات مستوى أعلى و مسؤولية أو سلطة و تعتبر حق من حقوق الموظف.

### أولاً: تعريف الترقية

يقصد بالترقية أن يصدر قرار من الجهة المختصة بتقليد الموظف وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية، ويتحمل الموظف بذلك مسؤوليات ومهام أضخم وأهم، مما يتيح له حصوله على مزايا مادية أكبر وأدبية أفضل مما كان عليه قبل الترقية، وتندرج الترقية بمختلف صيغها في إطار البعد الزمني للحركية التي يتميز بها المسار المهني وهي بالتالي لا يمكن فصلها عن منظور شامل ومتكامل للوظيفة العمومية وتسيير الموارد البشرية<sup>1</sup>

فالترقية ما هي إلا نقل للموظف من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أحسن، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين مركزه من الناحيتين الأدبية والمالية.

- **فمن الناحية الأدبية،** يترتب عن الترقية تكليف الموظف بمسؤوليات ومهام أعلى من التي كان يشغلها سابقاً.
- **ومن الناحية المادية،** تؤدي الترقية إلى زيادة مرتب الموظف، وعلاواته.

### ثانياً : أهداف الترقية

تظهر أهمية الترقية أكثر في نظام السلك الوظيفي الدائم فهي تشكل دعامة من دعائمه، وذلك لأنه يقوم على مبدأ دائمية الوظيفة، ويعتبرها بمثابة مهنة يتفرغ لها الموظف فيضع نصب

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة، الجزائر، ص 181

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

عينيه من أول الأمر احتمال صعوده درجات السلم الإداري، بل ووصوله إلى القمة.

وتعمل الترقية في هذا النظام على تحقيق الأهداف التالية:

1- أنها تضمن للموظف الاستقرار الوظيفي، فمن خلال الترقية يمكن إشباع رغبته نحو التقدم والارتقاء إلى مستويات مادية وأدبية أفضل، فلا يشتغل بالبحث عن طرق أخرى يحقق بها طموحاته الوظيفية<sup>1</sup>.

2- ترسخ في الموظف الحافز لبذل أقصى ما يستطيع من الجهد والمهارة ليفوز بهذه الترقية.

3- جذب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية، والمحافظة طيها في نطاق الوظيفة العمومية.

4- رفع الروح المعنوية للموظفين عن طريق ضمان ترقية أفضل المترشحين لشغل الوظائف العليا.

5- المعاونة على سيادة روح الطاعة والنظام، باعتبار أن الترقية هي وسيلة الرؤساء الترغيبية والتأديب هو وسيلة الضغط والترهيب.

6- دعم شعور الموظف بالعدالة الوظيفية، من خلال معرفته المسبقة بأنه سوف يجازى على اجتهاده وتفانيه في العمل، فيكسر عطاءه للوظيفة على أمل الوصول إلى قمة السلم الإداري<sup>2</sup>.

ولتحقق الترقية هذه الأهداف، وجب أن تقوم على أسس موضوعية قوامها مبدأ الجدارة أو الاستحقاق الذي يقتضي بأن لا يستفيد من نظام الترقية إلا الموظف الكفء والصالح لتولي مسؤوليات ومهام أضخم وأهم.

### الفرع الثاني: معايير الترقية

إن وضع أساس أو معيار علمي دقيق للترقية هو من أهم المشاكل التي تواجه القائمين على نظم الوظيفة العمومية فعادة ما يزيد عدد الموظفين الصالحين للاستفادة من هذا النظام عن عدد المناصب المتاحة، لذلك تظهر مشكلة اختيار أكفأ وأجدر الموظفين وضرورة تحديد الأسس والمعايير التي يجب مراعاتها عند الترقية، وتأخذ التشريعات عموماً بإحدى الأسس

1 - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق ، 87

2 - المرجع السابق، ص 88

### التالية للترقية<sup>1</sup>:

- الترقية على أساس الأقدمية.
- الترقية على أساس الجدارة.
- الترقية على أساس الأقدمية والجدارة معا.

### أولا: الترقية على أساس الأقدمية

وفيها تكون الأولوية في الترقية، إلى الموظف الذي قضى في وظيفته الحالية مدة زمنية أطول من غيره، إن هذه الطريقة في الترقية، وإن كانت تمتاز بالبساطة والوضوح وتقضي علي النزاعات الداخلية والخلافات الخاصة بالترقية بين الإدارة والموظفين ، وعلى المحسوبية والمحاباة ، وهذا مانصت عليه المادة 14 من المرسوم الرئاسي 304/07 التي تنص "يستفيد الموظف صاحب منصب عال أو وظيفة عليا في الدولة من الترقية في الدرجة بقوة القانون حسب المدة الدنيا خارج النسب المنصوص عليها في المادة 12" ، إلا أنه يعاب عليها أنها لا تعد مقياسا على صلاحية الموظف وصدارته لشغل المناصب العليا، كما أنها تقتل لدى الموظف الدافع للتفوق مادام موعده في الترقية لم يحن بعد، وتؤدي إلى حرمان الإدارة من أصحاب الكفاءة والنشاط<sup>2</sup>، لذلك فإن الأمر يقتضي إعمالها فقط بالنسبة للوظائف الدنيا التي لا تتطلب كفاءة ومؤهلات كبيرة.

### ثانيا: الترقية على أساس الجدارة

تقوم هذه الطريقة في الترقية، على أساس ما حققه الموظف من كفاءة وجدارة في أداء العمل الإداري المنوط به ، إن هذا الأسلوب في الترقية يعتمد على تقارير الأداء الوظيفي بشكل أكبر، ومن ثم تظهر العلاقة وثيقة بين اعتماد الجدارة في تقييم الموظف والجدارة في ترقيته، حيث كلما كان التقييم موضوعيا كلما كانت الترقية قائمة على أسس الجدارة والاستحقاق، وهذا بدوره يتطلب أن تكون القيادات الإدارية مؤهلة وقادرة على قياس كفاءة الموظف واستخدام نظام تقارير الأداء استخداما سليما وفعالا.

ومن مزايا هذه الطريقة في الترقية أنها موضوعية لأنها تعتمد على تقارير الكفاءة الدورية

1 - المرجع نفسه ، ص 88

2 - مازن أبو ليلو راضي، المرجع السابق ، ص 257

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

التي تعد سنويا من طرف الرؤساء الإداريين، هذه الأخيرة تعتبر مؤشرا على الحياد وتساعد على سلامة الاختيار، إلا أنه بجانب هذه المزايا فإن لهذا النظام عيوبه أيضا، حيث أنه قد تحاط عملية تقدير أداء الموظفين بعوامل شخصية تؤدي إلى المحاباة، مما يفقدها فاعليتها وتنحرف عن تحقيق أهدافها.

### ثالثا: الترقية على أساس الأقدمية والجدارة

تقوم هذه الطريقة على فكرة الاستفادة من مزايا كل من نظام الترقية بالأقدمية ونظام الترقية بالجدارة، وهنا يمكن التمييز بين الوظائف العليا، الوظائف التخصصية والوظائف الدنيا الروتينية.

بالنسبة للوظائف العليا، يجب أن تتم الترقية على أساس الكفاءة والجدارة، لأن هذه الوظائف تتطلب مهارات وقدرات عالية قد لا تتوفر في جميع المترشحين وفي حالة تساوي المترشحين، يتعين الرجوع إلى معيار الأقدمية.

وبالنسبة للوظائف التخصصية، فيفضل تخصيص نسبة معينة منها للترقية على أساس الكفاءة ونسبة أخرى تتم الترقية إليها بالاعتماد على معيار الأقدمية، في هذا النوع من الوظائف يتعين أن تزيد نسبة الوظائف التي تتم الترقية فيها على أساس الكفاءة، كلما ارتفع المستوى الوظيفي.

أما بالنسبة للوظائف الدنيا الروتينية التي لا تحتاج إلى مهارات عالية، فنتم الترقية إليها على أساس الأقدمية.

### الفرع الثالث: الترقية في التشريع الجزائري

نظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 نظام الترقية وقسمها إلى ثلاثة أنواع، ترقية من سلم وظيفي إلى سلم آخر أعلى منه، ترقية من درجة إلى درجة أخرى في نفس السلم الوظيفي، وترقية من سلك وظيفي إلى آخر أعلى منه.

وأخذ المشرع في هذا القانون بمعيار الجدارة كأصل في النوع الأول من الترقية، من خلال الاختيار عن طريق التقارير السنوية المنصوص عليها في المادة 33 من هذا القانون، إلا أنه في حال التساوي بين المترشحين في مرتبة الكفاءة حسب نتيجة التقارير يرجح صاحب الأقدمية، فيكون بذلك المشرع قد أخذ بمعيار الأقدمية كإستثناء، وإن كان لم يتعرض لحالة

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

التساوي في الأقدمية أيضا، فكيف يكون الترجيح؟.

أما بالنسبة للنوع الثاني من الترقية فإنه يتم على أساس الأقدمية بصفة رئيسية إلى جانب النقاط المرقمة والتقرير العام بصفة ثانوية، وقد نصت على هذا النوع من الترقية المادة **34** من الأمر رقم **133/66**.

وبالنسبة للنوع الثالث أي الترقية من سلك وظيفي إلى آخر أعلى منه، فقد نصت عليه المادة **26** من الأمر رقم **133/66** ، وقد أخذها المشرع من نظام الموظفين الفرنسي لعام **1959**، وتسمى في فرنسا بالترقية الاجتماعية، نظرا لأنها ترفع مركز الموظف اجتماعيا وتنقله من سلك وظيفي إلى آخر أعلى، وهي تقوم على أساس الأقدمية والجدارة معا، طبقا لأحكام المادة **26** السابقة الذكر.

أما المرسوم رقم **59/85** المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية فقد نص على نوعين من الترقية، ترقية في الدرجة، نصت عليها المادة **75**، وهي تتم وفقا لمعاري الجدارة والأقدمية معا طبقا لنص المادة **83** منه<sup>1</sup>، وترقية بين الأسلاك نصت عليها المادة **55** من هذا المرسوم وهي تتم إما عن طريق المسابقات أو الامتحانات المهنية، أو عن طريق الاختيار من بين الموظفين الذين تتوافر فيهم بعض شروط الأقدمية ويثبتون الخبرة المهنية الكافية، أو عن طريق الشهادات، وبذلك فإن هذا النوع يتسم بنوع من المرونة، حيث يتم على أساس معياري الأقدمية والجدارة معا. ونص الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على نظام الترقية في المواد من **106** إلى **111** منه، ولم يخرج المشرع في هذا القانون عن التشريعات الوظيفية السابقة فقد **قسم الترقية إلى نوعين:**

**أولا: الترقية في الدرجات:** نصت عليها المادة **106** من هذا الأمر، وهي تعتمد على معيار الأقدمية بصفة رئيسية والتقييم الدوري بصفة ثانوية<sup>2</sup> طبقا لنص المادة **12** من المرسوم الرئاسي رقم **07-304** المؤرخ في **29** سبتمبر **2007** الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات

<sup>1</sup> - تنص **83** من الرسوم رقم **59/85** على أنه تتوقف ترقية الموظف، زيادة على شرط الأقدمية، على معدل النقط السنوية التي منح إياه خلال المدة المعتبرة، مع إضافة تقدير عام من السلطة التي لها صلاحية التنقيط

<sup>2</sup> - حيث على أساس التقييم، يتم ترقية **40%** على أساس المدة الدنيا **40%** آخرين على أساس المدة متوسطة، و**20%** الباقين على أساس المدة القصوى، علما أن الترقية بالمدة القصوى هي حق للموظف، لا يجوز للإدارة حرمانه منها إلا إذا تعرض إلى إجراء تأديبي وتم شطب إسمه من جدول الترقية (المادة **13** من المرسوم الرئاسي رقم **07/304**).

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، حيث أن هذا المعيار (الأقدمية) وإن كان يشكل ضمانا للموظف ضد أي تعسف أو محاباة من جانب الإدارة، إلا أنه يكبح روح المنافسة بين الموظفين، مما يحول دون تولي الأكفاء للوظائف الإدارية العليا وإن كان من شأن تدعيمه بمعيار التقييم الدوري أن يخفف من حدة الوضع.

**ثانيا :الترقية في الرتب:** نصت عليها المادة 107 من الأمر رقم 03/06 ، وهي تتم على أساس الاختيار سواء بناء على نتائج التكوين المتخصص، أو بناء على نتائج الامتحان المهني أو الفحص المهني، أو على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، وقد أضاف المشرع معيارا جديدا، يتمثل في الترقية على أساس الشهادة المتحصل عليها خلال المسار المهني.

إن الترقية في الرتب، ورغم أن المشرع أخضعها إلي مبدأ الجدارة والكفاءة، وذلك لضمان وصول أشخاص أكفاء لتولي الوظائف القيادية، إلا أنها بالمقابل تخضع في كثير من الأحيان إلى سلطة الرؤساء الإداريين التقديرية، مما قد ينتج عنه تعسف في استعمال السلطة، غير أن هذه المشكلة يمكن تجاوزها من خلال إحاطة تقارير كفاية الموظفين بضمانات كافية، لعل أهمها هو الرقابة عليها من طرف جماعات محايدة كاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، والرقابة القضائية من جانب القضاء الإداري لأن التقييم إذا تم على أسس موضوعية فإنه من شأنه أن يكشف عن الموظفين الجديرين بالترقية<sup>1</sup>.

### **المطلب الثالث: مبدأ الجدارة في الفصل من الوظيفة**

مثلا يعتبر معيار الجدارة مبدأ أساسيا في الالتحاق بالوظائف العمومية حيث لا يشغل الوظيفة إلا من كان كفؤا قادرا على تحمل أعبائها ومسؤولياتها، فإنه يعتبر كذلك شرطا أساسيا للاستمرار في الوظيفة والبقاء فيها، ذلك أن الإدارة إذا كانت تملك سلطة تقديرية في اختيار الأشخاص الصالحين القادرين على القيام بأعباء الوظيفة العمومية من ذوي الخبرة والكفاءة ، فإن المشرع خول لها كذلك سلطة إنهاء خدمات من تراه من الموظفين غير جدير بالاستمرار في تحمل مهام الوظيفة التي يشغلها، وذلك في إطار المصلحة العامة وسير المرافق العامة

<sup>1</sup> - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 93

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

بانتظام، ويثير الفصل من الوظيفة العمومية لاعتبارات الجدارة ثلاث مسائل هي: الفصل لعدم الجدارة الصحية، الفصل لعدم الجدارة الأخلاقية والفصل لعدم الجدارة المهنية.

### الفرع الأول: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة الصحية

إذا كان يشترط في الشخص عند دخوله الوظيفة أن يكون قادرا وصالحا صحيا، فإنه من الطبيعي أن يترتب عن فقدانه لهذه اللياقة انقضاء رابطة التوظيف بينه وبين الإدارة. ويقصد بفقدان اللياقة الصحية، إصابة الموظف باختلال صحي، يحول بينه وبين أداء مهام الوظيفة التي يشغلها، ويغلب على هذا الاختلال صفة الدوام أو عدم إمكانية الشفاء منه، مما يجعل الموظف عبئا على الوظيفة التي يشغلها.

ويعتبر فصل الموظف نتيجة لفقدانه اللياقة الصحية فصلا غير تأديبي، و عرفه الدكتور "عمار عوابدي" بأنه: "سبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء علاقة العامل بالوظيفة العامة أو الخدمة، كما تؤدي إلى قطع علاقة العامل بالوظيفة العامة بسبب عدم الصلاحية اللازمة، لضمان حسن سير الوظيفة العامة، دون أن يكون العامل قد ارتكب خطأ تأديبيا يستوجب العقوبة التأديبية".<sup>1</sup>

ويشترط لإنهاء خدمة الموظف بسبب عدم جدارته الصحية، أن يحصل على كامل إجازاته الاعتيادية والمرضية قبل إنهاء خدمته، وأن تثبت عدم لياقته الصحية بتقرير من الجهة الطبية المختصة ، وذلك بناءا على طلب الموظف نفسه أو بناءا على طلب الإدارة ، بالإضافة إلى شروط أخرى تختلف باختلاف التشريعات الوظيفية، فمثلا أخذ المشرع الفرنسي بالإحالة على الإستداع أولا، فإذا تعذر على الموظف العودة إلى وظيفته بعد انتهاء مدة الإستداع فإنه يفصل من الوظيفة.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، فلم ينص على حالة فقدان اللياقة الصحية كسبب من أسباب فصل الموظف من وظيفته في الأمر رقم **133/66** المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث اعتبرت المادة **62** منه التسريح كسبب من أسباب انتهاء المهام، ثم جاء المشرع في المادتين **68** و **69** من هذا الأمر ليحصر أسباب التسريح في سببين فقط، هما عدم الكفاءة المهنية وإلغاء الإطار، غير أنه بالرجوع إلي المادة **48** من هذا الأمر نجدها قد أوردت حكما مشابها لما جاء به المشرع الفرنسي حيث نصت على أن الموظف الذي يستنفذ

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها على الإدارة الحديثة، ديوان المطبوعات الجامعية "الجزائر" 1981 ص421.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

حقوقه في عطلة المرض والعطلة طويلة الأمد ويكون غير قادر على أداء مهامه، يستفيد من الإحالة على الإستداع تلقائياً، ثم جاءت المادة **50** من نفس الأمر ونصت على أن مدة الإحالة على الإستداع لا يمكن أن تزيد عن سنة واحدة وعند انتهاء هذه المدة فإن الموظف إما أن يعاد إلى منصبه أو يحال على التقاعد أو يسرح.

إن هذا الحكم الذي أتى به المشرع في الأمر رقم **133/66** هو أمر في غاية الأهمية، بحيث أنه يشكل ضماناً أساسية للموظف في مساره المهني ضد تعسف الإدارة.

أما القانون رقم **12/78** المتضمن القانون الأساسي العام للعامل قد نص على حالة فقدان اللياقة الصحية عندما اعتبر العجز الكامل ن العمل من حالات انتهاء علاقة العمل في المادة **92** ، وفي نفس الإطار، جاء المرسوم رقم **59/85** المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، حيث أحالت المادة **132** منه في ما يتعلق بحالات انتهاء الخدمة على المادة **92** من القانون رقم **12/78**، وبذلك يكون كل من القانون رقم **12/78** والرسوم رقم **59/85** قد نصا على حالة فقدان اللياقة الصحية واعتبراها سببا من أسباب انتهاء مهام الموظف.

وبالنسبة إلى الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، فإنه لم ينص عن حالة فقدان اللياقة الصحية ضمن حالات انتهاء الخدمة، واعتبرت المادة **216** منه أن التسريح هو سبب من أسباب انتهاء المهام ولكن لم يتضمن هذا القانون النص على حالات التسريح وأسبابه.

إن إهمال المشرع لهذا الأمر غير مبرر، لأنه يفتح المجال واسعا أمام الإدارة لإعمال سلطتها التقديرية الواسعة سواء فيما يتعلق بمدى جواز فصل الموظف من وظيفته لعدم لياقته الصحية من عدمه، أو فيما يتعلق بضوابط وكيفيات تطبيق هذا الفصل، وحبذا لو ساير المشرع في هذا الشأن الأمر رقم **133/66** ونص على إحالة الموظف على الإستداع أولاً وبعدها إما أن يعاد إلى وظيفته أو يسرح كما أن عدم النص على هذه الحالة في القانون المنظم للتوظيف العمومية هو تقليل من أهمية الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، والذي تشكل الجدارة الصحية جزءاً لا يتجزأ منه<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق، ص 96

## الفرع الثاني: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة الأخلاقية

تعتبر الجدارة الأخلاقية من أهم شروط التعيين في الوظائف العمومية، وذلك لضمان حسن سير هذه الوظائف والمحافظة على كرامتها تحقيقا للمصلحة العامة، إذ يجب أن تتوفر الثقة في الموظف العمومي وأن يتحلى بالأخلاق الكريمة ويكون مؤتمنا على مصالح المواطنين<sup>1</sup>، لذا تشترط التشريعات في من يتقدم لشغل الوظيفة العمومية أن يكون حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف، وهذا الشرط لا يقتصر على الدخول للوظيفة فقط، وإنما يمتد كذلك إلى البقاء فيها، وذلك تأسيس على أن توقيع عقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف على الشخص يعد دليلا على أنه ليس جديرا بتولي الوظيفة العمومية التي تتطلب قدرا معيناً من الاستقامة والسلوك السوي<sup>2</sup>.

فإذا حكم على الموظف بجناية أو في جنحة مخلة بالشرف فإنه يترتب على ذلك انتهاء خدمته بقوة القانون، وما قرار الإدارة الذي يصدر بفصله إلا قرارا كاشفا. أما الجرائم التي يؤدي الحكم الجزائي على الموظف بسبب ارتكابها إلى إنهاء خدماته لعدم صلاحيته الأخلاقية، فهي

### أولاً: الجنايات<sup>3</sup>

وهي أخطر أنواع الجرائم وأشدها عقوبة، لذلك تؤدي الإدانة بها إلى إنهاء خدمة الموظف، بغض النظر عن وصفها أو مدة عقوبتها، وسواء تعلق بالشرف والأمانة... إلخ

### ثانياً: الجنح المخلة بالشرف والأمانة:

الجنح هي الجرائم التي تأتي من حيث درجة الجسامة وشدة العقوبة بعد الجنايات، أما الجنح المخلة بالشرف والأمانة، فلا يوجد تعريف تشريعي لها كما لا يوجد تحديد جامع مانع لأوصافها، وذلك بسبب نسبية المسألة، فالشرف والأمانة يختلف مفهومهما باختلاف الزمان

1 - نواف كنعان ، المرجع السابق، ص 52

2 - أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي دراسة مقارنة-"، المرجع السابق ، ص 223

3 - عرف المشرع الجنائية في المادة 5 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 سبتمبر 2006 المتضمن قانون العقوبات بأنها الجريمة التي تكون عقوبتها الأصلية هي الإعدام أو السجن المؤبد أو السجن المؤقت.

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

والمكان، وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنها: "تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع، والشخص الذي انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلا لتولي المناصب العامة التي تقتضي في من يتولاها أن يكون متحليا بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق"، ويمكن ذكر من هذه الجرائم، جريمة السرقة، الرشوة، التزوير، الجرائم الأخلاقية كالفعل المخل بالحياء والزنا،....إلخ.

أما المخالفات، فلا يترتب عن الإدانة بها إنهاء خدمة الموظف وذلك مهما كان وصفها. وهناك أوضاع معينة للحكم الجزائي قد لا تؤدي إلى إنهاء مهام الموظف وذلك بحسب التشريعات الوظيفية، ومن هذه الأوضاع:

1. إذا كان الحكم الجزائي مشمولا بوقف التنفيذ.
2. في حالة استبدال العقوبة الأصلية بعقوبة أخرى أخف، فالمعول عليه في هذه الحالة، هو العقوبة الواجبة التنفيذ.
3. في حال صدور قانون يقضي بالعمو العام ، لأن هذا الأخير يزيل الصفة الجرمية عن الفعل ويهدم الركن الشرعي للجريمة، مما يقتضي بالتبعية عدم إنهاء خدمة الموظف، أما العفو عن العقوبة، فلا يعتبر مانعا من الفصل من الوظيفة، لأنه يؤدي إلى محو العقوبة فقط دون الجريمة.

وبالنسبة للتشريع الجزائري، فرغم أن المشرع نص على اعتبار عدم وجود تنافي جزائي شرطا من شروط تولي الوظيفة العمومية بموجب نص المادة 75 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإن نصه هذا جاء عاما ومبهما، حيث لم يتطرق إلى طبيعة الجرائم التي تجعل التنافي قائما- ما إذا كانت الجنايات أو الجنح-، كما لم يتعرض إلى بعض أوضاع الحكم الجزائي ، كحالة وقف التنفيذ وحالة رد الاعتبار للمحكوم عليه.

كما أن المشرع لم يتطرق إلى حالة فقدان الجدارة الأخلاقية بسبب الحكم على الموظف في جريمة جنائية مخرطة بالشرف والأمانة ضمن حالات إنهاء الخدمة في المادة 216 من الأمر رقم 03/06 رغم أنه نص في المادة 174 من هذا الأمر على أن يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، أي أن هذا الوقف هو وقف وقائي إلى غاية صدور الحكم الجزائي وصيرورته نهائيا، وليس وقفا عقابيا.

من خلال نص هذه المادة أن المشرع الجزائري رتب على المتابعة الجزائية وقف

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

الموظف عن متابعة مهامه، ومن باب أولى فصله من وظيفته إذا ثبتت إدانته عن طريق حكم جزائي نهائي<sup>1</sup>.

كما أحسن المشرع، عندما اعتبر كشرط لوقف الموظف عن عمله، أن تكون المتابعة الجزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه، الأمر الذي قد يستشف منه انصراف نية المشرع إلى الجرائم المخلة بالشرف والأمانة وليست كل الجرائم الجزائية، وكان الأحرى بالمشرع أن ينص على ذلك صراحة، تقاديا لكل التأويلات التي قد تخرج النص عن معناه. ما يمكن ملاحظته كذلك، أن المشرع قد جعل إنهاء خدمة الموظف بسبب فقدانه لجدارته الأخلاقية من خلال إدانته بجريمة جنائية أو مخلة بالشرف والأمانة إجراء تأديبيا "عزل" وليس فصلا من الوظيفة لأسباب غير تأديبية "تسريح"، لأن المادة 174 من الأمر رقم 03/06 قد وردت في باب النظام التأديبي من مدونة الوظيفة العمومية.

### الفرع الثالث: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة المهنية

على الرغم من وضع مجموعة شروط يجب توفرها في الشخص عند دخوله الوظيفة تساهم في اختيار أكفأ وأجدر المترشحين لشغل الوظيفة العمومية<sup>2</sup>، إلا أنه يجب على الإدارة أن تتأكد من صحة هذا الاختيار من الناحية العملية بعد شغل الوظيفة وذلك من خلال وضع الموظف تحت التجربة لمدة محددة، كما يجب عليها أن تتابع استمرار كفاءة الموظف بعد انتهاء هذه الفترة وتثبيته في وظيفته، فإذا ما عاينت هبوطا في مستوى كفاءته، تعين عليها اتخاذ الإجراءات اللازمة بحقه و التي قد تصل إلى حد فصله من الوظيفة بسبب عدم كفاءته، وعليه فإن إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم جدارته المهنية يتضمن تسريحه أثناء فترة التجربة، وتسريحه بعد تثبيته في وظيفته.

### أولا: إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة

بعد ثبوت صلاحية الموظف لشغل الوظيفة من الناحية النظرية من خلال استيفائه شروط التعيين، يتم إخضاعه لفترة تجربة محددة للتحقق من صلاحيته وجدارته العملية للقيام بأعباء الوظيفة المعين لها.

ويقصد بفترة التجربة، وضع الشخص المعين في الوظيفة تحت الاختبار لفترة محدودة

1 - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 99.

2 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 72

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

من الزمن تختلف حسب قوانين الخدمة المدنية في الدول، فإذا أثبت الشخص جدارته في العمل تم تثبيته في الوظيفة وإلا فصل منها<sup>1</sup>.

إذن، فترة التجربة ما هي إلا اختبار ذو طابع عملي وتكملة لما يجري من مسابقات عند التعيين، هدفها هو تمكين الإدارة من اختيار أفضل المترشحين لشغل الوظيفة، ومن ثم تحقيق الجدارة الفعلية في الالتحاق بالوظائف العمومية، وكذلك تحفيز الموظف الجديد لبذل أقصى ما يستطيع من جهد لإثبات كفاءته وجدارته في تولي الوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

وبناء على ذلك، إذا لم يثبت الموظف الموضوع تحت التجربة جدارته واستحقاقه لتولي الوظيفة المعين فيها، جاز للإدارة فصله وإنهاء مهامه بسبب عدم كفاءته المهنية.

وقد أخذ المشرع الجزائري في الأمر رقم **133/66** بنظام وضع الموظف تحت الاختبار أو التميين، وقد حددت هذه الفترة بمدة لا تقل عن سنة وبعد انقضاء هذه المدة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين إما بترسيم الموظف في وظيفته إذا اجتاز هذه الفترة بنجاح، وإما بتمديد فترة الاختبار أو تسريح الموظف إذا ثبت عدم صلاحيته بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>3</sup>، في نفس الإطار، جاء المرسوم رقم **59/85**، حيث أخضع المترين إلى فترة تجريبية تحدد مدتها في القوانين الأساسية الخاصة<sup>4</sup>، وبعد انقضاء هذه الفترة يتم تثبيتهم في مناصب عملهم أو تمديد فترة اختبارهم أو تسريحهم بعد إخطارهم مسبقاً بمدة **15** يوماً<sup>5</sup>.

أما في ظل الأمر رقم **03/06** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فقد نصت المادة **83** على أن: "يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة **متربص**"، وحددت المادة **84** مدة التربص بسنة، وبعد انتهاء هذه المدة إما أن يتم ترسيم المتربص في وظيفته إذا ثبتت جدارته، وإما يتم تمديد فترة تربصه لمدة سنة أخرى ولمرة واحدة فقط وهذا إذا ثبتت صلاحيته الجزئية في شغل الوظيفة، وإما أن يتم تسريحه بدون تعويض ولا إخطار مسبق إذا ثبتت عدم صلاحيته الكلية لشغل الوظيفة العمومية ( المادة **85** من الأمر رقم **03/06** ) .

إذن، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أقر نظام فترة الاختبار تحت مسمى التربص،

1 - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 368

2 - شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 101.

3 - المادة 29 من الأمر 133/66

4 - المادة 40 من المرسوم رقم 59/85

5 - المادة 41 من المرسوم رقم 59/85

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

وأخضع له جميع الموظفين ، لما له من أهمية بالغة في الكشف عن مدى جدارة الموظف الجديد لشغل الوظيفة العمومية من عدمها، كما أقر إمكانية تسريح الموظف إذا ثبت عدم جدارته الفعلية لشغل الوظيفة أثناء هذه الفترة ، وقد أكد القضاء الإداري الجزائري هذا التوجه، حيث جاء في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 26 أفريل 2002: "حيث ولئن دأبت المحكمة على التفريق بين الأفعال التي تمثل خطأ مسلكيا موجبا للتتبع التأديبي والوقائع التي تترجم عدم الكفاءة المهنية الموجبة للإعفاء، فإنها اعتبرت أن عددا من المظاهر السلوكية للوعون يمكن أن يشكل عنصرا من عناصر تقييم أدائه خاصة في القطاع التربوي، حيث لعنصر طبيعة العلاقة دورا هاما في نجاح المربي في أداء مهامه والبرهنة على جدارته بالانتماء إلى هذا السلك"

ثانيا : إنهاء خدمة الموظف العمومي بعد تثبيته

إذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح، فإنه يصدر قرار من الجهة الإدارية صاحبة التعيين بتثبيته في وظيفته، غير أن هذا لا يمنع الإدارة من إنهاء مهامه إذا عاينت عدم كفاءته خلال مساره الوظيفي، لكن إذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة إذا تبين لها عدم جدارته بالبقاء في الوظيفة، فإنها لا تملك مثل هذه السلطة إزاء الموظف الذي تم تثبيته في وظيفته، فسلطتها في هذا الشأن هي سلطة مقيدة بالشروط والضوابط التي يضعها لها المشرع ، والسبب في ذلك هو ضرورة توفير الاطمئنان النفسي للموظف بشأن مستقبله الوظيفي<sup>1</sup>.

ونص المشرع الجزائري في الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على التسريح لعدم الكفاءة المهنية للموظف بموجب المادة 68 ، التي قررت بأن الموظف الذي تثبت عدم كفاءته المهنية إما أن يتم تنصيبه في وظيفة أقل درجة وإما أن يقبل المطالبة بحقوقه في التقاعد أو يتم تسريحه بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لضمان حياد ونزاهة التسريح، كما نصت هذه المادة على أنه يمكن للموظف المسرح بسبب عدم كفاءته المهنية أن يقبض تعويضا، وهو نفس الحكم الذي جاء به المشرع الفرنسي في المادة 70 من قانون الوظيفة العمومية الفرنسي الصادر في 11 جانفي 1984، والمشرع المصري في القانون الصادر في 04 فيفري 1959، غير أن ما يعاب نص المادة 68 من الأمر رقم 133/66 هو عدم تحديده للمعيار الذي يمكن من خلاله لجهة الإدارة أن تحكم على عدم

1 - شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق ، ص103

الفصل الثاني ————— تطبيقات معيار الجدارة للالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري

كفاءة الموظف المهنية، الأمر الذي قد يفتح المجال واسعا أمام الإدارة للتعسف في استعمال سلطتها في فصل الموظفين بدافع عدم جدارتهم المهنية.

أما الأمر رقم **03/06** ، فلم يتضمن النص على حالة فصل الموظف بعد تثبيته لعدم جدارته وكفاءته المهنية، واقتصر فقط على النص على حالة الموظف المتربص.

إن عدم النص من جانب المشرع على هذه الحالة من التسريح هو أمر غير مبرر، لأن ذلك يعني أن الإدارة لها واسع السلطة في إنهاء خدمة أي موظف تحت غطاء عدم جدارته المهنية، مما ينعكس سلبا على الجانب النفسي للموظف، إذا علم أن مستقبله الوظيفي مهدد بعدم الاستقرار والنهاية في أية لحظة .

ولا يبقى من ضمانات في يد الموظف تجاه هذه السلطة التقديرية للإدارة إلا رقابة القضاء

الإداري الذي عليه أن يجسد حقيقة مقولة أن القاضي الإداري هو قاضي اجتهادي ابتكاري للأحكام والحلول وليس قاضيا تطبيقيا فقط.

## خلاصة الفصل الثاني

تطرقنا في هذا الفصل على مبدأ الاستحقاق الفعلي للموظفين المحفزين ومبدأ الإنصاف والعدل في تقدير وتوزيع تلك الحوافز على مستحقيها، أي توظيف الأشخاص وتسيير حياتهم الوظيفيو والاحتفاظ بهم في عملهم على أساس موضوعية قوامها الصلاحية والاستحقاق، فمعنى الجدارة لا يقتصر فقط على الدخول للوظيفة ، وإنما يمتد ليشمل المسار الوظيفي للموظف من تقييم وترقية وما يصاحب ذلك من راتب ، واخيرا بقاءه في الوظيفة مرهون بكفائته وجدارته.

# الخاتمة

### خاتمة:

في ختام هذه الدراسة نخلص إلى أن معيار الجدارة في التوظيف في الوظيفة العمومية عنصر من عناصر الإلتحاق بالوظيفة العمومية ، كونه يسمح بتولي أكفأ العناصر وأصلحها لوظائف الدولة، مما يساهم في رفع كفاءة الجهاز الإداري وقيادته نحو تحقيق المصلحة العامة الإدارية.

وقد سعت هذه الدراسة إلى بحث مدى تكريس المشرع الجزائري لمعيار الجدارة في تولي الوظائف العامة، بداية من الإلتحاق بالوظيفة العمومية وصولا لمختلف مراحل المسار الوظيفي المرتبطة بالمبدأ، وقد مكنا هذا البحث من الوصول إلى جملة من النتائج ، تم تدعيمها بجملة من الاقتراحات، نوجزها على النحو التالي:

### I: النتائج:

#### أولاً: بالنسبة لمفهوم مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية:

لم ينص المشرع على معيار الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة صراحة في أحكام الدستور، وأشار إليه ضمنا عندما نص على مبدأ آخر مكمل له هو مبدأ المساواة في التوظيف، وجعل الجدارة معيارا للتمييز بين المواطنين في شغل الوظائف العمومية.

#### II: بالنسبة لأنواع الجدارة الوظيفية وعلاقة المبدأ بغيره من المبادئ الوظيفية:

1- جعل المشرع الجدارة الأخلاقية شرطا لتولي الوظيفة العمومية ، غير أن هذا الشرط يثير بعض الملاحظات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

أ- أحسن المشرع عندما أضاف شرط عدم وجود التنافي الجزائري لسهولة إثباته من الجهة الإدارية، إلا أنه يعاب عليه حذفه لشرط حسن السمعة والأخلاق كونهما شرطان مستقلان، فقد يكون الشخص سيء السمعة ومع ذلك لا تحمل صحيفة سوابقه القضائية أية ملاحظات.

ب- اعتبر المشرع عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبيا شرطا للإلتحاق بالوظيفة العمومية، إلا أنه جعل هذا الشرط مطلقا، فلم يفرق بين التسريح الذي يعتبر فصلا غير تأديبيا من الوظيفة فلا يبرر منع الشخص من تقلد الوظائف مستقبلا، والعزل الذي يعد فصلا تأديبيا، وينجر عنه إقصاء الشخص من تولي الوظائف العمومية لمدة زمنية معينة، كما يؤخذ على

المشروع مغالاته في هذا الحضر إذ جعله غير محدد بمدة زمنية معينة كما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة.

ج- أورد المشروع شرط عدم وجود التنافي الجزائي بصورة عامة ودون تفصيل، فلم يحدد طبيعة الملاحظات التي تحملها شهادة السوابق القضائية للمترشح للوظيفة ما إذا كانت تخص الجنايات أو الجنح، وكذلك الأمر بالنسبة للعقوبة موقوفة النفاذ هل تدخل ضمن حالات التنافي أم لا، كما أنه أغفل التعرض لمسألة رد الاعتبار للمحكوم عليه جنائياً.

2- تأكيداً على أهمية الجدارة الصحية في التوظيف، فقد جعلها المشروع شرطاً لدخول الوظيفة والاستمرار فيها، إلا أنه يؤخذ عليه إدراجه لهذا الشرط مع شرط السن و المؤهلات رغم أنها شروط منفصلة وقائمة بذاتها.

3- إن العلاقة بين مبدأ الجدارة و مبادئ التوظيف الأخرى علاقة وثيقة و تكاملية، فمبدأ الجدارة هو المعيار المحدد لمبدأ المساواة في التوظيف و إلا كانت مساواة حسابية مطلقة غير قابلة للتطبيق عملياً. وهو الأساس الذي يبني فوقه مبدأ الحياد الإدارة ، فلا حياد للإدارة قوامها التوظيف عن طريق المحاباة والمحسوبية، كما انه جوهر مبدأ دائمية الوظيفة ، فلا حديث عن جدارة في ظل نظام وظيفي يسوده تداول الوظائف العمومية بحسب الأهواء الحزبية و السياسية، وهو ما حرص المشروع على تكريسه في النصوص المنظمة للوظيفة العمومية.

### III: بالنسبة لتطبيقات مبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظائف العامة:

#### 1- مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية:

أ- أحسن المشروع عندما جعل المسابقة الطريقة الرئيسية للإلتحاق بالوظيفة العمومية، وذلك لما تحقّقه من تكافؤ في الفرص بين جميع المترشحين من جهة ، و لما تتيحه من تزويد للإدارة بأكفئ و أصلح العناصر لشغل الوظائف العمومية من جهة أخرى.

ب- أحاط المشروع المسابقة بضمانات وضوابط قانونية من شأنها كفالة تطبيق مبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية، لعل أهمها اقتصار سلطات الإدارة على تلقي ملفات المترشحين و إسناد تنظيم المسابقة إلى مركز امتحان حيادي، وإلغاء الامتحان الشفهي و الإقتصار فقط على إجراء الامتحان الكتابي لما يحقّقه من موضوعية في الاختيار، إلى جانب ضبط معايير الانتقاء بالنسبة للمسابقات على أساس الشهادات مما يقلص من السلطة التقديرية للجنة التقييم.

ج-أورد المشرع استثناءات على مبدأ المسابقة في التوظيف، تملئها الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية كما هو الحال في نظام الوظائف المحجوزة، والاعتبارات السياسية كما هو الشأن بالنسبة للوظائف العليا.

- فبالنسبة للوظائف المحجوزة ، أحسن المشرع عندما خص فئة المعوقين بعدد من الوظائف تتوافق و مؤهلاتهم الصحية، إلا أنه يؤخذ عليه أن نسبة الوظائف المخصصة لهذه الفئة هي نسبة ضئيلة مقارنة ببعض الأنظمة القانونية المقارنة. كما أن عدم النص على هذا النوع من الوظائف في القانون المنظم للوظيفة العمومية، من شأنه التقليل من أهمية و قيمة هذه الوظائف.
- أما بالنسبة للوظائف العليا، رغم أن المشرع أخضع التعيين فيها للسلطة التقديرية للإدارة إلا أنه لم يطلق يدها في عملية الاختيار ، بل ألزمها بوجوب مراعاة توافر الشروط العامة المقررة لشغل الوظائف العمومية. وحسنا فعل عندما فتح المجال لتولية هذه الوظائف أمام حتى من لا يعتبر موظفا لأن من شأن ذلك إتاحة فرصة الاستفادة من خبراتهم.

## 2- مبدأ الجدارة أثناء المسار الوظيفي:

أ-تبنى المشرع نظام تقييم أداء الموظفين ، وأحاطه بضمانات و ضوابط قانونية من شأنها أن تجعل منه نظاما موضوعيا قائما على أسس الجدارة و الاستحقاق.ولعل أهم ضمانة في هذا الشأن هي ما أقره من وجوب تبليغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني، الذي له أن يتظلم منها إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و التي بدورها يمكنها اقتراح مراجعتها.غير أنه يؤخذ عليه قصره لوظيفة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء على مجرد الاقتراح، لأن من شأن هذا أن يعطل من جدوى و فعالية هذه الضمانة.

ب-أخذ المشرع بنظام الترقية و قسمها إلى نوعان ، ترقية في الدرجات وقد أحسن عندما أخضعها لمعيار الأقدمية بصفة رئيسية، والتقييم الدوري بصفة ثانوية، وترقية في الرتب، والتي أخضعها لمعيار الجدارة كما أضاف معيارا جديدا يتمثل في الترقية على أساس الشهادة، شيء، من شأنه ضمان وصول الفئات الشابة الكفأة لتولي الوظائف القيادية.

ج-لم ينص المشرع في الأمر رقم 06/03 على حالة فقدان اللياقة الصحية ضمن حالات انتهاء الخدمة، وهذا من شأنه أن يفتح المجال واسعا أمام الإدارة للتعسف في استعمال

سلطتها التقديرية في هذا الإطار، كما أن هذا السكوت التشريعي هو تقليل من أهمية معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية حيث تشكل الجدارة الصحية للموظف جزء لا يتجزأ منه. بالنسبة لحالة فقدان الجدارة الأخلاقية؛ اكتفى المشرع فقط بالنص على أنه يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه، أي أن هذا الوقف هو وقف وقائي إلى غاية صدور حكم جزائي نهائي وليس وقفا عقابيا، غير أنه ومن خلال مبدأ التفسير من باب أولى نستنتج أن الحكم على الموظف في جريمة جنائية أو مخلة بالشرف و الأمانة، يترتب عنه بالضرورة إنهاء مهامه.

أما بالنسبة لحالة فقدان الموظف لجدارته المهنية ، فقد نص عليها المشرع حيث قرر خضوع الموظف المعين حديثا لفترة تربص و أجاز إمكانية تسريحه من وظيفته أثناء هذه الفترة إذا ثبتت عدم جدارته المهنية لشغل هذه الوظيفة، أما فيما يتعلق بحالة فقدان الموظف لجدارته المهنية بعد تثبيته فلم يتطرق إليها المشرع ، وهو أمر غير مبرر، لأنه يعطي للإدارة واسع السلطة في إنهاء خدمات أي موظف تحت غطاء عدم كفاءته أو جدارته المهنية، مما ينعكس سلبا على الجانب النفسي للموظف لشعوره بأن مستقبله الوظيفي مهدد بعدم الاستقرار.

### ثانيا: الاقتراحات:

إن النصوص القانونية الموضوعية من طرف المشرع وهذه الآليات الرقابية ، إن كان من شأنها تدعيم توجه إرساء معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، وضمان حمايته من أي انتهاكات من جانب الإدارة ، إلا أنه يشوبها بعض النقص والثغرات، ونأمل أن تساهم هذه الاقتراحات و لو بنسبة ضئيلة في سد و تغطية هذا النقص.

1- العمل على تكريس معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية صراحة ضمن أحكام الدستور، وذلك للتأكيد على أهمية المعيار أو إعطائه قيمة دستورية تضمن له الاحترام و الحماية.

2- العمل على إضافة شرط حسن السمعة والأخلاق إلى شرط عدم وجود التنافي الجزائي ضمن شروط التوظيف ، وكذا العمل على تفصيل شرط عدم وجود التنافي الجزائي من خلال تحديد طبيعة الجرائم المانعة من تولي الوظائف العمومية وقصرها فقط على الجنايات والجرح المخلة بالشرف والأمانة. وعدم جعل العقوبة موقوفة النفاذ مانعا من دخول الوظيفة، إضافة إلى تحديد الموقف من مسألة رد الاعتبار للمحكوم عليه جنائيا.

3- ضرورة تعديل نص المادة 185 من الأمر رقم 06/03 بالاقتصار فقط على العزل دون

التسريح وجعله مانعا من تولي الوظائف العمومية، إلى جانب تحديد مدة زمنية معينة يسري فيها الحضر أو المانع.

4- تعديل نص المادة 75 من الأمر رقم 06/03 المتضمنة شروط التوظيف، وذلك بفصل شرطي الجدارة الصحية و المهنية عن شرط السن للتأكيد على أهميتهما.

5- تأكيداً على أهمية نظام المسابقة في تحقيق معيار الجدارة في التوظيف.

6- ضرورة النص على نظام الوظائف المحجوزة في القانون الأساسي العام المنظم للتوظيف العمومية للتأكيد على أهميتها وفرض احترامها، وكذا العمل على رفع النسبة المخصصة لهذه الفئة كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية المقارنة.

7- فتح المجال للالتحاق ببعض الوظائف العليا عن طريق السابقة ممن تتوافر فيهم شروط الالتحاق بها، وقصر حرية الإدارة في الاختيار على الوظائف العليا شديدة الحساسية فقط.

8- إحداث تعديلات على نظام الرواتب وذلك بمنح الإدارة صلاحيات تسمح بالتحكم أكثر عناصر الراتب لجعلها وسيلة للتحفيز تدفع الموظفين إلى تحسين أدائهم الوظيفي لا وسيلة للعقاب والتأديب.

9\_ العمل على جعل نظام تقييم أداء الموظفين كونه محور المسار الوظيفي للموظف - نظاما موضوعيا وهذا بإحاطته بضوابط و ضمانات قانونية لعل أهمها هو وجوب جعل رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ملزما لجهة الإدارة في حالة ما إذا تظلم الموظف أمامها من نقطة التقييم الممنوحة له.

10- تأكيداً على أهمية نظام الترقية في الرتبة عن طريق الشهادة الذي أقره المشرع، حبذا لو دعم هذا التوجه أكثر بالسماح للموظف المعني بالالتحاق بالرتبة التي توافق شهادته العلمية المتحصل عليها، وليس فقط إلى الرتبة التي تلي منصبه.

11- العمل على النص على حالة فقدان الجدارة الصحية و الجدارة الأخلاقية ضمن حالات انتهاء الخدمة المنصوص عليها في المادة 216 من الأمر رقم 03/06، و تحديد ضوابط وكيفية هذا الإنهاء لتقييد سلطة الإدارة وضمان عدم تعسفها. ونفس الشيء بالنسبة لفصل الموظف بعد تثبيته في وظيفته لعدم جدارته المهنية، وذلك لضمان الاستقرار النفسي وتوفير الاطمئنان له بشأن مساره المهني.

# قائمة المصادر و المراجع:

## قائمة المصادر و المراجع:

### المراجع والمصادر باللغة العربية:

1. القرآن الكريم

2. النصوص الرسمية

أولاً: الدساتير:

1. دستور 1963

2. دستور 1976

3. دستور 1989

4. دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15

ثانياً: المواثيق الدولية:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ

1948/12/10

2. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة

بتاريخ 1966/12/16

3. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الجمعية العامة

للأمم المتحدة بتاريخ 1966/12/16

ثالثاً: النصوص القانونية:

1. القوانين والأوامر

• القوانين:

1- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل ، (ج 0 ر

عدد 32).

- 2- القانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أفريل 1999 المتعلق بالمجاهد والشهيد، (ج.ر دد 25).
- 3- القانون رقم 02-09 الصادر في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم
- 4- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، (ج.ر عدد 21) .

• الأوامر:

- 1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، (ج.ر عدد 46).
- 2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، (ج.ر عدد 84) .
- 3- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، (ج.ر عدد 46).

2. النصوص التنظيمية:

• المراسيم:

- 1- المرسوم رقم 66-149 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بعملية التنقيط وطرق الترقية في الوظيفة العامة.
- 2- المرسوم رقم 82-180 المؤرخ في 15 ماي 1982 المتعلق بتشغيل المعوقين وإعادة تأهيلهم المهني.
- 3- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، (ج.ر عدد 3).
- 4- المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، (ج.ر عدد 3).
- 5- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، (ج.ر عدد 13).
- 6- المرسوم رقم 85-214 المؤرخ في 20 أوت 1985 المتضمن الحقوق والواجبات لأصحاب الوظائف العليا.

- 7- المرسوم رقم 85-215 المؤرخ في 20 أوت 1985 المحدد لقائمة الوظائف العليا .
- 8- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج ر عدد 27).
- 9- المرسوم رقم 91-307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لكيفيات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا (ج ر عدد 31).
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بكيفيات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، (ج ر عدد 76).
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، (ج ر عدد 61).
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، (ج ر عدد 61).
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، (ج ر عدد 31) المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-04 المؤرخ في 02 يناير 1994 ، (ج ر عدد 1).
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 12 - 194 مؤرخ في 25 أبريل 2012 يحدد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها (ج ر عدد 26)

#### • القرارات

- 1- التعليم الوزاري المشتركة رقم 8 المؤرخة في 18 أكتوبر 2004 المتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات و إجراءات المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية.
- 2- المنشور رقم 12 ك خ ا م ع و ع ا 2006 المؤرخ في 29 أفريل 2006 المتعلق بطعن المترشحين في المسابقات والامتحانات المهنية.
- 3- المنشور رقم 15 لى خ/ م ع و ع ا 2006 المؤرخ في 29 أفريل 2006 المتعلق بتقيط معايير اختيار المترشحين في المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.

- 4- المنشور رقم 13 ك خ/م ع وع/08 المؤرخ في 03 سبتمبر 2008 المحدد لقائمة الشهادات والمؤهلات المطلوبة للالتحاق ببعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.
- 5- المنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أبريل 2011 المتضمن معايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتبة الوظيفة العمومية
- 6- التعليم الوزاري رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 194/12

III - الكتب:

1. إبراهيم بدر شهاب، " امتحانات التوظيف في الإسلام "، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية؛ المجلد الأربعون، العدد 2، جويلية 2000.
2. ابراهيم عبد المحم ومحمد قاسم ضرار، سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47 سبتمبر/ أكتوبر 1985، ص.
3. أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
4. أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها في إدارة الموارد البشرية والأفراد، الدار الجامعية، مصر، 2003.
5. أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998
6. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الأردن، 1998.
7. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، مجلة القانون والإقتصاد، جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، 1982.
8. أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي دراسة مقارنة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة

- والعشرون، العدد 65، يناير 1990.
9. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 2004.
10. نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، الأردن، 2007.
11. حمدي امين عبد الهادي ،إدارة شؤون موظفي الدولة ،أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1990.
12. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي؛ مصر.
13. حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل تيزي وزو الجزائر، 2000.
14. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1998.
15. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2005.
16. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
17. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990.
18. سليمان محمد الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، مصر ، العدد 1، 1969.
19. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000.
20. شاب توما منصور ، "الالتحاق بالوظائف العامة في العراق"، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، السنة التاسعة والثلاثون العدد 1؛ مارس 1969.
21. شمس الدين بشير الشريف ، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر ، 2014،

22. طارق المجدوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
23. طارق حسنين الزياد، حربة الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة - ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، مصر .
24. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيف العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، 1989.
25. طه كامل رياض، نموذج الجدارة الوظيفية ، وضع البيانات وتخطيط السياسات واستخدام الأدوات-أطروحة دكتوراه، قسم إدارة أعمال، جامعة قناة السويس-الإسماعلية ، سنة 2009.
26. عاطف جابر طه ، قضايا عالمية معاصرة في الموارد البشرية، الدار الأكاديمية للعلوم ، الطبعة 1 ، 2014 .
27. عبد السلام السيد سليم، " الاختبارات كأداة لترشيد استخدام الموارد البشرية"، مجلة الإداري، سلطنة عمان، سنة 12 ، عدد 43 ، 1990.
28. عمار عوابدي ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها على الإدارة الحديثة، ديوان المطبوعات الجامعية "الجزائر" 1981.
29. فهد الفضالة، الجدارة في العمل - سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الدول العربية و-العدد المائة والأربعون 2018-المعهد العربي للتخطيط .
30. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ، 1994 .
31. مازن أبو ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
32. محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة -دراسة مقارنة -) ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984.
33. محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985.
34. محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة التاسعة والعشرون، العدد 1، جويلية 1987.

## قائمة المصادر والمراجع

35. محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة السادسة عشر، العدد 1، أبريل 1974.
36. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999.
37. محمد فؤاد مهنا، "الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الرابعة؛ العدد 1، جويلية 1962.
38. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
39. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.
40. مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985.
41. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر.
42. همام محمد محمود زهران، قانون العمل عقد العمل الفردي، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2007.

## المراجع والمصادر باللغة الفرنسية:

- 1- KHARCHI Djamel , «la fonction publique algérienne bilan et perspectives », revue de conseil d'état, n°2, 2002, p36.
- 2- jean marie Auby, Droit de la fonction publique, 3ème édition,DALLOZ , 1997, PP93 ,94
- 3- Victor SILVERA, la fonction publique et ses problèmes actuels, paris, p235.



إهداء

كلمة شكر

5 .....مقدمة

**الفصل الأول: ماهية معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة**

المبحث الأول: مفهوم معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة ونشأته.....13

المطلب الأول: تعريف معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة ونشأته.....13

الفرع الأول: تعريف معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية.....13

الفرع الثاني: نشأة وتاريخ معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية.....16

الفرع الثالث: أساس معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة:.....23

المطلب الثاني : خصائص ومواصفات وأهمية معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية .....29

الفرع الأول :خصائص الجدارة:.....29

الفرع الثاني :مواصفات الجدارة الوظيفية:.....33

الفرع الثالث :أهمية معيار الجدارة:.....34

المبحث الثاني: أنواع الجدارة وعلاقته بمعايير الوظيفة العمومية.....35

المطلب الأول: أنواع معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة.....35

الفرع الأول: الجدارة الأخلاقية.....36

الفرع الثاني: الجدارة الصحية.....41

الفرع الثالث: الجدارة المهنية.....43

المطلب الثاني:علاقة معيار الجدارة في تقليد الوظيفة العمومية بغيره من معايير الوظيفة

العمومية.....45

- 45..... الفرع الأول: علاقة معيار الجدارة بمعيار المساواة في تولي الوظيفة العمومية
- 47..... الفرع الثاني: علاقة معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمعيار حياد الإدارة
- 48..... الفرع الثالث: علاقة معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمعيار دائمية الوظيفة
- 50..... خلاصة الفصل الأول

## الفصل الثاني: تطبيق معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية في النظام القانوني

### الجزائري

- 53..... المبحث الأول: معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية
- 54..... المطلب الأول: مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة
- 54..... الفرع الأول: مفهوم المسابقة
- 62..... الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة في القانون الجزائري
- 71..... المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة
- 71..... الفرع الأول: نظام الوظائف المحجوزة
- 74..... الفرع الثاني: الوظائف العليا
- 78..... المبحث الثاني: معيار الجدارة في المسار الوظيفي
- 78..... المطلب الأول: معيار الجدارة في استحقاق الراتب والتقييم
- 78..... الفرع الأول: الجدارة في استحقاق الراتب
- 82..... الفرع الثاني: الجدارة في استحقاق التقييم
- 85..... المطلب الثاني: الجدارة في الترقية
- 85..... الفرع الأول: تعريف الترقية وأهدافها
- 86..... الفرع الثاني: معايير الترقية

88.....	الفرع الثالث: الترقية في التشريع الجزائري.....
90.....	المطلب الثالث: مبدأ الجدارة في الفصل من الوظيفة.....
91.....	الفرع الأول: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة الصحية.....
93.....	الفرع الثاني: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة الأخلاقية.....
95.....	الفرع الثالث: الفصل من الوظيفة لعدم الجدارة المهنية.....
99.....	خلاصة الفصل الثاني.....
101 .....	خاتمة.....
107 .....	قائمة المصادر و المراجع:.....



## المخلص

إن معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة يأخذ مفهومًا واسعًا ، فهو معيار يمتاز بالأصالة والعراقة ، كرسنه وعملت به الشريعة الإسلامية بمختلف أنماطها ومصادرها ، خاصة ما نزل من كتاب الله العزيز الحكيم ، وبعدها أخذت به مختلف الأنظمة القانونية الوضعية المنشأة حديثًا ، ولم يجد المشرع الجزائري في الأخذ بهذا المعيار في مختلف القوانين والتشريعات الوطنية الخاصة بالوظيفة العمومية ، ولو ضمنا في أحكام الدستور والقوانين المختلفة في مجال الاختصاص .

وما يأخذ من مفهوم هذا المعيار هو تضمنه على عناصر الجدارة الأخلاقية ، الصحية ، والمهنية، حيث اعتمدت عليها القوانين وأصبحت من العناصر الأساسية لتولي الوظائف العمومية، كما أن معيار الجدارة يمتاز بالترابط والتكامل مع مختلف المبادئ الأخرى المرتبطة بالوظيفة العمومية كمبدأ المساواة، والحياد ودائمة الوظيفة.

ولكي يثبت المشرع على تحسين إجراءات تولي الوظائف عن طريق الجدارة ، فرض في أحكام إجراءات تولي الوظائف العمومية مبدأ المسابقة من أجل إضفاء الشفافية لإختيار الأجدر للوظيفة ،لما تحمله من معايير الحيادية والموضوعية واستثنى المشرع في أحكام قوانين وتشريعات الوظيفة ، حيث أوجد بعض الاستثناءات المقررة ، التي نستطيع أن نقول عليها ضيقة ومبررة بعوامل إنسانية واجتماعية بالنسبة للوظائف المحجوزة وبعوامل سياسية بالنسبة للوظائف العليا .

كذلك المشرع في إيضاحه لمعيار الجدارة لم يحصره على تولي الوظائف العمومية بصفة مطلقة بل تعداه إلى المسار الوظيفي المهني ومتابعة إن كان يستحق التقييم في إطار الجدارة.

