

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مفتشية الوظيف العمومي كجهاز للرقابة في القانون الجزائري

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

تحت إشراف الأستاذ :

رزيق عادل

من إعداد الطالب :

معيظة رشيد

السنة الدراسية: 2013 - 2014

الختاتمة:

ان الفصل في تقدم المؤسسات العمومية ، يكمن في عدة أسباب ولعل أهمها الترسانة البشرية والنظم الإدارية الحديثة ، التي تعمل على التوظيف الجيد للإمكانيات المالية التي تتوفر عليها المنظمة أو الدولة.

ويتطور منهاج التسيير في الإدارة المعاصرة التي تعتمد على أساليب غير تلك التي كانت تسير بها ، لإثبات فعالية الإدارة من خلال الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة ، وخاصة في تسيير الموارد البشرية، وتحقيق المخطط التسييري للوظيفة العامة.

وفي ظل التحولات السياسية التي تؤثر على المجال الإداري والوظيفي، وجب على الدولة أحداث اصلاحات عديدة على الجوانب ذات العلاقة المباشرة مع المخطط التسييري للوظيفة العامة

ويحتل علم الإدارة العامة أهمية خاصة لارتباطه الوثيق بطرق وكيفية الإعداد للإدارة ، كهيكل من هياكل وأجهزة الدولة الجزائرية الحديثة في هذا الميدان، من أجل تجسيد العديد من المبادئ والأهداف أهمها:

- خلق إدارة عمومية متجددة، تهتم بتطلعات الجمهور .
- إيجاد قانون أساسي عام جديد للوظيفة العمومية، يهدف إلى بلورة العلاقات بين جميع الأطراف، مبنية على أساس المسؤولية، والحياد وروح المبادرة.
- وضع نظام متكامل للتكوين، وتجديد تسيير الموارد البشرية.
- إحياء جو التشاور والحوار، في إطار المهام الاستراتيجية للإدارة الجزائرية المعاصرة، المتمثلة في: التصور والتوجيه، التوقع، الضبط التقنين، الرقابة، التقييم والاتصال، تثميننا للموارد البشرية.
- وفي إطار ذلك، فقد برز الاهتمام الكبير للمشرع الجزائري بتسيير الموارد البشرية وخاصة في مجال الرقابة، حيث أنيطت بمفتشيات الوظيفة العمومية مهمة الرقابة على المسار الوظيفي، وهو الموضوع الذي استعرضناه بالدراسة والتحليل في جوانبه الإدارية والقانونية والتنظيمية.

وقد خلصنا في هذه الدراسة التي تناولناها، إلى جملة من النتائج أهمها:

- يكمن دور الرقابة الإدارية المخولة لمفتشيات الوظيفة العمومية بصفة عامة، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة، أساسا يتعلق الأمر بمراقبة مدى شرعية الإجراء المتخذ، والتأكد من مطابقته للقانون والتنظيم المعمول به.

- إن الرقابة الإدارية بصفة عامة هي أمر متفق عليه من قبل الجميع، لكن الاختلاف يكمن في طريقة ممارستها بين التأشيرة السابقة والتأشيرة اللاحقة.

ولوحظ ازدواجية في تطبيق الرقابة الإدارية؛ فقرارات تطبق عليها الرقابة السابقة، بينما تخضع قرارات أخرى للرقابة البعدية، وهو ما أوقع خلط لدى المسيرين، وتم تدارك هذا النقص في صدور المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 20/01/1992، حيث خولت لمفتشي الوظيفة العمومية صلاحية الرقابة اللاحقة على كل المقررات التي لم تخضع للرقابة المسبقة. بالنسبة للرقابة اللاحقة المحدثة بموجب المرسوم التنفيذي المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 06/04/1998، يعتبر حقيقة بمثابة مرحلة تحول حقيقية نحو تكريس نمط الشمولية والفعالية.

ويمكننا أن نورد أهم النتائج المتوصل إليها فيما يخص نمط الرقابة المتبعة:

• بالنسبة للرقابة السابقة: يمكن أن توجه إليها الانتقادات التالية:

- ابتعاد مهمة مراقبة المشروعية عن هدفها الأصلي، وتحويلها إلى نمط شكلي وبيروقراطي.
- اعتبار التأشيرة المسبقة المتمثلة في مراقبة مدى تطابق قرارات التسيير والنصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها، إجراء شكليا لمصالح المراقبة، لضمان مشروعية أعمال تسيير الموظفين حسب ما هو محدد قانونا وتنظيما.
- تدخل مفتشيات الوظيفة العمومية في ميدان تسيير المستخدمين لدى المؤسسات والإدارات العمومية، نتيجة النقائص التي لوحظت على أداء المسيرين في هذا المجال.
- وعلى الرغم من هذه السلبيات العديدة التي تطبع أسلوب التأشيرة السابقة، فإن أهم الإيجابيات التي يمكن التنويه بها، تتمثل في الحفاظ على مبدأ المشروعية.
- وصاحب ذلك انتقاد لهذا النوع من الرقابة على الرغم من أنه ليس صحيحا بالنسبة لكل الإدارات، فبعضها يتسم بالعجز وعدم احترام القواعد القانونية والتنظيمية، وهو ما ينعكس سلبا على العلاقات بين المراقب والمسير، فيحل المراقب في كثير من الحالات محل المسير بطريقة تكاد تكون مباشرة.

• بالنسبة للرقابة اللاحقة: هذا الإجراء الجديد تكرر فعليا في صدور المرسوم التنفيذي رقم المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 1998/04/06 حيث بعث في مصالح الوظيفة العمومية نفسا جديدا في تناولها لنظام الرقابة لكل ما يتصل بتسيير الموارد البشرية، واضعة حيز التطبيق أساليب قانونية وتنظيمية جديدة، ترمي إلى تأسيس وإقامة تسيير توقعي للموارد البشرية ، وهذا الأمر مفنقد في نظام التأشيرة المسبقة.

وبالنسبة لمصالح المالية، فإن هذا الإجراء الجديد قد سمح لها بتأطير تدخلها في تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، وتوضيح أحسن لعلاقتها الوظيفية الواجب إقامتها مع مصالح الوظيفة العمومية في إطار مهامهم الرقابية، حسب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 14 المؤرخة في 16-03-2005.

وتتجلى عوامل فعالية نظام الرقابة الجديد في مجموعة من العوامل أهمها:

- دقة ووضوح الإطار الذي يحكم نظام رقابة مصالح الوظيفة العمومية ومرونة الآليات التي تعتمد عليها، ويبرز ذلك من خلال سرعة وتيرة إعداد المخططات السنوية للتسيير واعتمادها.
- خبرة موظفي مفتشية الوظيفة العمومية، الجهاز الذي بدأ يعرف الاستقرار، واستعداد عناصره وعزمها الدائم على مساعدة المسيرين في تطبيق الآليات الجديدة للرقابة وإزالة الصعوبات التي تعترضهم، فضلا عن روح الموضوعية التي تطبع أعمالهم، والتي تتجلى بالأخص في ابتعادهم عن أي تدخل في تسيير الإدارات والامتناع عن كل تدخل يمكن أن يعرقل صلاحيات المسيرين، عكس ما كان سائدا بالنسبة للرقابة السابقة.
- يمكن هذا النظام الجديد من تقديم أدق التفاصيل فيما يخص عالم الشغل، بما يدعم البرنامج الحكومي في هذا المجال.

في الأخير ولتدعيم تطوير الإدارة العمومية الجزائرية في مجال تحديث الوظيفة العمومية ، نقتراح النقاط التالية:

- ضرورة وحتمية الإشراف والتدخل المباشر لجميع الأطراف، في إطار تنظيم ممارسة الرقابة اللاحقة، وتسيير حياة الموظفين الوظيفية.
- دخول مفتشيات الوظيفة العمومية في ميادين التوجيه والمساعدة والإرشاد ومراقبة نشاط الإدارات العمومية، كشريك حقيقي في العملية.

- تفعيل دور المراقبة عن طريق التفتيش الدقيق في الميدان، ودعم حركية مفتشيات الوظيفة العمومية، واعتماد شرط السرعة.
- التكوين المستمر للمسيرين في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية .
- توحيد النصوص القانونية التي تحكم قطاع الوظيفة العمومية ، وذلك في قانون جديد للوظيفة العمومية.

الفصل الأول: ماهية مفتشية الوظيف العمومي

إن أي جهاز إداري تتجلى أعماله في العمل الإداري ، الذي يتصل بمفهوم الإدارة ، الذي تعددت تعريفاته والتي تذهب إلى أن الإدارة مجموعة من الأعمال المتميزة والموجهة إلى الإستخدام الأمثل للموارد ، وهذا للوصول إلى الأهداف المسطرة ، ومن هذا التعريف فإن العمل الإداري يمكن تعريفه على أنه : " العمل الإداري نشاط متميز يتضمن الإستخدام الأمثل للموارد ، وهو عمل هادف " .

وبما أن الإدارة بمنظور علم الإدارة العامة هي علم وفن ، فإن النجاح في أداء الأعمال مرهونة بتوافر الممارس الإداري الكفؤ ، والذي يجب أن يتوفر على عدة جوانب ، خاصة جانب الأخلاق وجانب الإختصاص ، وما يزيد من نتائج جيدة في تحقيق الأهداف زيادة الخبرات لدى العامل الإداري خارج إطار ممارسة مهامه ، كعلمه بالقانون وبعض الخبرات النفسية وغيرها .

اذن من خلال ما سبق ويتطور وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، وخاصة من خلال عملية مهمة جدا وهي عملية الرقابة ، التي تمس بجميع المجالات وعلى جميع الوظائف .

ولما كان العمل الإداري يتجلى في الممارس الإداري ، أي العنصر البشري كان هذا الأخير أهم حلقة وأهم رهان لسير مخطط المؤسسة في تحقيق الأهداف المسطرة ، وتزداد أهمية العنصر البشري يوما بعد يوم ، وهذا التزايد يستلزم زيادة في عدد العاملين والعلاقات القائمة بين هاته الفئة ، مما أوجب أن تكون رقابة فعالة على هذا العنصر وكذا تكون لديه هيئة خاصة في كل مؤسسة تدعى بمصلحة تسيير الموارد البشرية ، وهاته الأخيرة تهتم بتنظيم وتوجيه ورقابة العنصر البشري ، واجتذاب الأحسن والأقدر إلى المؤسسة للوصول غلى نتائج المنظمة الإدارية ، وكذا تطوير هذا العنصر وتنميته.

اذن فإنه يمكن أن نصلح أن هناك إدارة داخل إدارة وهي إدارة الأفراد ، التي تبدأ من الحصول على الموارد البشرية وتنميتها وحسن استخدامها ، والتي يتخللها عملية الرقابة.

وهذه الإدارة يمكن اسقاطها على المسار الوظيفي في ميدان الوظيفة العامة ، والذي يشهد تطور كبير، والملاحظ أن وظيفة التسيير تكون في شكل قرارات ، مما يؤدي بالضرورة إلى ربطه بسلطة اتخاذ القرار في مجال الوظيفة العامة ببعدها القانوني والإنساني ، ويمكن حصر المسار الوظيفي على أنه يبدأ بالتوظيف وطريقة ممارسة الوظيفة وغنتهاء العلاقة والوظيفية وكل ما يتعلق بالموظف العمومي " الممارس الإداري".

وبتوسع مجال تدخل الدولة وتزايد طرق التسيير في مجال الوظيف العمومي ، وتزايد عدد الموظفين ، وجب خلق أجهزة تضمن هاته العمليات " تسيير ، تنسيق ، تخطيط ، رقابة ... الخ"، وهاته الأجهزة تختلف ، لكن ما تهدف إليه في مجملها هي تنفيذ جيد للسياسة العامة ، وتحسين الأداء للعمل الإداري للمؤسسات ، وهذا من خلال تقويم وترشيد فكرة الكفاءة.

وما يضمن تقويم فكرة الأداء في المسار الوظيفي للموظف هي عملية الرقابة الإدارية.

المبحث الأول: نشأة وتطور مفتشية الوظيف العمومي

لقد ارتبطت فكرة استحداث أجهزة تتولى شؤون التوظيف بمبدأ مهم يقضي بإبعاد النفوذ الحزبي والسياسي عن الوظيفة العامة، وكما هو الشأن فقد اتجهت العديد من الدول الأنجلوسكسنية في أواخر القرن التاسع عشر إلى إنشاء أجهزة مركزية، تتولى تنظيم شؤون التوظيف فيها تحت اسم لجان الخدمة المدنية، ويعود ذلك أساسا إلى تعدد الأحزاب في الساحة السياسية في هذه البلدان، وما انجر عنه من صراع حزبي، وانعكس أثره على الوظيفة العامة، إذ كان التعيين على أساس الولاء السياسي و الحزبي وليس على أساس الصلاحية و الجدارة، ونتيجة لضغط الرأي العام ودعاة الإصلاح فقد تجلت ضرورة الاستجابة للمطالب القضائية بحتمية إبعاد النفوذ السياسي والحزبي عن ميدان الوظيفة العامة، وذلك بغية فتح المجال أمام ذوي الكفاءة و الجدارة ⁽¹⁾ لتولي الوظائف العامة ⁽²⁾.

(1) د. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د.م.ج، الجزائر 1984، ص 07 و 08.

(2) نفس المرجع السابق ، ص 61

المطلب الأول: الهيئات المكلفة بشؤون الموظفين:

إن المشرع الجزائري أولى العناية بتنظيم الوظيفة العمومية في بلادنا وذلك من أجل تحقيق تسيير متوازن وفعال للوظيفة العمومية ، وكان نتاج هذا بروز هيئات مختلفة ، يمكننا أن نميز بين نوعين من الهيئات التي تشارك في تسيير الوظيفة العمومية ، وهاتين الهيئتين هما:

1- الهيئات المركزية للوظيفة العمومية: وهي هيئات تعد همزة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري.

2- الهيئات الداخلية للتسيير وهي أجهزة تنحصر مهمتها في تنظيم العلاقات بين الموظفين والإدارة، والتي تتمثل أساسا في اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن⁽¹⁾ .

غير أن اهتمام دراستنا سينصب على الهيئات المركزية فقط ، وهذا لأن موضوع الدراسة جزء منها ، وكذلك لوجود خاصيتي وجب على المشرع الجزائري التوفيق بينهما⁽²⁾:

1- وحدة القيادة على مستوى التسيير خاصة في ميدان الوظيفة العمومية.

2- فتح مجال خصب لمساهمة الموظفين في تسيير شؤون المصالح العمومية بصورة فعلية وبناءة ، وبالنظر إلى التشريع والهيئات في الجزائر نرى هيئتين مركزيين:

الفرع الأول: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

ولقد نصت المادة 12 من القانون الأساسي على انشاء مجلس أعلى للوظيفة العامة، وهو فضاء يشارك فيه كل من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة العامة ، وهو هيئة إدارية عليا استشارية في مجال الوظيفة العمومية وكل ما يخص بها ، وخاصة الجوانب ذات الصلة بشؤون الموظفين في الإدارات العامة⁽³⁾.

(1) المادة 13 من الأمر رقم 133/66 وكذلك المرسوم رقم 55/69 المؤرخ في 13 مايو 1969، المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 10/84 الذي يحدد اختصاصات وصلاحيات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها.

(2) خرفي الهاشمي، الوظيف العمومي، مديرية الدراسات بالمعهد الوطني للقضاء، الجزائر، فيفري 2004، ص 49.

(3) د. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 62.

وحتى تتم دراستنا للمجلس الأعلى للوظيفة العامة في بلادنا فإنه لا بد لنا من الوقوف على نقطتين أساسيتين، نتناول في الأولى تشكيلة المجلس ونتناول في الثانية اختصاصاته، محددين في ظل الدراسة تكيف طبيعة تلك الاختصاصات.

أولاً: تشكيلته

بالرجوع إلى المرسوم رقم 142/66 في مادته الثانية ، فإن المجلس يتكون من الرئيس و أربعة عشر عضوا يعينون بمرسوم⁽¹⁾ ، وفي نفس المادة نص المشرع أن مدة عضوية هؤلاء الأعضاء مقدره بسنتين⁽²⁾.

كما أن المرسوم حدد هؤلاء الأعضاء وكيفية انتهاء مهامهم وكل ما يتعلق بالعضوية وهذا في مادته 03 و 05 .

ثانياً: إختصاصاته

بما أن المجلس هو أعلى هيئة إدارية استشارية في نظام قانون الوظيفة العامة فهو يختص بدراسة المسائل التي تعني الموظفين الخاضعين لقانون الوظيفة العامة⁽³⁾ ، ويمكن حصر إختصاصاته⁽⁴⁾ في :

- 1- يدرس المجلس المسائل ذلت الطابع العام المرتبطة بالموظفين الذين يطبق عليهم القانون العام للوظيفة العامة، حيث يتم إحالة هذه المسائل على المجلس بواسطة أحد أعضائه أو عن طريق الوزير المكلف بالوظيفة العامة.
- 2- يبدي المجلس رأيه في المسائل التي تحال عليه لزوماً، والمتعلقة بمخالفة القوانين وخاصة تلك المتعلقة بالقانون الأساسي العام.

(1) المرسوم رقم 142/66 الصادر بتاريخ 1966/06/02، والمتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46.

(2) نفس المرجع ، المادة 02.

(3) أ. أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 264.

(4) د. السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 63.

3- يقدم المجلس التوصيات في المسائل التي تهم الوظيفة العامة.

ويمكن أن نختصر اختصاصات المجلس أساسا في المجالات التالية وذلك من خلال نصوص المرسوم الذي يتناول هذه الاختصاصات:

* القضايا المرتبطة بسياسة الوظيفة العامة.

* نظام الأجور.

* نظام الحماية الاجتماعية.

وفي إطار اختصاصات هذه الهيئة أيضا، نرى أنه من اللافت أن نشير إلى أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية قد جمدت صلاحياته منذ أوائل السبعينيات، ولم تر السلطات المعنية ضرورة تكييف هذه التشكيلة مع التطورات السياسية والجزرية، والتي عرفتها بلادنا مؤخرا والمتولدة عن دستوري 1989 و 1996، خاصة منها ما يتعلق بالتعددية الحزبية والنقابية، لأن هذه الهيئة كما ذكرنا قد جمدت صلاحياتها الاستشارية، كما أن الطابع الاختياري للاستشارة يعتبر أهم عامل برر شل نشاط المجلس مباشرة إثر دراسته للقوانين الأساسية المتعلقة بالأسلاك السالفة الذكر، ويضاف إلى ذلك أن المجلس لم يكن يلعب دور هيئة عليا للطعن بالنسبة لأعمال الهيئات المتساوية الأعضاء التابعة لمختلف الأسلاك والمصالح الإدارية⁽¹⁾، ولقد دعا المهتمون بقطاع الوظيف العمومي بما فيهم المديرية العامة للوظيف العمومي، إلى إعادة إحياء دور هذا الجهاز الإداري الاستشاري، وتجلي ذلك في عديد الملتقيات والندوات، والتي كان آخرها المنعقد ببلادنا سنة 1995، وهو الملتقى الذي نظمته المديرية العامة للوظيفة العمومية مع نظيرتها في تونس حول هذا القطاع، انطلاقا من كون هذا المجلس يقوم بوضع الخطوط العريضة للسياسة الحكومية في هذا المجال، وكذا السهر على احترام أخلاقيات المهنة لا سيما وأن العمل في قطاع الوظيفة العمومية قد تعقد وتشعبت المهام والنشاطات، وتغير محيطه الاقتصادي والسياسي، وهو ما يستلزم إعطاء الاعتبار لقيم جديدة مثل النزاهة والحياد في تطبيق القوانين والتنظيمات وغيرها.

(1) أ. خرفي الهاشمي، المقال السابق، ص 52.

الفرع الثاني: المديرية العامة للوظيفة العمومية

إن فكرة مركزية التسيير لقطاع الوظيف العمومي يجد مبرره في بغية المشرع في تحقيق الأهداف المتعلقة بهذا القطاع الحساس، وكذا حرصه على نظام مراقبة المشروعية، وهذا ما جعل المشرع يذهب إلى وضع عملية الرقابة والإشراف الإداريين في يد جهاز إداري واحد، وهو المديرية العامة للوظيفة العمومية.

وقد ظهرت نتائج للإصلاح الإداري وكان ظهور هذه الهيئة سنة 1963 بموجب المرسوم رقم 526/63، وكان هذا تاريخ انشائها وحددت اختصاصاتها بعد عام تقريبا بموجب المرسوم رقم 304/64.

ولقد الحقت المديرية العامة إلى عدة جهات في الدولة بداية في سنة 1965 ظهرت وزارة للوظيفة العامة، ولقد كان دورها دراسة كفاءات التسيير وجعل أجهزة الدولة تتسم في عملها بالمرونة والسرعة⁽¹⁾، والحقت بها المديرية العامة للوظيفة العمومية.

ثم ألحقت بوزارة الداخلية في نفس السنة 1965 وذلك بعد إلغاء وزارة الوظيف، وفي سنة 1984 الحقت بالوزارة الأولى وذلك بالمرسوم رقم 34/84، وفي سنة 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 28/92 والذي تضمن القانون الأساسي الخاص للمستخدمين المنتميين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية ونظام التعويضات، المعدل والمتمم.

وفي إطار إعادة الاعتبار أكثر للهيئة المركزية للوظيفة العمومية تم إصدار المرسوم رقم 123/95، المحدد لصلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، إذ أن تطور هذه الهيئة المركزية يرتبط بالأساس من ناحية اختصاصاتها من جهة، ومن جهة أخرى من ناحية الهيكلية، ومن سنة 1998 تم وضعها تحت إشراف رئيس الحكومة حتى سنة 2006 حيث ألحقت برئاسة الجمهورية حتى سنة 2013 وبعد التعديل واستحداث منصب وزير أول ألحقت بالإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إلى يومنا الحالي⁽²⁾

(1) د. السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 63 و 64.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 382-13 مؤرخ في 2013/11/19 يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

أولا : تشكيلته

لقد راع المشرع الجزائري الطابع الاستمراري للمهام المسندة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وذلك أمام تزايد أعبائها بتطور مهامها الإدارية نتيجة النمو المتزايد الذي عرفته بلادنا في السنوات الأخيرة، بازدياد عدد الموظفين على المستوى الوطني، وما واكبه من جهة أخرى في إطار مبدأ وحدة القيادة والإشراف الإداري وبالتحديد في ميدان الوظيفة العمومية على المستوى الوظيفي، وكذا اهتمام المشرع بتنظيم الوظيفة العامة من خلال سهره على تدعيم فكرة وحدة القيادة الإدارية في الميدان الوظيفي، تم من خلال نصه على إنشاء هيئة مركزية عامة هي المديرية العامة للوظيفة العمومية، ولم يأتي ذلك كله من فراغ، لأن المشرع وإيماناً منه بأهمية ما توصل إليه البحث العلمي، وما حققته في إطاره مختلف الدراسات الإدارية لتطوير الأساليب والنظم والمناهج في هذا الميدان، وهو ما سعى على تجسيده حقيقة في كثير من الميادين، ومنها إدارة الوظيفة العامة بمختلف جوانبها كالتخطيط والتنظيم والرقابة ... ودور القيادة في كل هذه الجوانب، مع التركيز على محاولة إيجاد قوانين علمية ثابتة تتحكم في هذه العملية الإنسانية، قصد استغلالها في إيجاد أحسن السبل العلمية لتحقيق أهداف مختلف المشروعات والمؤسسات⁽¹⁾.

1- التشكيلة البشرية:

في ما يخص تشكيلتها البشرية فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية يترأسها المدير العام للوظيف العمومي، ويساعده مدير دراسات، كما تشتمل المديرية العامة للوظيفة العمومية على أسلاك خاصة بها، حيث تعد أسلاكاً بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 28/92 ما يلي:

- سلك مفتشي الوظيفة العمومية، وذلك على المستوى المحلي، وهو يضم أربعة رتب.

- سلك مراقبي الوظيفة العمومية، ويضم رتبتين اثنتين.

(1) أ. بوجمعة بولقريعات، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، بحث لنيل درجة الماجستير في الإدارة والمالية

العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1991، ص 16 و 143

وتحدد قائمة المناصب العليا للمديرية العامة للوظيفة العمومية بالنسبة للإدارة المركزية على:

- رئيس مهمة.
- رئيس قطاع.
- رئيس فرقة.

وذلك بغض النظر عن قائمة المناصب العليا غير الممركزة، ويتم تحديد عدد المناصب العليا بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزارة المكلفة بالمالية، إلى جانب ذلك فالمديرية العامة للوظيفة العمومية تشتمل على ترسانة من موظفي وأعوان المكاتب.

2- التشكيلة الهيكلية:

نص المرسوم التنفيذي رقم 124/95 في مادته الثانية على أن المديرية العامة للوظيفة العمومية تشتمل على ما يلي:

- 1- مديرية التقنين والقوانين الأساسية لمناصب العمل العمومية.
- 2- مديرية التنظيم وضبط الوثيرة والإحصائيات.
- 3- مديرية استثمار الموارد البشرية والتعاون.
- 4- مديرية التفتيش ورقابة الحسابات.
- 5- المديرية الفرعية لإدارة الوسائل.

ولقد قام المشرع الجزائري بإعادة التنصيب مرة أخرى على تشكيلة المديرية العامة للوظيفة العمومية، كما سبقت الإشارة، من مايلي:

- 1- المفتشية العامة.
- 2- مديرية القوانين الأساسية للوظائف العامة.
- 3- مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وإستثمار الموارد البشرية.
- 4- مديرية التطبيق والمراقبة.

5-مديرية إدارة الوسائل.

وهذه الإضافة تمت بتسميات جديدة، حيث تمثلت على وجه الخصوص في المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية (1).

ثانيا : اختصاصاتها

لقد حسبت هذه المؤسسة من ضمن المؤسسات التي حظيت باهتمام السلطات العمومية ، وقد تطورت خلال الفترات الزمنية تزامنا مع كل إصلاح إداري، ولقد كلفت بصلاحيات متعددة ، حيث كلفت تحت رئاسة الحكومة، بصلاحيات متكاملة تتمثل في جمع العناصر المتصلة بسياسة الوظيفة العمومية، والسهر على تنفيذ هذه السياسة من جهة، فكما أنيطت بها عملية اتخاذ كل المبادرات، التي قد تساهم في تحسين تنظيم المرافق العامة وسيرها، وكذا الرفع من قدراتها(2).

وتتجلى مهام وصلاحيات المديرية العامة للوظيف العمومي بصفة عامة وذلك تحت التسمية الجديدة التي أطلقها عليها المشرع الجزائري بموجب المادة 55 والمادة 56 من الأمر رقم 03/06، وذلك جاء به المرسوم التنفيذي رقم 191/06 المؤرخ في 28/05/2003، والمتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية فيما يلي:

* إقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية وكذا التدابير اللازمة قصد تنفيذها.

* السهر، بالإتصال مع الإدارات المعنية، على تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وضمان مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه.

* ضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين.

(1)المرسوم التنفيذي رقم 174/04 المؤرخ في 19/05/2004، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 29.

(2) أ. خرفي الهاشمي، المرجع السابق، ص 49.

* تقييم تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والغدارات العمومية وضمان ضبط التعدادات.

* تنفيذ سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.

* تمثيل مصالح الدولة بصفة مستمرة، عند الإقتضاء أمام الجهات القضائية.

أن المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المؤرخ في 28/04/2003، قد وزع من جديد إختصاصات المديرية العامة للوظيفة العمومية على مديرياتها، وهو ما سنتناوله بإيجاز :

1- إختصاصات مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وإستثمار الموارد البشرية

• ضمان ضبط تعدادات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية وترشيدها، وذلك بتحديد وإعداد الأطر القانونية المتصلة بها.

• السهر على التطابق بين مهام المؤسسات والإدارات العمومية والوسائل البشرية الضرورية لسيرها.

• المبادرة بكل تدبير من شأنه ترقية التسيير التقديري لموارد البشرية في الإدارة.

• السهر على إستثمار الموارد البشرية لا سيما بتحديد الشروط والكيفيات المتعلقة بالتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.

• إعداد تقرير سنوي عن وضعية التشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية وإقتراح كل تدبير يندرج ضمن إطار السياسة الوطنية للتشغيل⁽¹⁾.

2- إختصاصات مديرية التنظيم وضبط الوثيرة الإحصائيات:

• دراسة التدابير المتعلقة بتنظيم هياكل المؤسسات والإدارات العمومية وأجهزتها والبت في ذلك، بالاتصال مع هاته الأخيرة.

• -ضبط وثيرة أعداد المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية.

• متابعة تطور التشغيل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، وتقديم للحكومة تقريرا سنويا عن وضعية التشغيل، وتقترح التدابير المندرجة في إطار تلك السياسة.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 191/03، المؤرخ في 22/04/2003.

3- اختصاصات مديرية استثمار الموارد البشرية والتعاون:

• وضع جملة القواعد العامة الخاصة بالتكوين, من أجل التحضير للالتحاق بمناصب العمل العمومية, إلى جانب تلك المتعلقة بتحسين مستوى الموظفين وتجديد معلوماتهم.

• ومن أجل ذلك فهي تضمن تنسيق الأعمال التي تباشرها المؤسسات والإدارات العمومية في هذا المجال, وكذا تنفيذها.

• وفي إطار تشغيل المستخدمين الأجانب في بلادنا, فإنها تقترح وتنفذ بالاتصال مع وزارة الشؤون الخارجية الاتفاقيات والاتفاقيات الخاصة بتشغيل المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية وتشغيل الموظفين الجزائريين في الدول والهيئات الدولية.

4- اختصاصات مديرية القوانين الأساسية للوظائف العمومية

• تختص هذه المديرية بدراسة وإقترح وتنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأطير القانوني للتشريع, ووضعية الموظفين والاعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية.

5- اختصاصات مديرية التطبيق والمراقبة

تكلف هذه المديرية بمايلي:

• السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بقطاع الوظيف العمومي.

• ضمان رقابة مدى قانونية القرارات الإدارية الخاصة بتسيير المسارات الوظيفية.

6- اختصاصات مديرية التفتيش ورقابة الحسابات

• تختص مديرية التفتيش ورقابة الحسابات بوجه عام⁽¹⁾, بالسهر على النجاعة والرشاد في تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية, وفي إطار ذلك تتولى مراقبة قانونية قرارات التسيير ذات الصلة بمسار حياة المستخدمين الوظيفية, وتقوم عقب تلك المراقبة بإعداد تقارير تقويم هذا التسيير, إضافة إلى دورها المرتبط بمتابعة وتنسيق أعمال هيكل غير المركزية التابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية, وكذا إفادتها بكل المعلومات والوثائق الضرورية لممارسة اختصاصاتها.

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 191/03، المؤرخ في 2003/04/22.

- كما تعد التقارير الدورية المتعلقة بتقويم أعمال الهياكل غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية (مفتشيات الوظيف العمومي).
- الإشراف على المعادلة الإدارية للشهادات والمؤهلات العلمية التي تسمح بالالتحاق بمناصب العمل العمومية.

كما نشير إلى أن هناك أجهزة مشاركة أخرى، تتمثل في اللجان التقنية، اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، حيث تشكل اللجان المتساوية الأعضاء فضاء تشاركيا، يمكن الموظفين عن طريق ممثليهم المنتخبين في هذه اللجان من المساهمة في تسيير حياتهم الوظيفية، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، إطار إنشاء هذه اللجان وكذا صلاحياتها، أما لجان فهي هيئات متساوية الأعضاء، تشكل فضاء مميّزا إشراك الموظفين في تنظيم المصالح الإدارية، وقد نصت المادة 13 من الأمر رقم 133/66 على أنها تختص بدراسة كل المسائل المتعلقة بتنظيم وسير المصالح، ولاسيما كل التدابير التي تستهدف عصنة مناهج وتقنيات العمل، فدورها استشاري، كما أن هناك لجان الطعن، وهي هيئات متساوية الأعضاء، تتكون من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين اللذين يعينون من بين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية أو الولائية، ويتراوح عددهم ما بين 05 إلى 07 أعضاء (المادة 13 من الأمر رقم 133/66).

المطلب الثاني: التعريف بمفتشية الوظيف العمومي والجهة الوصية عليها

ان الإصلاحات التي تقوم بها السلطة في البلاد كرسست مبدأ اللامركزية، قصد تقريب الخدمات من المتعاملين ، وهذا فرض خلق وسائل وهيئات تسيير ومراقبة حديثة⁽¹⁾. ومن خلال هذه الإصلاحات وبرزت تشريعات متعددة ونتاج للسياسة المتبعة والنتائج المراد تحقيقها ، تم اقرار المشرع الجزائري لضرورة انشاء هيئة محلية وهي مفتشيات الوظيفة العمومية ، وهذا ابتداء من سنة 1971 حيث انشئت بمرسوم تنفيذي رقم 104/76 ، ودورها الأساسي مراقبة المشروعية بالحياة الوظيفية لمستخدمي قطاع الوظيفة العمومية.

(1) أ. مقدم السعيد، المرجع السابق، ص 85.

الفرع الأول: التعريف بمفتشية الوظيف العمومي

لقد فرض تطور التنظيم الإقليمي للبلاد إلى انتهاج سياسة عدم التركيز ، وذلك كانت بواده في السبعينات ، وهذا ما ألزم وجعل حتمية وجود جهاز إداري لامركزي يعهد إليه مراقبة المشروعية⁽¹⁾.

لقد عرفت المادة 01 من المرسوم 112/98 على: { تشكل مفتشية الوظيفة العمومية، المحدثة في كل ولاية، هيكلًا غير مركزي تابعًا للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وتتاط بها الاختصاصات والصلاحيات كما يحددها هذا المرسوم }.

وانطلاقًا من آراء الفقهاء المختلفة والتي يذهب البعض إلى التمييز بين الجهة الإدارية والسلطة الإدارية ، والآخر الذي ذهب إلى القول أن كل جهة إدارية تصدر قرارات فهي سلطة، وآخر يذهب إلى أن السلطة الإدارية هي مجموعة من الموظفين لها كيان ذاتي⁽²⁾.

وإجمالاً "مفتشية الوظيفة العمومية هي جهاز إداري يلعب دورًا في الرقابة الإدارية على قانونية القرارات المتعلقة بحياة الموظفين الوظيفة، ويتأكد ذلك أساسًا من خلال الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بهذا الجهاز، فمهمته أساسًا هي مراعاة احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بهذا الميدان، وهي من طبيعة إدارية ترد على القرارات ذات الصلة بحياة الموظف كما سلف البيان، فهي تعتبر جهازًا أو أداة لتسيير وإدارة شؤون الموظفين على الوجه المحدد بالقانون، فالمشرع لم يمنحها هنا صيغة السلطة الإدارية، بل سماها الهيكل أو المصالح التابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، الجهاز المركزي للدولة في المجال تسيير الوظيفة العمومية.

والذي يعتبر همزة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري⁽³⁾، وذلك لكون السياسة العامة للحكومة تستند في بنائها إلى تقارير وإحصائيات، التي تصدرها هاته الأخيرة والتي تستند في ذلك بدورها إلى ما ترفعه إليها مفتشياتها على المستوى المحلي، وعليه فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية لا تستطيع وضع تقاريرها السنوية بشأن عالم الوظيفة العمومية، من دون التقارير المحلية الصادرة عن مفتشياتها، فالحاجة إليها إذن أكثر من ضرورة.

(1) أ. مقدم السعيد، المرجع السابق، ص 07.

(2) د. حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 11.

(3) أ. خرفي الهاشمي، المقال السابق، ص 49.

إن مفتشية الوظيفة العمومية ليست وليدة العبقريّة الجزائرية، بل كانت نشأتها في إطار القانون المقارن، حيث أملت الضرورة إلى إحداثها نتيجة لعوامل سلف تبيانها، فأداء هذا الجهاز المحلي ارتبط بفكرة تنمية المهارة في أداء العمل الإداري، والذي ارتبط بدوره بتطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية⁽¹⁾.

وعليه فإن مفتشية الوظيفة العمومية تعتبر وفي إطار عملية اتخاذ القرار، أداة اتصال وعاملا مهما في تسيير الوظيفة العمومية، وبالتالي يمكن أن نسميها أيضا بأداة الاتصال الأقرب للموظف العام مناط عملها على المستوى المحلي.

فمن منطلق التعريف السابق للجهاز الإداري للدولة من جهة، ومن خلال التسمية التي أعطاهها المشرع لمفتشية الوظيف العمومي كهيكل إداري يضم مجموعة من الموظفين، كما هو محدد بالمرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 20/01/1992، وهو المعيار العضوي الذي يحدد طبيعة هذا الجهاز و يضاف إلى ذلك المعيار الموضوعي المتعلق باختصاصات هذا الجهاز والمتضمنة في المرسوم 125/95 المؤرخ في 29/04/1995، والمتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، فمفتشية الوظيفة العمومية هي جهاز للرقابة الإدارية على المسار الوظيفي للموظف العام.

الفرع الثاني: الجهة الوصية عليها

لقد أدرج المشرع الجزائري مفتشية الوظيفة العمومية تحت وصاية المديرية العامة للوظيف العمومي، وذلك طبقا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 بحيث جعلها هيكل غير مركزي (محلي) تابعا للمديرية العامة للوظيف العمومي، وتحت هذه الوصاية تباشر المفتشية اختصاصاتها المحددة بذات المرسوم، كما قام بوضع المديرية العامة للوظيفة العمومية تحت الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية طبقا للمرسوم 13-382، ولعل ذلك في رأينا يعود إلى الارتباط الوثيق والمباشر للصلاحيات الممنوحة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بالبرنامج الحكومي، ولحاجة هذه الأخيرة للعودة إلى ذلك الجهاز كلما دعت الضرورة في العديد من القضايا التي تهم وضعية الموظفين مثل المفاوضات

(1) أ. بيتر دراكر، الإدارة، الجزء الثالث، الإدارة العليا، ترجمة اللواء محمد عبد الكريم، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، (دون سنة الطبع)، ص، 07 وما بعدها.

التي تجربها السلطة مع مختلف النقابات العمالية, حول العديد من القضايا كملف الأجور, والقوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع, فتشارك فيه ممثلة القطاع الوظيف العمومي.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لمفتشية الوظيف العمومي

إن من الطبيعي أن نجد لكل جهاز إداري تنظيما قانونيا يحكمه ويسيره ، وبما أن مفتشية الوظيفة العمومية تلعب دورا هاما في مجال الرقابة ، فقد أولاها المشرع الجزائري اهتماما كبيرا في مرسومه التنفيذي 112/98⁽¹⁾ ، وأعتبرها جهاز غير مركزي ، تابع للمديرية العامة للوظيفة العمومية.

وتنظيمها القانوني يشمل تشكيلتها البشرية ، التي تتكون اساسا من رئيس الوحدة الإدارية والمراقبون

المطلب الأول : رئيس المفتشية

إنه ومن خلال المسير التعليمي، فلقد ذهب علماء الإدارة والقانون الإداري إلى ضرورة أن يكون الرئيس قائدا إداريا، وهذا لكونه أقدر من الرئيس الإداري ، في تحقيق وضبط الأهداف.

فكان من الجدير أن يكون على رأس المفتشية قائدا إداريا يتولى الإشراف على تسيير هذا الجهاز الإداري ليتابع مدى تنفيذ الأعضاء الإداريين لأهداف المنظمة، بالإشراف على مراحل الإنجاز.

فقد جاء في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 على أن يسير مفتشية الوظيفة العمومية رئيس مفتشية، ويتضح من نص المادة أنه بمقتضى عملية التسيير هاته وبمقتضى الدور الرقابي المنوط بهذا الجهاز، فإن جميع هذه المقررات والقرارات التي تصدر باسم مفتشية الوظيف العمومي بشأن المسار الوظيفي للموظف العام، لا تكون لها الحجية القانونية النافذة والشرعية تجاه مسار الموظف إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس المفتشية،

(1) ألغى هذا المرسوم المرسوم التنفيذي رقم 95-125 المتعلق بالمفتشيات.

وهو ما تؤكد به بقية نصوص مواد المرسوم التنفيذي المذكور سابقا، وتبعا لهذا تصبح عملية التأشير البعدية التي تتم بتوقيع رئيس المفتشية على المقررات والقرارات صحيحة وناظرة في مواجهة الموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية.

إن مبدأ الوحدة في القيادة والأمر يعني ألا يكون هناك أكثر من رئيس واحد في هذا الجهاز، يملك سلطة الرئاسة وإصدار الأوامر، وبالرغم من أهمية هذا المبدأ إلا أنه واجه انتقادا حادا، حيث يقصر السلطة في شخص واحد ويضعف من قدرة الآخرين في اتخاذ القرار ولو كان مصيريا بمعنى أن تكون له هيمنة في علاقاته بأعضاء الجهاز الرقابي (المراقبين).
أذن فدور الرئيس مهم جدا في هذا الجهاز، وهذا لما له من صلاحيات لتمكين الجهاز للوصول إلى الأهداف المسطرة له، وعليه فإننا سنتطرق إلى تعيينه ومهامه.

الفرع الأول : تعيين رئيس مفتشية الوظيفة العمومية

يعين رئيس مفتشية الوظيفة العمومي بقرار من الوزير المكلف بالوظيفة العمومي حسب المادة 05 م المرسوم 98-112، من بين الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، والذين لهم (05) خمس سنوات أقدمية بهذه الصفة.
ويعتبر منصب عمل رئيس مفتشية الوظيفة العمومي منصبا عاليا، ويصنف مرتبه ويحدد وفقا للشروط المطبقة على مسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات⁽¹⁾.
ويمكن أن يساعد رئيس مفتشية الوظيفة العمومية في ممارسته لصلاحياته القانونية رؤساء مفتشية مساعدون، بحيث لا يتجاوز عددهم الثلاثة (من واحد إلى ثلاثة رؤساء مساعدين) حسب المادة 02 من المرسوم 98-112. ويعين رئيس أو رؤساء المفتشيات المساعدين من قبل نفس الجهة التي عينت رئيس المفتشية، وذلك من بين:

- الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، والذين لهم خمس (05) سنوات أقدمية بهذه الصفة، والحائزين على شهادة التعليم العالي بإنهاء ثمانية (08) سدايسات من الدراسة على الأقل.
- الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، والذين لهم ثلاث (03) سنوات أقدمية بهذه الصفة، أو عشر (10) سنوات أقدمية بهذه الصفة،

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 1998/04/06.

ويعتبر منصب رئيس المفتشية المساعد كما هو الحال بالنسبة لمنصب رئيس المفتشية, منصبا عاليا.

وفيما يخص الموظفون المعينون قانونا في المنصبين العالين لرئيس مفتشية الوظيفة العمومية ورئيسها المساعد, والذين لا تتوفر فيهم الشروط القانونية للالتحاق بهذه المناصب والمنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 1998/04/06, وعند صدور هذا المرسوم الأخير, فإنهم يبقون خاضعين لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 1992/01/20.

إن المشرع الجزائري اشترط في رئيس مفتشية الوظيفة العمومية وبالتبعية الرؤساء المساعدين, أن تتوفر فيهم شرطين مهمين:

- الكفاءة والمؤهل العلمي اللازمين, بأن يكونوا ذوي شهادات عليا وبالأخص في اختصاصات الإدارة والوظيفة العامة, حتى يكونوا على جانب واسع من الاطلاع بكل ما يتعلق بتسيير قطاع الوظيف العمومي بشكل متميز ومؤثر على الاهداف المسطرة.
 - الأقدمية التي اشترطها المشرع, فالأقدمية التي يحوزها الرئيس أو المساعدين تمكنهم حقيقة من استشفاف جوانب النقص والفراغ اللذان يطبعان هذا القطاع
- يضاف إلى هذين الشرطين المهمين الشروط القانونية الأخرى, الواجب توفرها في الموظفين للالتحاق بمختلف الوظائف في الإدارات والمؤسسات العمومية.
- وفيما يتعلق بالتفويض بالإمضاء فإن رئيس مفتشية الوظيف العمومي يتلقى هذا التفويض بقرار من الوزير المكلف بالوظيف العمومي, بحيث يمكن أن يكلف رئيس المفتشية المساعد بالنيابة عن رئيس مفتشية الوظيفة العمومية في حالة شغور منصبه أو وقوع مانع له, ولا يتم ذلك إلا بمقرر من الوزير المكلف بالوظيف العمومي, ويمكنه أن يتلقى تفويضا بالإمضاء حسب الأشكال والإجراءات المعمول بها⁽¹⁾.

(1) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 1998/04/06.

الفرع الثاني: المهام الموكله لرئيس مفتشية الوظيفة العمومية

يتولى رئيس مفتشية الوظيفة العمومية السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بتسيير الحياة الوظيفية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، المنتميين إلى المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية⁽¹⁾.

وعليه فرئيس المفتشية وانطلاقا من مما سبق بيانه يكلف على الخصوص بما يأتي⁽²⁾:

- يسهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية.
- يضبط بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية، حسب التنظيم المعمول به في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في هذه المؤسسات والإدارات العمومية، ويتابع تنفيذها.
- يمارس الرقابة البعدية (التأشيرة البعدية) لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية، التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية طبقا للإجراءات المقررة.
- يكلف من يقوم بمراجعة أي قرار تسيير فردي في الحياة المهنية يراه غير مطابق للتنظيم المعمول به.
- يقوم بأية مراقبة تسييرية للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، الموجودة في الولاية طبقا للتنظيم المعمول به.
- يقوم بالاتصال مع المصالح المعنية، بتقويم التدابير المقررة في مجال تسيير الموارد البشرية.
- يتابع تطور أعداد الموظفين في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقترح أي تدبير لضبط الوتيرة المرتبطة بذلك.
- يقوم بجمع المعلومات بغرض استغلالها لإعداد إحصائيات، ترتبط بالتشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية.
- يلعب دورا كعنصر مشارك في الوقاية من نزاعات العمل في المؤسسات والإدارات العمومية، وتسويتها.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06/04/1998.

(2) المادة 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06/04/1998.

- يقدم المساعدة للمصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية أثناء تحضير المسابقات والامتحانات في المؤسسات والإدارات العمومية وتنظيمها وسيرها.
- يمثل المديرية العامة للوظيفة العمومية في مجالس إدارة المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري, أو في مجالس توجيهها.
- يعد تقريرا دوريا عن أعمال مفتشية الوظيفة العمومية, ويقدم نتائجها, ويرسل نسخة من التقرير إلى الجهة الوصية عليها (المديرية العامة للوظيفة العمومية).
- يقترح أي تدبير من شأنه أن يؤدي إلى تحسين سير مفتشية الوظيفة العمومية, وكذا حول كفاءات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.
- يمكنه أن يتلقى تفويضا بالإمضاء في هذا الإطار, وذلك بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية كما أشرنا سابقا.
- يمكنه أن يكلف أحد رؤساء المفتشية المساعدين بالإجابة عنه في حالة شغور منصبه أو وقوع مانع له, وذلك بقرار تتخذه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
- أما عن المهام المسندة لرؤساء المفتشية المساعدين, تحت سلطة رئيس المفتشية, فتتمثل فيما يلي:
- السهر على تطبيق القوانين السارية المفعول في مجال تسيير القطاع المكلف.
- مساعدة رئيس المفتشية في أداء مهامه.
- استلام عند اللزوم قرارا من السلطة السلمية بتفويض الإمضاء لتأشير بعض قرارات التسيير.
- يمكن أن يكلف بنيابة رئيس مفتشية, إذا ما اعترض هذا الأخير مانع.

المطلب الثاني : المراقبون

وهم الفئة المساعدة التي أسندت إليهم مهام السهر على تنفيذ القانون وتنفيذ الأوامر الرئاسية الصادرة من طرف رئيس المفتشية ومساعديه⁽¹⁾ ، وكذا من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

وهذا الطاقم الإداري كغيره فهو مقسم إلى درجات عدة ، وفي هذا الجهاز الإداري فإن المراقبين ينقسمون إلى مراقبين وأعوان الرقابة.

أولاً: تعيين هذا الطاقم

1- بالنسبة للمراقبين

يوظف المراقبون لدى مفتشيات الوظيف العمومي بإحدى الطرق التالية⁽¹⁾:

✓ على أساس الشهادة، من بين أعوان المراقبة الذين لهم أقدمية ثلاثة (03) سنوات بهذه الصفة، وتابعوا تكويننا تخصصيا للمراقبين في إطار الشروط المحددة بقرار السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

✓ عن طريق المسابقة على أساس الشهادة، من بين المعاونين الإداريين الذين لهم أقدمية خمس (05) سنوات بهذه الصفة.

✓ عن طريق الامتحان المهني، وفي حدود ثلاثين بالمائة (30%) من المناصب المطلوب شغلها، من ضمن الأعوان المراقبين الذين لهم أقدمية خمس (05) سنوات بهذه الصفة .

✓ على سبيل الاختيار، وفي حدود عشرة بالمائة (10%) من المناصب المطلوب شغلها، من بين الأعوان المراقبين الذين لهم أقدمية عشر (10) سنوات بهذه الصفة، والمسجلين بقائمة التأهيل.

✓ عن طريق التأهيل المهني، وفقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادتين 34 و 57 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23، من بين أعوان المراقبة الذين لم يستفيدوا من هذا النمط من التوظيف في رتبهم، ويثبتون خمس سنوات في الخدمة الفعلية بهذه الصفة، وتأهيلا مناسباً للمنصب المطلوب شغله.

(1) المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 92-28.

(1) المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 92-28.

2- بالنسبة لأعوان الرقابة

- يوظف أعوان الرقابة بطرق عديدة , كما حددها المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 1992/01/20 المعدل والمتمم, كما يلي:
- ✓ التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات, من ضمن المترشحين الحائزين لمستوى السنة الثالثة ثانوي.
 - ✓ التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادات, من بين المترشحين الحائزين على شهادة البكالوريا للتعليم الثانوي.
 - ✓ عن طريق الامتحان المهني, في حدود الثلاثين في المائة (30%) من المناصب المطلوب شغلها, ومن بين أعوان المكاتب والموظفين ذوي رتب معادلة, الذين لهم أقدمية خمس (05) سنوات بهذه الصفة.
 - ✓ على أساس الاختيار في حدود عشر في المائة (10%) من المناصب المطلوب شغلها, من ضمن أعوان المكاتب والموظفين ذوي رتبة معادلة, الذين لهم أقدمية عشر (10) سنوات بهذه الصفة.
 - ✓ عن طريق التأهيل المهني وفقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 57 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23, وذلك من بين أعوان المكاتب والموظفين ذوي رتبة معادلة والذين لم يستفيدوا بهذا النمط من التوظيف في رتبهم, ويثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة, وتأهيلا مناسباً للمنصب المطلوب شغله.
- كما أشارت المادة إلى ضرورة خضوع المترشحين الحائزين على مستوى الثالثة ثانوي وكذا الحائزين على شهادة البكالوريا, والمذكورين في الفقرتين 01 و 02 لفترة تدريبية أو تكوينية تخصصية, في إطار الشروط المحددة بالقرار المتضمن فتح المسابقة.
- ومن الضروري أن نشير إلى أنه يجب توفر الشروط العامة الأخرى والواجبة في جميع المترشحين لتقلد الوظيفة العامة, إضافة إلى هذه الشروط التي يمكن أن نعتبرها شروطا خاصة.
- ولقد راعت الفقرة الأخيرة من المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 جوانب الخصوصية في بعض القطاعات, بنصها على أن تبين القوانين الأساسية الخاصة بدقة الرتب والأسلاك التي يمكن أن تطبق عليها هذه الترقيات هذا من جهة, ومن جهة أخرى نشير إلى أن القسط الأوفر إن لم نقل كله من العمل الرقابي على جميع القرارات والمقررات التي تهم وضعية

الموظفين الوظيفية قبل التأشير عليها من قبل رئيس المفتشية, يقوم به المراقبون, فهم المعنيون بضرورة تفحص تلك القرارات للتأكد من صحتها, وذلك حتى يكون أداء مفتشيات الوظيف العمومي متماشيا مع الأهداف المسطرة.

ثانيا: مهام هذا الطاقم

1- بالنسبة لأعوان الرقابة

لقد وكلت لهم القيام بفحص كل عمليات التسيير التي تستوجب المراقبة الشرعية, والتي تصدر عن المؤسسات والإدارات العمومية في شأن الموظفين, وذلك بالسهر على احترام القواعد والإجراءات السارية المفعول, وهذا تحت السلطة السلمية.

وفوق ذلك, فأعوان المراقبة ملزمون بالقيام بكل مهمة أو عمل ذي صلة, وفي حدود صلاحيات واحتياجات المصالح⁽¹⁾, وفي إطار ممارسة رقابة المشروعية قد منحت لهذه الفئة القيام بتفحص القرارات والمقررات التي تعني لحياة الموظفين الوظيفية من جهة, وأتيح لهؤلاء بالقيام بمهام الرقابة والتفتيش في المؤسسات والإدارات العمومية, في حدود الصلاحيات الممنوحة لهم, وهو أمر في غاية الأهمية ويشير إلى انفتاح هذا الجهاز على عالم المؤسسات والإدارات التي تراقبها.

2- بالنسبة للمراقبين

لقد أنيطت برتبة المراقبين, زيادة على المهام المنوطة بأعوان المراقبة, وتحت السلطة السلمية, مهمة تنسيق دراسة القضايا المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات في إطار الوظيفة العمومية, بالسهر على إنجازها وضمان تطبيقها, وهذا ما جاءت به المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 92-28.

(1) المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-28.

الفصل الثاني: مدلول الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية

ومجاله وإجراءاتها

نتيجة اتباع الدولة للسياسة التدخلية فأصبحت بذلك تستعين في إدارة الوظيفة العمومية بعدد من الأعوان الموظفين العموميين الذين يتزايدون بتزايد عدد تلك المؤسسات، ويمكن القول أن تلك الأهمية والمكانة التي تحتلها الوظيفة العمومية داخل المجتمع، وكذا طبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها أو التي تعكسها في الواقع⁽¹⁾، يجعل منها حقيقة رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصرنه الدولة، وهذا ما جعل لمفتشية الوظيفة العمومية مكانة هامة في إطار تسيير هذا القطاع الحيوي من حياة الدولة، أضفت عليها لباسا قانونيا من الناحية العضوية والوظيفية، لتلعب دورها الرقابي بشكل يتيح لها الوقوف عند النقائص وتصحيحها، لأن برنامج الحكومة في هذا الجانب (الوظيف العمومي) يركز على حصيلة الشغل السنوية التي تقدمها كل مفتشيات الوظيف العمومي إلى المديرية العامة للوظيف العمومي، لتقييم وضع هذا القطاع الحيوي.

المبحث الأول: الإصلاح الإداري وتأثيره على الرقابة الإدارية ومفتشية

الوظيف العمومي

عرف هذا الجهاز الإداري تطورا كبيرا وملحوظا، سواء من ناحية الإدارة والتسيير أو من ناحية الهيكله والاختصاصات، وهذا ما أبرز بجلاء الأهمية والدور الكبير والفعال لعمليات الإصلاح الإداري المتتالية، والتي انتهجها المشرع الجزائري، أسوة بغيره من المشرعين خاصة في فرنسا، حيث يعرف هذا الميدان تطورا كبيرا⁽²⁾.

المطلب الأول : الإصلاح الإداري

إن الإصلاحات السياسية الجارية في البلاد أدت إلى فرض إصلاحات إدارية على الإدارة العامة، ونتاج هذه الإصلاحات بروز مفتشية الوظيف كما أشرنا سابقا. فكان من الجدير أن نبرز دينامية الإصلاح هاته من خلال إعطاء العناصر المرتبطة به، بعد تعريفه وإعطاء أسسه.

(1) الأستاذ خرفي الهاشمي، المرجع السابق، ص 43.

(2) د. حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 350 وما بعدها.

الفرع الأول : تعريف الإصلاح الإداري

ولقد صاحب ظهور الإصلاحات الإدارية نشوء الإدارة بغرض تحقيق الرفاهية والازدهار للمواطن، ولتحديد مفهوم هذا الإصلاح ذاته، فقد تعددت التعاريف والاتجاهات في ذلك. ومهما تعددت التعاريف فإن التعريف الذي يعد شاملا ومانعا، هو تعريف الأستاذ ناجي البصام، الذي يرى بأنه إحداث تغييرات في أجهزة الدولة الإدارية لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة وعلى مستوى من الكفاية، كما أنه - أي الإصلاح الإداري - يعني العملية التي بمقتضاها يتم تأهيل الجهاز لأداء دوره في المجتمع والتغلب على المشاكل التي تواجهه في أداء الدور، وهو يعني بذلك أن الجهاز الإداري أداة لتحقيق أهداف التنمية، وأن مشاكل ذلك الجهاز وثيقة الصلة بالإطار الاجتماعي الذي يؤدي فيه الجهاز دوره، وعلى هذا الأساس هناك مفهومان للإصلاح الإداري يتمثلان في⁽¹⁾:

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية.

- علاج مشكلات الجهاز الإداري، علاجا يتتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازا إداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة، تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية.

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية للإصلاح الإداري

وتتجلى في ثلاث نقاط نسردها بإجاز في ما يلي:

أولا : أهداف الإصلاح : وتتجلى في:

- تحقيق الأهداف الوطنية من خلال الإصلاح الجذري بخلق قدرات وكفاءات بغية تحقيق استغلال افضل للعلم والتكنولوجيا، في الإنتاج والخدمات لتحقيق التنمية الشاملة.

- أن فكرة الإصلاح الإداري في ميدان الوظيفة العمومية، ارتبطت بشكل جوهري بتقنين المسار الوظيفي للموظف العام، بالشكل الذي يجعل ذلك المسار يتلاءم وتطلعات الموظف العام من جهة، ومن جهة أخرى الأهداف العامة للدولة.

(1) أ. أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 368.

ثانيا : تخطيط الإصلاح:

فالتخطيط يعتبر أكثر من ضرورة، تتبناه الحكومة لتحقيق تنمية شاملة في كل الميادين، ومنها التنمية الإدارية وبالضبط إعداد مخطط شامل لتسيير قطاع الوظيفة العمومي ، ويحتم التخطيط على الحكومة ترتيب الأولويات التي يصعب أحيانا التميز بينها⁽¹⁾. وتطبيقا لعملية التخطيط في ميدان الوظيفة العمومية تم أيضا استحداث وزارة، سميت بوزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، وهو ما يؤكد حقيقة اهتمام المشرع بضرورة تطوير قطاع الوظيفة العمومي عن طريق الإصلاح بما يسمح وتسيير أفضل لقطاع هام من قطاعات الدولة، عرف تزييدا كبيرا لتعداد مستخدميه وتعد مهمة الجهاز المشرف على تسيير الوظيفة العمومية، والمتمثل في المديرية العامة للوظيفة العمومية⁽²⁾، كجهاز للرقابة والاستشارة والتسيير المركزي للوظيفة العمومية، فرأى نتيجة ذلك القائمون على عملية الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، بأن هناك حاجة ملحة لخلق أجهزة محلية تشرف على العملية بشكل أفضل، وتكون تحت وصاية الجهاز المركزي المتمثل في المديرية العامة للوظيفة العمومية، وهكذا تم التنصيب على إنشاء مفتشيات الوظيفة العمومية على المستوى المحلي.

ثالثا : الأسلوب العلمي للإصلاح :

لقد فرض الأسلوب العلمي نفسه في التنظيم بصفة عامة، والإصلاح الإداري بصفة خاصة، وذلك لأن المشاكل التي يعرفها كل من التنظيم والإصلاح الإداري لا تحل إلا في إطار علمي مخطط، وميزة هذا الأسلوب العلمي في هذا المجال أنه يعتمد على أسس ومبادئ أثبتت التجارب العلمية فاعليتها وصحتها، وذلك لكونه ينأى عن سياسة الترقيع في عملية التغيير والإصلاح لقطاع الوظيفة العمومي، لأن مجتمعنا يطلب منا إصلاحا إداريا وجذريا يتناول كافة الأفكار والقيم التي تسود الأجهزة الإدارية، وهذا لا يتم إلا بالأسلوب العلمي الموضوعي، وبهذا نكون قد اقتربنا من إدارة الأهداف التي تجعل من الإصلاح الشامل هدفها الأول والأخير⁽³⁾.

الفرع الثالث: مدى ارتباط الإصلاح الإداري بميدان الوظيفة العامة

(1) أ. أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 369.

(2) نفس المرجع ، ص 369.

(3) نفس المرجع ، ص 370.

أن الإدارة لم تعد كالسابق مجرد أداة محايدة في تنفيذ القانون, فهو مفهوم قديم جدا, بحيث أن موضوع الفصل بين السياسة والإدارة لم يعد صحيحا في الوقت الحاضر, ذلك أن كثيرا من القرارات السياسية تبدأ في الإدارة, فالإداريون منفذون إلا أنهم وراء الكثير من القرارات السياسية وأصبح لهم دور كبير في الاقتراحات ورسم السياسات, ولهذا فالإدارة تشترك مع الهيئة التشريعية في وضع السياسة العامة, عن طريق تقديم مشاريع القوانين التي يتقدم بها الخبراء في الإدارة⁽¹⁾, وهو الأمر بالنسبة لموظفي المديرية العامة للتوظيف العمومي, ومفتشياتها على المستوى المحلي, وذلك إسهاما منهما في إصلاح الوظيفة العمومية.

ونظرا لكون عمليات الإصلاح التي ترمي إلى علاج وحسم العديد من المشاكل الإدارية, التي تتفاوت في أهميتها والإسراع بها, فذلك يتطلب توفر نوعين من العمليات, العملية الأولى فورية آنية, تتطوي أساسا على خطة قصيرة المدى وتهتم بتنظيم العمل في جانب معين, تنظيما إداريا, والعملية الثانية بعيدة المدى وغير آنية, تتطوي على الكثير من التفاصيل والدراسات الطويلة المدى, وهذا الأخير -الإصلاح الشامل- يجب أن يشترط مساهمة كل الأجهزة التي لها علاقة بموضوع الإصلاح وهذا بإشراف القادة السياسيين, وذلك حتى يكون الإصلاح هنا في حدود أهداف وبرامج الحكومة المسطرة, بحيث تتفاعل جهود لجان أو لجنة الإصلاح مع الهدف السياسي للحكومة.

ولقد اهتمت الجزائر بإصلاح العديد من القطاعات لتحقيق تنمية مستدامة, تتوافق مع التطورات الحاصلة في المجتمع الدولي, وهذا هو الشأن كما سبق البيان فيما يخص قطاع التوظيف العمومي, فإن ذلك يعتبر بداية الإصلاح الوظيفية العمومية ببلادنا, من خلال تعديل الكثير من النصوص القانونية المتعلقة بحياة المستخدمين, فقد عرفت نصوص قانون التوظيف العمومي الكثير من التعديلات, لتتماشى ومجريات التنمية الوطنية.

(1) أ. أحمد بوضياف, المرجع السابق, ص 366.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية

القانون الإداري هو القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة، انطلاقاً من كونه يحكم نشاط هذه السلطات العامة⁽¹⁾، وعليه فهناك صلة وارتباط بين الإدارة والقانون الذي يحكم تصرفاتها.

وإذا كانت الرقابة عمل من الأعمال المنوطة بالإدارة وهي وظيفة من وظائف السلطة المختصة نذهب بهذا إلى أن عملية الرقابة هي مهمة المفتشية الأساسية، ولزاماً علينا أن نفصل فيها ثم نذهب إلى دلالة هاته الرقابة بالنسبة للمفتشية.

الفرع الأول: ماهية الرقابة الإدارية

أولاً : مفهوم الرقابة الإدارية

بالنسبة لمفهوم الرقابة الإدارية فما زال الموضوع محل جدل بين فقهاء القانون وعلماء الإدارة العامة، بل وأكثر من ذلك حيث نجد بأن علماء الإدارة مازالت نظرتهم إليها مختلفة فيما بينهم؛ إذ كل فريق ينظر إليها من زاوية تخصصه، وعليه فقد كان تعريف الرقابة مختلفاً من منظور رقابة الأداء عنه من منظور إدارة المشروع، وهكذا الحال فيما يتعلق بتعريف الرقابة المالية والمحاسبية، غير أن ذلك لم يكن نتيجة لقصور منهم ولكن بسبب الاختلاف كان مرجعه لما يتمتع به علم الإدارة العامة من تطور سريع، ومرونة في التطبيق، وعلى رجل الإدارة أن يساير ذلك.

وتأتي الرقابة الإدارية كرابع وظيفة إدارية، بعد التخطيط والتنظيم والتوجيه، حتى تقوم بتصحيح العملية الإدارية، إن حادت عن مسارها السليم، وكثيراً ما تحيد العملية الإدارية وممارستها عما هو مخطط لها، وذلك بسبب ظروف قد تكون خارجية عن سيطرة الإدارة، وربما تكون بسبب تقاعس منها، وتأتي الرقابة كوظيفة تساعد الإداريين فلا يخرجون عن المسار، وإن خرجوا عنه تحاول العمليات الرقابية تصحيح الوضع⁽²⁾.

ورغم أن للرقابة معنيين لغوي واصطلاحي، إلا أننا سنكتفي بسرد المفهوم الإصطلاحي، وذلك لما له أهمية في خدمة الموضوع.

(1) د. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 06.

(2) نفس المرجع، ص 73.

المفهوم الإصطلاحي: تعددت التعاريف نذكر منها:

- فعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي على أنها: { تتجلى الرقابة الإدارية في العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها, كالرقابة الإدارية والمركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية) مثلا, والتي هي رقابة داخلية هنا تمارسها الإدارة العامة على نفسها }.

- كما عرفها الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنها {عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية, والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن }.

- وعرفها الدكتور السيد عبده ناجي في مؤلفه "الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية" بقوله أن الرقابة الإدارية هي: { نشاط إنساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات, مركزا على توقع حدوث الأخطاء ومحاولة تجنبها مقدما, عن طريق قياس النتائج المحققة أولا بأول, ومقارنتها بالمعايير الموضوعية مقدما لتحديد الاختلافات والتميز بينها ومعرفة أسبابها, بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي يتم مراقبته, والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية الإيجابيات وبأسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء وتطويره, ويحقق التعاون بينهم من أجل تحقيق الأهداف المرجوة, ومن الملاحظ هنا أن هذا التعريف منظور إليه من زاوية تقييم الأداء}.

ومهما يكن من اختلاف حول تعريف الرقابة إلا أنه من الممكن لنا ومن خلال ما تم استعراضه سابقا من تعاريف, أن تستشف وجود اتفاق لدى الجميع على العناصر الرئيسية للرقابة الإدارية وهي:

• ضرورة تحديد الأهداف ووضع المعايير .

• ضرورة متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية.

• ضرورة تحليل الانحرافات وتقصي أسبابها.

ومن خلال كل ما سلف بيانه من تعريفات نخلص إلى كون الرقابة هي: { حق يتيح

لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات للإنجاح مشروعات الخطة, في المواعيد المحددة لها وبكفاية وفعالية} .

ووفقا لهذا المفهوم فالرقابة تتضمن العناصر الأساسية التالية:

• الرقابة حق لكونها تقوم على أساس وجود صلة أو رابطة قانونية أيا كان مصدرها.

- الرقابة الممارسة هي عملية مستمرة ليس الغرض منها اكتشاف الانحرافات فقط، وإنما يتطلب الأمر وضع الحلول المناسبة لها، كما هو محدد قانونا وفي ظل مراعاة الاختصاصات والصلاحيات المقررة لها.
- الرقابة ليست عملية إنسانية صرفة ولكن بالإضافة إلى ذلك فهي عملية إنسانية مقرونة بجزءات⁽¹⁾.

ثانيا: مقومات الرقابة الإدارية

ويمكن أن نحدد تلك المقومات الأساسية في النقاط التالية⁽²⁾ :

- ضرورة تناسب الرقابة مع طبيعة النشاط وظروفه ومقتضيات العمل الإداري، إذ أن الرقابة على الجوانب المالية يختلف عن الرقابة على شؤون الموظفين.
- يجب أن تكون الرقابة اقتصادية، أي يجب أن يكون نظام الرقابة قليل التكاليف.
- من الواجب أن تكون الرقابة الإدارية في الوقت المناسب، ليمكن ذلك الجهاز الإداري عموما من إدراك الأخطاء وإصلاح العيوب قبل وقوع المخلفات وحدوث الانحرافات أو على الأقل قبل استفحالها.
- من الواجب أن يتميز نظام الرقابة بالمرونة والقابلية للتعديل، مع تغير ظروف العمل.
- ضرورة أن يتصف نظام الرقابة الناجح بالبساطة والسهولة والوضوح، حتى يمكن فهمه والاستجابة لمتطلباته من الجميع.
- ويمكننا من خلال دراستنا هذه إجمال كل تلك المقومات في مقوم واحد، نسعى للوقوف عنده من خلال تشخيص عمل مفتشية الوظيفة العمومية وهذا المقوم يمكن أن نسميه بالنجاعة في الأداء.

الفرع الثاني : أنواع الرقابة الإدارية

من مستلزمات ونتائج تدخل الدولة في كافة أوجه النشاط فرض مزيد من الرقابة، وعليه فقد عرفت نظم الإدارة العامة أنواعا وأنماطا من الرقابة ، وتختلف صورها فهي ترتبط ب :

أولا : الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأة المعارف، مصر، 1996، ص 77.

(2) نفس المرجع ، ص 409 و 410.

يمارس الجهاز الإداري للدولة أنشطة متعددة, وتبعاً لذلك يتنوع هذا الجهاز باعتبار أنه السلطة المختصة بتسيير أعمال كافة الوحدات التابعة له, فمنها ما هو قانوني, ومنها ما هو مالي, ومنها ما هو مادي, فنجد انطلاقاً من ذلك التنوع في النشاط تنوعاً في الرقابة الممارسة هي :

1- رقابة التصرفات القانونية للإدارة:

وفي هذه النقطة نتناول كافة التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة وتمتد لكل ما يصدر عنها من قرارات إدارية, وما تبرمه من عقود, وسوف نخصص في هذا الشأن الدراسة للعقود للقرارات الإدارية كما يلي:

- رقابة العقود الإدارية.

- رقابة الجوانب القانونية للقرارات الإدارية.

أ- رقابة العقود الإدارية:

لقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على تعريف العقد الإداري بأنه: "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام, بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام و مناط ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص"⁽¹⁾. وعليه ولأجل اعتبار العقد إدارياً أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً باعتباره سلطة عامة, وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه, وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية, وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية بالنسبة لروابط القانون الخاص.

ب- رقابة الجوانب القانونية لقرارات الإدارة:

وتتغلغل الرقابة لبيان مدى اتفاق تلك القرارات مع قواعد القانون وكذلك مدى كفايتها وأيضاً مدى خضوع الإدارة للقواعد الشرعية إذ أن هذا العيب قد يكون يسيراً ولا يصل إلى الحد الذي يمس صحة القرار وقد يكون العيب جسيماً بحيث يكون مصير القرار إلى زوال وانعدام. وسنتناول كل ركن من أركان القرار الإداري لبيان الأثر المترتب عن تخلف أي منها, لكون ذلك له أثره في الرقابة الممارسة بين الانحسار أو زيادة الفعالية, فلو أدى تخلف ركن من الأركان إلى بطلان القرار الإداري فإن ذلك سيؤدي إلى انحسار نطاق الرقابة, نظراً لما يؤدي إليه هذا

(1) د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, دراسة مقارنة, ط 06, مصر, 1991, ص 182.

البطلان من تحصن القرار واسترداد عافيته واكتمال مقومات وجوده بعد فترة معينة، ما لم تكن الرقابة بالسرعة الكافية لملاحقة القرار الباطل قبل تحصنه واستقرار ما انطوى عليه من خطأ، ويكون العيب في ما يلي :

- رقابة ركن السبب في القرارات الإدارية:

السبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتيح تدخل الإدارة، أو هو الواقعة المادية أو القانونية التي تحدث وتقوم خارجا وبعيدا عن ذهنية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

- رقابة ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية :

يقصد بركن الشكل والإجراءات مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي، الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية يحتج به إزاء المخاطبين به⁽¹⁾.

- رقابة ركن الاختصاص في القرارات الإدارية:

يمكن تعريف ركن الاختصاص في القرارات الإدارية بأنه الصفة أو القدرة القانونية التي تعطىها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا.

- رقابة ركن الغاية في القرارات الإدارية:

الهدف أو الغاية كركن هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها أو المقصد النهائي من إصدار القرار، كما يعرف ركن الهدف في القرارات الإدارية بأنه الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره.

- رقابة ركن المحل في القرارات الإدارية:

ركن المحل في القرارات الإدارية يقصد به ذلك الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الإداري.

2- رقابة المخالفات المالية والإدارية:

(1) د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 69.

المخالفة المالية هي: " كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالي عام مباشر أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بطريق غير مباشر, وأيا كان مصدر النص عليه "⁽¹⁾. لقد حصر هذا التعريف كافة الأفعال والتصرفات سواء كان إهمالا أو تقصيرا أو عمدا, إن جوهر التعريف هو عدم المساس بالمال العام والمخالفة المالية هي محل عقوبة جنائية وتأديبية , ويقاس الخطأ في المخالفة الإدارية بمعيار الرجل العادي, بينما المخالفة المالية تقاس بمعيار الرجل اليقظ والفظن, نظرا لموجبات الحيطة التي تتطلبها⁽²⁾, وعليه فإن هذا النوع من المخالفات يحتاج إلى رقابة متخصصة, وهي غالبا رقابة خارجية, إذ تتصب على ما تصدره الإدارة من قرارات تأديبية على عمالها بسبب خروجهم عن مقتضى الواجب الوظيفي, أما ما تعلق بالجانب المالي فيجب أن تكون الإدارة في رقابتها أكثر جدية في تنفيذ الجزاءات كمخالفة قانون الضرائب, أو قانون الموازنة العامة للمؤسسة, إن هذا النوع الأخير من الرقابة لا يدخل في اختصاص مفتشية الموظف العمومي, لأن عملها أساسا يرتبط بمراقبة صحة المسار الوظيفي للموظف العام.

-ثانيا: أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

تنقسم الرقابة من حيث الجهة القائمة بها إلى قسمين أساسيين, يتمثلان في الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية, وذلك حسب المعيار المتبع, ويذهب فريق آخر إلى أن تقسيم الرقابة إلى داخلية وخارجية من حيث مكانة الجهة أو السلطة التي تتولى عملية الرقابة.

1-الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية):

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها, وتتم من داخل الوحدة الإدارية وطرفي الرقابة هنا يكونان من ذات الهيئة الإدارية أو الوحدة أو المنظمة الإدارية, وقد تطورت الرقابة الإدارية لتتجاوز مجرد إحكام الضبط على عمال وموظفي الإدارة العامة إلى تقييم أعمالهم أيضا حيث تقام في الرقابة الذاتية آليات وقواعد داخل الجهاز الإداري من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب⁽³⁾, وللرقابة الداخلية صور مختلفة يمكن أن نجملها في صورتين:

أ- الرقابة الرئاسية:

(1) د. عمار عوابدي, المرجع السابق, ص 114.

(2) د. حسين عبد العال محمد, الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري, دراسة تطبيقية مقارنة, دار الفكر الجامعي الإسكندرية, ص 306.

(3) د. محمد الصغير بعلي, المرجع السابق, ص 22.

هي الرقابة التي تخول فيها القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه، من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي⁽¹⁾، وتمثل السلطة الرئاسية الجانب العملي والتطبيقي للرقابة الرئاسية، ويعود أسباب قيام الرقابة الرئاسية إلى إتباع الدولة للنظام الهرمي في ترتيب وتنظيم الوظائف، وتبعاً لتدرج السلطات والوظائف ويلعب القانون دور الحكم الفصل بين هذه السلطات، وتتسم الرقابة الرئاسية بخصائص معينة أهمها أنها رقابة إدارية، رقابة مفترضة (أي أنهار قانونية)، ورقابة شاملة.

ب- الرقابة الوصائية:

لقد اختلفت وجهة نظر الفقهاء في تحديد مفهوم الوصاية الإدارية، ولا يعود ذلك إلى قصور منهم، وإنما مرجع ذلك تطور نظم الإدارة وما ترتب عليه من عدم مسايرة بعض التعاريف لذلك التطور، ويطلق البعض من الفقهاء على هذا النوع من الرقابة بـرقابة الوصاية الإدارية، والآخر بالوصاية الإدارية بأنها رقابة المشروعية أو رقابة الملائمة، التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لامركزية، بواسطة جهة تتمتع سلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلاً عن تمتعها بسلطة الحل في العمل محل هذه الجهة، وتتجلى خصائص هذه الوصاية الإدارية في كونها رقابة إدارية استثنائية، وأيضاً تعتبر رقابة خارجية نسبياً، وفي كل الأحوال لا يمكن للسلطة المركزية مراقبة الأعمال التي لم ينص عليها القانون تطبيقاً لمبدأ، "لا وصاية دون نص"⁽²⁾.

2- الرقابة الإدارية الخارجية:

يقصد بالرقابة الخارجية عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج التنظيم الإداري، بغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة في تحقيق الأهداف، وهي أيضاً تلك الإجراءات والأساليب التي تقوم بها وتمارسها السلطات الخارجية عن المؤسسة أو الوحدة والتي تملك حق الرقابة عليها⁽³⁾، وتراعي الرقابة الخارجية فكرة التوازن بين مبدأ استقلال الوحدة وتمتعها بالشخصية المعنوية، ومبدأ تبعيتها للدولة وما يتطلبه من ضرورة إخضاعها لرقابة

(1) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم عناية، 2002، ص 77.

(2) د. حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 134.

(3) نفس المرجع، ص 145.

خارجية تتسم بالحياد و غرضها الصالح العام, ويتولى مباشرة الرقابة الخارجية هيئات أو أجهزة مستقلة تماما, عن الجهات الخاضعة للرقابة,

وتبعا لذلك يمكننا التتويه بأن المعيار الأساسي والفارق الذي يميز بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية, هو مكانة الجهة أو السلطة التي تشرف على عملية الرقابة بالنسبة للهيئة الخاضعة لها وما إذا كانت تابعة لها من عدمه, كما تتسم الرقابة الخارجية مقارنة بالرقابة الداخلية بميزة الموضوعية, إلا أن هذه الأخيرة هي أقرب إلى واقع المؤسسات المراقبة منه بالنسبة للرقابة الخارجية⁽¹⁾.

وبالنسبة لجهاز مفتشية الوظيف العمومي, وفي رأينا فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها هذه الأخيرة في باب الرقابة الإدارية الخارجية, وذلك للمبررات التالية:

- انطلاقا مما سبق بيانه فإن عمل مفتشية الوظيف العمومي ينطبق والتعريف المعطى للرقابة الخارجية, إذ ينطوي دورها على الفحص الفني المحايد بغرض التحقق من سلامة العمليات الإدارية التي تقوم بها مختلف المؤسسات والإدارات العامة بشأن موظفيها (المسار الوظيفي).

- إن استقلال جهاز الرقابة الإدارية والمتمثل في مفتشيات الوظيف العمومي عن الهيئات الخاضعة لرقابتها هو استقلال لا يمس حقيقة بشخصيتها المعنوية واستغلالها المالي, رغم تبعيتها للدولة لأن غرضها هو الصالح العام المبني على الحياد في القيام بدورها.

ثالثا: أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها:

يعتبر الزمن في هذا النوع من الرقابة المعيار المعول عليه, وتنقسم الرقابة تبعا لذلك حسب ما يراه الفقهاء إلى رقابة لاحقة ورقابة سابقة

1- الرقابة السابقة:

هي الرقابة التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره, وبذلك فإن الرقابة السابقة تعد مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذا وقابلا للتنفيذ, كما تفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة⁽¹⁾.

(1) د. حسين عبد العال محمد, مرجع سابق, ص 149.

(2) نفس المرجع, ص 147.

ولعل الميزة الأساسية التي تميز هذا النوع من الرقابة أنها تمكن من تجنب الأخطاء قبل وقوعها، ويعاب على هذا النوع من الرقابة أنها تؤدي بتدخل جهة الرقابة إلى بطئ الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود، كما أنها تؤدي إلى المساس بفكرة الاعتراف للمؤسسات والهيئات العامة بالشخصية المعنوية، بحيث تحيل هذه العملية إلى هيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ، غير أن الرد على كل ذلك يتمثل في أن الوقاية خير من العلاج.

2- الرقابة اللاحقة:

تعتبر الرقابة الإدارية لاحقة إذا انصبت على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقف وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم عن طريق التفتيش ميدانيا، وقد تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة. وفي إطار هذا النوع من الرقابة فإن المؤسسات والإدارات العامة الخاضعة للرقابة اللاحقة تبقى محتفظة باستقلالها، حيث أن قراراتها غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، كما تتمتع الإدارة الخاضعة لهذه الرقابة بحرية كاملة في التصرف لوجود فصل بين جهة الرقابة والإدارة⁽¹⁾. وما يعاب على هذا النوع من الرقابة أنها تتم بعد أن يكون التصرف الذي قامت به الإدارة العامة محل الرقابة اللاحقة قد اكتملت جميع أسباب وجوده واستقرت بالتالي تلك التصرفات.

الفرع الثالث : أهداف الرقابة الإدارية وخطواتها العملية

أولا: أهداف الرقابة الإدارية

يمكن أن نلخص تلك الأهداف في النقاط التالية:

- 1- التأكد من مشروعية نشاط المؤسسات والإدارات العامة في الدولة، ومدى قيامها بتحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها ، وبناءا على ذلك لا ترمي الرقابة إلى تصيد الأخطاء بقدر ما تعني متابعة إنجاز الأعمال بدقة وسرعة العمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات وأخطاء.
- 2- تستهدف الرقابة تقدير مدى ملائمة أعمال المؤسسات والإدارات العامة للدولة من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

(1) د. حسين عبد العال محمد، نفس المرجع، ص 148.

3- التعرف على مواطن الخطأ والإهمال, ومصادر الزلل والانحراف من جانب الإدارات العامة أو المؤسسات العامة للدولة ذاتها أو من جانب العاملين بها, وذلك بغرض التغلب على هذه المساوئ ومعالجتها على أساس التوجيه والإرشاد, واستعمال وسائل التحفيز والإصلاح.

ثانيا: الخطوات العملية للرقابة الإدارية:

تتمثل الرقابة في تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة, عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسؤولياتها, ومقارنة معدلات التنفيذ بالمعدلات المستويات المستهدفة في الخطة الموضوعة, وكذا الكشف عن الانحرافات وتصحيحها, والعمل على منعها إن أمكن ذلك, ومن المفيد جدا في هذا الإطار القول بأن تعريف الرقابة يشير إلى أنها تشمل في طياتها مقارنة بين ما هو مخطط وبين التنفيذ الفعلي, وعليه فالرقابة تعتمد بالدرجة الأولى على الخطة, والتي هي أساس عملية الرقابة الإدارية, وبانعدامها ينعدم المحك الذي على أساسه تتم عملية الرقابة فدور التخطيط جوهري في إنجاز هذه العملية, والعكس صحيح أيضا, غير أن إنجاز العملية الرقابية بغية الوصول إلى النتائج المطلوبة من لدن الإدارة العامة, لا يتأتى إلا من خلال جملة من الخطوات الأساسية حددها فقهاء وعلماء الإدارة العامة وهي⁽¹⁾:

- 1- تحديد معايير الأداء (حسب التخطيط).
- 2- قياس الأداء الفعلي.
- 3- مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المعياري, وتحديد الفرق.
- 4- اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

(1) د. علي السلمي, إدارة الموارد البشرية, دار غريب, القاهرة, 1998, ص 287 و 565 وما بعدها.

المطلب الثالث: تطور مهام الرقابة لمفتشية الوظيفة العمومي

لقد ترتب عن زيادة نشاط الدولة وتدخلها في جميع الميادين ضرورة وجود أجهزة رقابية متخصصة ومزودة بفاعلية أكبر يمتد نشاطها إلى كافة المجالات، فكان نتيجة ذلك أن أنشأت الدول أجهزة رقابية متخصصة ومزودة بتلك الفاعلية والاستقلالية في ممارسة نشاطها الرقابي⁽¹⁾، غير أن المشرع الجزائري نجد أنه أنشأ ما يسمى بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، أسوة بالتسمية التي وضعها المشرع الفرنسي غير أن العمل لم يعد ساريا بهذا الجهاز، إذ أصبح تسيير الوظيفة العمومية يستند إلى جهاز آخر ألا وهو المديرية العامة للوظيفة العمومية، ومفتشياتها على المستوى المحلي.

وعليه فقد كان هذا التغيير العضوي بمثابة نقلة نوعية في حياة الدولة الجزائرية المعاصرة، وبتطور علم الإدارة العامة، أدى إلى تطور و تغيير هيكل عرفة ميدان تسيير قطاع الوظيفة العمومي بإنشاء هذه المفتشيات على المستوى اللامركزي، ولم يكن الحدث الأساسي الوحيد الذي عرفه هذا الميدان، بل شهد أيضا نقلة أخرى على مستوى نشاط هذه المفتشيات، وبالضبط فيما يتعلق بمهام الرقابة الإدارية المنوطة بهذه الأجهزة اللامركزية، إذ رأى المشرع الجزائري ضرورة إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية لمسايرة التغيرات المتوالية ببلادنا في جميع الميادين، ولقد ارتبط هذا التغيير في نمط العمل الرقابي لمفتشيات الوظيفة العمومي بالمهام المسندة لعمليات الإصلاح الإداري والتكوين والتي أنيطت بجهة مستقلة عن الهيئة المركزية للوظيفة العمومية.

ولقد مرت هذه الرقابة الإدارية التي أنيطت بمفتشيات الوظيفة العمومي بمرحلتين أساسيتين كان لمرسوم 1995 حدا فاصلا بين أسلوبين مختلفين للرقابة الإدارية على المسار الوظيفي للموظف العام.

الفرع الأول: مرحلة الرقابة الإدارية السابقة (قبل 1995)

بعدها تمتعت الجزائر باستقلالها كان من مهامها تحقيق الإصلاح الإداري في الدولة، ولم تكن هذه المهمة سهلة لأن إدارتنا الجزائرية لم تكن آنذاك قد تهيأت بعد لتحقيق مقتضيات ذلك الإصلاح الإداري، خاصة في قطاع الوظيفة العمومي، وسبب ذلك هو عدم وجود الإطارات الفنية الأزمة في هذا المجال، لأنه لم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين

(1) د. حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 187.

سوى عدد محدود من الشباب حديث الخبرة، والذي جرى توظيفه على وجه السرعة لتلبية احتياجات الإدارة الجزائرية.

إن مراقبة المشروعية التي تمارسها المصالح المركزية أو المحلية للتوظيف العمومية في شكل تأشيرة مسبقة، كما نص عليها صراحة المرسوم رقم 168/65 المؤرخ في 1965/06/01، لا تحل محل المراقبة المسبقة للمراقب المالي ولا المراقبات اللاحقة للمالية العامة ومجلس المحاسبة.

و لعبت اللجنة دورا هاما في إعداد مشروع القانون، وتم عرضه بعد ذلك على مختلف الوزارات والإدارات وخاصة حزب جبهة التحرير الوطني، الحزب الحاكم آنذاك، حيث تم إبداء الرأي ومناقشته، وعلى إثرها صدر المرسوم رقم 133/66 بتاريخ 1966/06/02 والخاص بالوظيفة العامة، والذي انبثقت منه إجراءات التوظيف وكيفية المراقبة على تسيير الحياة المهنية للمستخدمين الخاضعين للقانون العام للوظيفة العمومية وغيرها من المراسيم المتوالية والتي تنظم هذا النوع من الرقابة.

الرقابة السابقة الممارسة من مفتشية الوظيف العمومي هي التأشيرة القبلية التي تضعها مفتشية الوظيف العمومي على كل قرار إداري يمس الحياة الوظيفية للموظف العام، تعيينا وتثبيتا وترقية وتحويلا وانتدابا... الخ، والتي تجعل من القرار الإداري عديم الأثر إذا لم يحمل تأشيرة مفتشية الوظيفة العامة، تأشيرة شخصية، حيث نجد هذه التأشيرة في وثيقة الترسيم أو التعيين⁽¹⁾.

وتتمثل هذه المراقبة في التأكد من مطابقة مختلف قرارات التسيير الخاصة بالحياة المهنية للمستخدمين مع الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، ولقد تجسدت مراقبة المشروعية الممارسة من قبل مفتشيات الوظيف العمومي في شكل التأشيرة المسبقة بالمرسوم 168/65 المؤرخ في 1965/06/01، إلا أن نظرة المشرع الجزائري كانت منذ سنة 1985 تجنح إلى توسيع نطاق تطبيق أحكام القانون رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 بالمواد 2 و 3 منه، ليشمل أكبر عدد ممكن من مستخدمي الدولة والحزب وعمال المجلس الأعلى للمحاسبة والمجلس الشعبي الوطني والقضاة، مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة، والمتعلقة

(1) أ. مقدم السعيد، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي، مجلة الإدارة، العدد الأول، 1995، ص 07 وما بعدها.

بمساوهم المهني، وكذا جميع الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية، وبالتالي نكون أمام توسيع لمجال مراقبة المشروعية التي تمارسها مصالح الوظيف العمومي.

ينطوي دور الرقابة الإدارية بواسطة التأشيرة المسبقة من لدن مفتشية الوظيف العمومي أساسا، على التأكد من احترام الأسس الجوهرية التي تحكم الوظائف العمومية (مبدأ المساواة والجدارة في تقلد الوظائف العامة وكذلك ضمان حقوق الأعوان العمومية).

ويتجلى أساسا نظام مراقبة المشروعية الممارس من قبل مصالح الوظيف العمومي في تلك التأشيرة المسبقة والمكرسة بالمرسوم 168/65 المؤرخ في 1965/06/01، والتي تضعها مفتشيات الوظيف العمومي على مختلف مشاريع المقررات والقرارات الإدارية ذات الصلة بمسار الموظفين الوظيفي، وقد فرض السعي لتحقيق الرقابة الناجعة على مشروعية القرارات والمقررات الوظيفية على السلطة اتخاذ إجراءات لتكييف النظام الإداري القائم على مركزية التسيير إلى انتهاج سياسة عدم التركيز لا سيما بعد المرسوم 137/73 المؤرخ في 1973/08/09، مما كان له تأثير على ممارسة نظام مراقبة المشروعية من قبل الجهاز المركزي للوظيفة العمومي، الذي سارع في سنة 1976 إلى تدعيم هيكله بإنشاء مفتشيات الوظيف العمومي، والمرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 1976/06/10، وقد كانت الغاية منه تقريب أجهزة مراقبة المشروعية من المسيرين وضمان مبدئين⁽¹⁾:

- ضمان مبدأ التأشيرة المسبقة.
- ضمان متابعة تطور تعداد المستخدمين على المستوى المحلي.
- ومن البديهي أن للإجراء الحالي للتأشيرة السابقة لمصالح الوظيفة العمومية مظاهر

منها:

- 1- بالنسبة للإدارة فتسمح التأشيرة السابقة لها بـ:
 - التأكد من احترام المبادئ الجوهرية التي تحكم الوظيفة العمومية.
 - السهر على توحيد تطبيق الأحكام التنظيمية التي تحكم مختلف الأسلاك.
 - ضمان الانسجام والشفافية في تسيير المستخدمين في الإدارة العمومية.
 - متابعة تطور إعداد المستخدمين في الإدارة العمومية.
 - الوقوف عند نقائص النصوص القانونية والتنظيمية وتاويلاتها المختلفة.

(1) أ. مقدم السعيد ، المقال سابق، ص 05.

2- بالنسبة للموظفين فتسمح التأشيرة السابقة لهم بـ:

- ضمان احترام حقوق الموظفين المكفولة بالنصوص القانونية والتنظيمية (الترقية، الأجر والعطل..).

- حماية الموظفين من تجاوزات الإدارة المستخدمة، أو استبداد هيئات التسيير.

وتتميز الرقابة والتي مارستها مفتشية الوظيف العمومي منذ الاستقلال إلى غاية الفاتح جويلية من سنة 1995، بميزتين أساسيتين، فالميزة الأولى تعتبر ميزة أو خاصية إيجابية في العمل الرقابي، والمتمثل أساسا في كون هذا الجهاز بممارسته الاختصاص الرقابي يؤدي إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية، بينما يعاب على الرقابة السابقة أنها تعتبر تدخلا من لدن جهة الإدارة بما يؤدي إلى تفشي البيروقراطية.

وأصبح هذا النوع من الرقابة يتصف بنوع من الجمود، ولم يعد يماشى مقتضيات ديناميكية التنمية الإدارية وما تحتاج إليه من وسائل بشرية وميكانيزمات أكثر حيوية في تسيير حياة مستخدمي قطاع الوظيف العمومي، الذي كان في هذه المرحلة يضم أزيد من مليون موظف، فيكون بذلك من الصعب على مفتشيات الوظيف العمومي القيام بكل تلك العمليات المرتبطة بمسار الموظفين بالشكل المطلوب والتماشي مع تنامي تعدادهم فأصبحت مهامهم تتسم بنوع من البيروقراطية، حيث يعتبر المسيرين لمختلف الإدارات والهيئات العامة تصدي المراقب الإداري لأعمال التسيير المشابهة بعيب في شكلها أو إجراءاتها المخالفة لنص تنظيمي، على أنه خطأ في المراقبة، أو حتى تعسف في ممارسة وظيفة المراقبة، بل هو إجراء بيروقراطي كاف كسبب للإدارة لتصب جم غضبها على أجهزة المراقبة، وكمثال على ذلك ما تشترطه مصالح مراقبة الوظيف العمومي على المسيرين، بمثابة تقديم مشاريع أعمال التسيير الخاضعة لمراقبة الوظيف العمومي المسبقة، حيث يتم إظهار جدول تعداد المناصب المالية المفتوحة مؤشر عليه من قبل مصالح المراقبة المالية، وذلك لمقارنة تلك المناصب المالية المفتوحة بالنسب المئوية المقررة في قانون سلك الاستقبال⁽¹⁾.

(1) أ. مقدم السعيد ، المقال سابق، ص 12.

الفرع الثاني: مرحلة الرقابة الإدارية اللاحقة (بعد 1995/07/01)

تتصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية، ولهذه الرقابة صورا عديدة مختلفة باختلاف وقت وأسلوب ممارستها كما فصلنا آنفا، وعليه فالرقابة اللاحقة ترد على ما تم إنجازه فعلا من أعمال، من المقرر في ظل هذا النوع من الرقابة أن يظل جهاز الإدارة في تلك المؤسسة أو الإدارة العامة المشمولة بالرقابة محتفظا باستقلاله، حيث أن قراراته غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال في الرقابة السابقة، كما تتيح تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة⁽¹⁾.

إن هذه المرحلة من الرقابة أصبحت سارية المفعول بعد 1995/07/01 إذ أصبح جهاز الرقابة ممثلا في مفتشية الوظيف العمومي يمارس رقابة لاحقة على المسار الوظيفي للموظفين من تعيين، ترسيم، تثبيت، إنابة وغيرها

فالرقابة اللاحقة لمصالح الوظيف العمومي على مستوى الولايات، تتم في شكل تقييم لدرجة إنجاز المخطط التسييري التوقيعي للموارد البشرية المعد من قبلهم رفقة المسيرين . ويستخلص من هذا النوع من الرقابة أن التوظيف قد يتم دون الرجوع إلى مفتشيات الوظيف العمومي، أو بالأحرى دون حاجة إلى تأشيرتها اللاحقة، والتي تتم بعد أن يلتحق الموظف بوظيفته وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 126/95 الصادر بتاريخ 1995/04/29، وهذا المرسوم الذي لم يتم تطبيق بنوده فور صدوره، بل أراد له المشرع أن يكون نافذا ابتداء من الفاتح جويلية سنة 1995.

تجلى الإصلاح الجديد والذي استحدث لأول مرة ما يسمى بمخطط التسيير، والذي يتم تنفيذه وإنجازه من خلال وثيقة رسمية يتم إعدادها سنويا (كل سنة مالية) من قبل القطاع المستخدم وفقا للنموذج الموحد، وهذا النموذج أعدته المديرية العامة للوظيفة العمومية، يتعلق محتواه بمتابعة التعداد الحقيقي للموظفين، ويضم في طياته كافة المعلومات التفصيلية لكل العمليات التي تمت بالنسبة للسنة المنقضية ثم السنة المقبلة وما سيتم فيه من عمليات (فهو بنك معلومات)، وتطلع عليه مفتشية الوظيف العمومي وتؤشر عليه، ثم تحتفظ بنسخة منه، لتعود إليه في آخر السنة وهكذا.

(1) د. حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 148 و 149.

ويرتبط مخطط التسيير في ميدان الوظيفة العمومية بعنصرين أساسيين في هذا الميدان، هما:

- عملية التسيير في ميدان الوظيفة العمومية.

- إدارة الموارد البشرية في ميدان الوظيفة العمومية.

ولأهمية إدارة الموارد البشرية في مختلف المؤسسات والهيئات العامة فقد حظيت باهتمام المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من خلال توليها عملية الرقابة على حسن تسييرها بما يكفل مصلحة تلك الهيئات الخاضعة للرقابة من جهة، وتحقيق نجاح البرامج الحكومية للدولة العصرية⁽¹⁾.

ومن اللافت الإشارة إلى أنه في إطار تسيير الموارد البشرية والإصلاح الإداري، صدر المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 06/04/1998، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، وقد بين بدقة سلطة وصلاحيات مفتشية الوظيفة العمومية في هذا مجالها.

الفرع الثالث : دوافع التحول إلى انتهاج الرقابة اللاحقة

لقد تخلى المشرع الجزائري عن نظام الرقابة السابقة وتجلى ذلك صراحة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995، الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 145/66 المؤرخ في 02/06/1966، والمتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ولم تكن هذه القفزة النوعية في التأشير الممنوحة لمفتشيات الوظيفة العمومية عفوية، بل أملت لها عوامل عديدة، شجعت المهتمين بقطاع الوظيفة العمومية إلى هذا التحول نحو أسلوب مغاير للأول⁽²⁾.

ومراقبة المشروعية قد تجلت حتى تاريخ سابق لسريان المرسوم التنفيذي رقم 125/95 في شكل التأشير المسبقة، حيث تضعها مصالح الوظيفة العمومية على مختلف مشاريع المقررات والقرارات الإدارية المتعلقة بالمسار الوظيفي للموظف العام، فإنه قد عرف عملية مد وجزر. ونتيجة أيضا لضرورة التحول في مناهج التسيير الإداري باتباع سياسة عدم التركيز بسبب تأثر الجهاز المركزي للوظيفة العمومية.

(1) د. راوية محمد حسين، إدارة الموارد البشرية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص 15.

(2) أ. مقدم السعيد، المقال السابق، ص 10 و 11.

وبتزايد تعداد الموظفين أصبح يجد صعوبة بالغة في ممارسة الرقابة المركزية فسارع في سنة 1976 إلى تدعيم هيكله بإنشاء مفتشيات الوظيف العمومي بالمرسوم 104/76 المؤرخ في 1976/06/10 وكان الهدف الأساسي منها تقريب أجهزة مراقبة المشروعية من المسيرين هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتمكين المصالح المركزية للوظيفة العمومي من متابعة تطور تعداد المستخدمين بشكل أيسر وأسرع.

ولقد بدت الحاجة ماسة إلى إصلاح أو إعادة النظر من جديد في نظام مراقبة المشروعية الممارس من قبل أجهزة الوظيف العمومي وذلك تحت تأثير عوامل ومسببات عديدة نذكر منها⁽¹⁾:

- صدور دستور 23 فيفري 1989، والذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات.
- إقرار مبدأ التعددية الحزبية والنقابية.
- اعتماد لا مركزية التسيير في النظام الإداري الجزائري.
- إلغاء القانون الأساسي العام للعامل ابتداء من سنة 1990، وبالتالي إقرار مبدأ التعددية القانونية في عالم الشغل.
- الإصلاحات الجارية في البلاد، وما أنتجت من إفرزات في عديد الميادين بما فيها قطاع الوظيف العمومي، غرضها الأساسي تطوير أداء الإدارة الجزائرية.
- النظرة السلبية التي ينظر بها البعض، وخاصة مسيري المؤسسات والهيئات العمومية، للرقابة السابقة على أنها تعيق التسيير الحسن لوظيفة المكلفين بتسيير الوارد البشرية.
- الممارسة الميدانية لأجهزة الوظيف العمومي على مستوى الولايات أثبتت في مراقبتها للمشروعية، وعلى الرغم من الجدية والصرامة في أدائها، فإن بعض المسيرين أصبحوا يلجؤون إلى وسائل وطرق احتيالية في تسييرهم لمستخدميهم، كالمبالغة في إحداث مناصب مالية خالية، هدفه من ذلك تبرير مضاعفة نسب التوظيف أو الترقيات، كما هو الشأن هنا بالنسبة لقطاع الجماعات المحلية، البلديات والولايات، وأيضا مختلف القطاعات الصحية.

(1) أ. مقدم السعيد، المقال السابق، ص 10 و 11.

- تميز العلاقات بين المراقب والمسير أحيانا بكونها سيئة, نتيجة حلول المراقب في كثير من الأحيان محل المسير, وذلك بطريقة تكاد تكون مباشرة, كما هو الشأن فيما يتعلق بإعداد وتقويم مشاريع قرارات التسيير تفاديا لتكرار الأخطاء من لدن المسيرين.

- التكيف السلبي الذي تكيف به الإدارة المراقبة لتدخل الهيئات المراقبة وتصديها لمهام التسيير المعيبة في شكلها أو في إجراءاتها, على أنه خطأ من جانب هذه الأخيرة أو حتى تعسفا من جانبها في ممارسة مهام الرقابة الممنوحة لها قانونا, إذ كل القرارات والمقررات تبقى غير نافذة وغير سارية المفعول حتى تحظى بتأشيرة مفتشية الوظيفة العمومي المسبقة.

المبحث الثاني: الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية ومجالها

لقد تطورت وظيفة التنسيق والتسيير في ميدان الوظيفة العمومية الذي ألزم السلطة إلى الاهتمام بعنصر الموظفين وتنمية قدرات أدائهم، وهو ما يطلق عليه بإدارة الموارد البشرية. إلا أن ذلك التطور وتلك الحركية التي عرفها قطاع الوظيف العمومي، لا يتم إلا وفق عاملين اثنين لا يمكن تجاهلهما البتة وهما⁽¹⁾:

1- و يتمثل في كون الوظيفة العمومية أساسا واقع إنساني لا يمكن الإحاطة بكل جوانبه إلا بنظام تسيير وسط، وكذا خطر تجاوزات المركزية المفرطة والمتعارضة مع مقتضيات السير الحسن للمرافق العامة.

2- يتمثل في إدراج الوظيفة العمومية في إطار السياسة العامة للدولة، ولهذا العامل مبرره البسيط، مفاده أنه لا يمكن أن نتصور بأن تلعب الدولة دورها كاملا من دون الاتصال الوثيق مع مختلف القطاعات الفاعلة ضمن النشاط الوطني.

وعليه فإن الدولة الجزائرية الحديثة قامت بوضع الحل الأمثل بوضع الأحكام القانونية التي تنظم شؤون الموظفين، أبرزها الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وفي حقيقة الأمر، فإن الدول الحديثة ومنها الجزائر كان كل إصلاح حكومي يستوجب بالضرورة البدء بإصلاح الجهاز الإداري في الدولة، من خلال الشروع بإصلاح الإدارة العامة التي يجب أن تركز للموظف العام حتى لا يقع الإخفاق في تحقيق الأهداف، ولا يتأتى ذلك إلا بالاهتمام بما يسمى بالموارد البشرية في تلك المؤسسات والإدارات العمومية، ووضعها موضع التخطيط والتنظيم والرقابة⁽²⁾.

وفي إطار تنظيم مسار الحياة الوظيفية للموظفين من خلال الرقابة الإدارية على كل العمليات التي تخص الموارد البشرية بصفة عامة، بقصد تحسين سيرورة ذلك المسار الوظيفي، تلعب مفتشيات الوظيفة العمومية دورا لا يستهان به في هذا الإطار.

(1) الأستاذ خرفي الهاشمي، المرجع السابق، ص 43.

(2) الدكاترة علي غربي، بلقاسم سلاطونية وإسماعيل قيرة، تنمية الموارد البشرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2002، ص 16.

المطلب الأول: على الموارد البشرية

إيمان من المشرع الجزائري بضرورة إعطاء العناية اللازمة والكافية بالموارد البشرية⁽¹⁾, فقد أحاطها بنظم قانونية تكفل احترام مبدئي المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة وكذا مبدأ الكفاءة, كما أولاهما اهتماما خاصا من خلال إقرار الرقابة على المسار الوظيفي للموظف العام من خلال مفتشيات الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: ماهية الموارد البشرية

في الوقت الراهن يبرز إجماع المختصين والخبراء على اعتبار الموارد البشرية في المؤسسة أكثر الأصول أهمية, حيث أن عمل المؤسسة أصبح يتحدد بناء على هذا العنصر, ويرتبط نجاح كل نشاط من أنشطتها بناء على كفاءة ودافعية وفاعلية مواردها البشرية, ولهذا فإن العنصر البشري المتمثل في هذا المقام في مجموع المستخدمين التابعين للإدارات والمؤسسات العمومية هو الأكثر أهمية والأكثر محورية, لأن أي شيء آخر يعتمد اعتمادا كاملا على كيفية أداء هذه المهمة بكفاءة ومن قبل الموظفين.

فمفتشية الوظيفة العمومية كجهاز إداري تشتمل على موارد بشرية تمثل المجال المحوري لفاعلية الأداء الرقابي المنوط بها, لذلك في رأينا لا بد أن يحظى هو كذلك بالاهتمام الكافي في إطار تنمية الموارد البشرية, شأنهم شأن موظفي المؤسسات والإدارات العمومية.

أولاً: مفهوم إدارة الموارد البشرية

تعرف إدارة الموارد البشرية بأنها مجموعة من البرامج, الوظائف والأنشطة المصممة لتعظيم كل من أهداف الفرد والمنظمة, فكل إدارة عامة تباشر مجموعة من الوظائف المتناسقة والمتكاملة لتوجيه واستخدام الموارد المتاحة من أجل تحقيق أهداف معينة, ويتجلى الإطار العام لإدارة الموارد البشرية في⁽²⁾:

- 1- تحديد الأهداف المرجوة في مجال الموارد البشرية, وذلك بالنسبة للمهام التالية:
- تخطيط الموارد البشرية.
- تنظيم شؤون الموارد البشرية.
- توجيه أعمال وشؤون الموارد البشرية.

(1) الدكاترة علي غربي, بلقاسم سلاطينة وإسماعيل قيرة, المرجع السابق, ص 16.

(2) نفس المرجع, ص 18.

- الرقابة على شؤون الموارد البشرية.

- تقييم الأداء في مجال شؤون الموارد البشرية.

2- اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص تلك المهام سالفه الذكر.

ولعل هذه النقطة المهمة والمرتبطة بإدارة الموارد البشرية، حلي بمصالح الوظيف العمومي أن تضعها نصب عينها كمؤشر تسيير على خطاه في إطار تسيير حياة الموظفين، وكذلك الشأن بالنسبة للهيئات المستخدمة، فالمادة 06 مكرر 01 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 1995/04/29 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم: 145/66 المؤرخ في 1966/06/02 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها تنص على أنه: "في إطار تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، المنصوص عليه في المادة 06 المذكورة أعلاه، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمية المعمول بها...". وعليه تقوم مفتشية الوظيفة العمومية برقابة العمليات التي ترتبط بهذا المخطط رقابة بعدية على تنفيذ ذلك المخطط التسييري⁽¹⁾.

ثانيا : مخطط تسيير الموارد البشرية

يقصد بتخطيط الموارد البشرية بأنه عمل إداري منظم ويستند إلى أسس علمية ومعلومات موضوعية، ويهدف بذلك إلى تكوين قوة عمل قادرة على الوفاء لمتطلبات أعمال معين (في تنظيم محدد)، ورغبة في أداء تلك الأعمال وعلى أساس من الاستقرار والاستمرار نسبيا.

كما أن تخطيط الموارد البشرية ليس هدفا في حد ذاته ولكنه وسيلة لهدف أسمى هو الاستخدام الأمثل لتلك الموارد، لأن هدف الإدارة المستخدمة دائما هو إيجاد قوة منتجة ومستقرة وفعالة، وهذه هي العناصر الأساسية في تنمية الموارد البشرية، وتحقيق هذه الأهداف يتم من خلال وضع خطة تنمية متكاملة في عناصرها وعملياتها، ومن بين عملياتها الاستقطاب، التعيين، الاختيار، التدريب، التحفيز، تقييم الأداء، وغيرها من العمليات، المختلفة⁽²⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 95-126.

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 75.

- وعموما تتحدد أهم السمات المميزة لإدارة الموارد البشرية في النقاط التالية⁽¹⁾:
- انفصال إدارة الموارد البشرية وانعزالها عن مجالات العمل الاستراتيجي الهامة لمختلف المؤسسات المستخدمة، وتدني النظرة إليها باعتبارها من الأنشطة الأقل أهمية.
 - انحصار نظم أو لوائح شؤون الموارد البشرية في الجوانب القانونية .. بمعنى تطبيقا للقوانين وانتهى الأمر.
 - غلبة الجانب الإجرائي (التنفيذي) على أعمال إدارة الموارد البشرية، والتي تسمى غالبا "إدارة شؤون الموظفين"، والافتقاد للجانب التخطيطي والتطويري في تلك الإدارات.
 - افتقاد معظم إدارات الموارد البشرية للرؤية المستقبلية للاحتياجات، ومن ثمة يغلب على إدارة الموارد البشرية طابع الاجتهاد الشخصي للقائمين عليها، وهو الشأن لوعدنا إلى مفتشيات الوظيف العمومي باعتبارها كجهاز أو هيكل إداري له اختصاصات منوطة به قانونا.
 - غلبة الجانب الشكلي على نظم قياس كفاءة وتقييم الأداء وعدم الموضوعية، وهو الأمر الذي يفقد كثيرا إدارتنا قيمتها ودورها، وتصبح مجرد تقليد روتيني.
 - الافتقاد لنظم فعالة وسياسات منظمة في إطار تنمية الموارد البشرية.
 - وعاجلا لكل تلك السلبيات فإنه من اللازم تطوير وتحديث إدارة الموارد البشرية، وذلك من خلال المفاهيم التي تركز عليها النظم التي تعتمدها، والأساليب والآليات التي تستخدمها.
 - تبقى المصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، مرتبطة بتقديم مسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية المستخدمة، للوثائق المنصوص عليها ومن بينها:
 - دفتر الميزانية لسنة المالية الجديدة.
 - القائمة الاسمية للمستخدمين في حالة الخدمة بتاريخ 31 ديسمبر من السنة المعتبرة.
 - بعد المصادقة على المخطط السنوي للتسيير، يحرر محضر من طرف مصالح الوظيفة العمومية، يتضمن نتائج الاجتماع، ولا سيما قرار المصادقة على المخطط السنوي، أو عند الاقتصاد الملاحظات والتحفظات المعرب عنها في هذا الموضوع، لتأخذ المؤسسة أو الإدارة المعنية بذلك⁽²⁾.

(1) الدكاترة علي غربي، بلقاسم سلاطونية وإسماعيل قيرة، المرجع السابق، ص 19.

(2) التعليم رقم 240 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المؤرخة في 27/05/1995، المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995.

فالمصادقة على مخطط التسيير كما هو منصوص عليه في أحكام المرسوم رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995 المشار إليه، يتم من طرف المؤسسة أو الإدارة العمومية بالاشتراك مع المصالح المختصة للوظيفة العمومية، بمجرد اعتماد البيانات المالية للسنة المعنية وفي أجل أقصاه شهرا واحدا، ابتداء من تاريخ إبلاغ هذه البيانات للأمر بالصرف المعني.

وفي انتظار المصادقة على مخطط التسيير للمؤسسات و الإدارات العمومية وفي حدود أجل الشهر، تستطيع هذه الأخيرة حسب الإجراءات المقررة، أن تتخذ بصفة استثنائية قرارات التسيير الخاصة بالمستخدمين العاملين، والمدرجين في بيان المستخدمين للسنة الماضية باستثناء قرارات التسيير المتعلقة بالترقيات في الرتبة كما يمكن اتخاذ قرارات التسيير المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا، وكذا قرارات توظيف المستخدمين المتخصصين القادمين من مؤسسات التكوين والمخصصين للوظيفة العمومية، ويبلغ مخطط التسيير إجباريا، بمجرد المصادقة النهائية عليه من قبل المؤسسة والإدارة العمومية المعنية إلى المراقب المالي أو إلى المحاسب العمومي المختص، حسب الحالة⁽¹⁾.

بعد أن تم تصميم وإنجاز المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية تأتي مرحلة المصادقة على تلك المخططات، والتي تم إعدادها من قبل الهيئة المستخدمة تبعا للمناصب المالية المتوفرة خلال السنة المعنية، حيث تتم المصادقة قبل تاريخ 15 مارس من كل سنة مالية، ويمكننا القول أن الفائدة من المخططات السنوية للموارد البشرية كونها تعتبر أداة تسيير وتوقع وتقييم، ينبغي أن لا تعرف أي انحراف كان، كما أن هذه المخططات تظل مرتبطة بتنفيذ الشروط التالية:

❖ وضع حوصلة دقيقة لحالة تنفيذ المخططات التسيير للسنة الماضية، حسب

المادة 06 من المرسوم التنفيذي 126/95، ولذلك على مسؤول المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية أن يبرر:

(1) التعليم رقم 240 ، المرجع السابق.

- كل تأخير يلاحظ في تنفيذ عمليات تسيير الموارد البشرية، كما ينص عليها المخطط السنوي، من خلال إعداد محضر بشأن ذلك.

- عدم مراجعة قرارات التسيير غير مطابقة والتي كانت محل طلب مراجعة من قبل مصالح الوظيف العمومي، كما تنص على ذلك المادة 06 النقطة 06 من المرسوم التنفيذي 126/95.

- عدم تبليغ مصالح الوظيف العمومي بالنسخ المتعلقة بالقرارات الفردية لتسيير المسار الوظيفي للموظفين، طبقاً لأحكام المادة 06 النقطة 04 من المرسوم التنفيذي 126/95.

❖ التصفية المسبقة لكل الوضعيات غير المطابقة وغير قانونية، محل النزاع أو

التأخير، والتي ظهرت خلال السنة المالية المنصرمة، وذلك بالتخلي عن المخططات السنوية التي أعدت في إطار السنة المالية الجديدة، وكذا كل الوضعيات غير المطابقة أو غير القانونية والتي فصلت فيها مصالح الوظيفة العمومية، ويمكن أن نذكر على سبيل المثال القرارات الفردية التي طلبت مراجعتها، والمسابقات المنظمة خارج الإطار التنظيمي المعد لها.. إلخ.

بعد المصادقة على المخطط السنوي للتسيير، يحرر محضر من طرف مصالح الوظيفة العمومية، يتضمن نتائج الاجتماع، ولا سيما قرار المصادقة على المخطط السنوي، أو عند الاقتصاد الملاحظات والتحفظات المعرب عنها في هذا الموضوع، لتأخذ المؤسسة أو الإدارة المعنية بذلك⁽¹⁾.

(1) التعليم رقم 240 ، المرجع السابق.

المطلب الثالث: مجال الرقابة الإدارية في إطار المرسوم 126/95

وإجراءاتها

تشكل رقابة مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية، المهمة الأساسية لمفتشيات الوظيفة العمومية المتواجدة بكل ولايات الوطن، وتكتسي هذه الرقابة الإدارية أهمية بالغة بالنظر إلى تعدادات الموظفين الذين يخضعون لمجال هذه الرقابة، وفي هذا الإطار تكلف مصالح الوظيفة العمومية بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95، بإجراء رقابة لاحقة على قانونية قرارات التسيير مع التشريع والتنظيم المتعلقة بمسارات حياة الموظفين الوظيفية، ومعتمدة في أداء مهمتها هذه على مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية، الذي تلتزم مجمل المؤسسات والإدارات العمومية بتحضيره وإخضاعه للمصالح المعنية التي تتولى في هذا الشأن المصادقة عليه، ومراقبة إجراءات تنفيذه⁽¹⁾.

الفرع الأول: القرارات الفردية للموظف العام وكيفية تطبيقها

لقد أخذ المشرع الجزائري بنظام المسار الوظيفي في إطار تنظيم الحياة الوظيفية للموظف العام، وهو ما يعني أن هؤلاء الموظفين سيكرسون حياتهم لهذه الوظيفة من يوم التحاقهم بها، لذلك فهو في حاجة إلى حماية قانونية تكفل استقراره الكامل في الوظيفة التي يشغلها، كما أن المبدأ الأساسي المتعلق بالمساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة واجب التكريس بشكل فعلي وتحقيقاً لتلك الأهداف تم وضع سياسات عقلانية تكفل نجاعة الرقابة على كل القرارات المتعلقة بالمسار الوظيفي للموظف العام، من خلال منح مفتشيات الوظيفة العمومية تلك الآلية.

أولاً: التوظيف والترقية

إن عمليات التوظيف التي تعني التحاق الموظف أو العون العمومي بوظيفة معينة طبقاً للقانون الذي يحكم تلك الوظيفة، لا يخرج عن نوعين من التوظيفات، التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي.

(1) الأستاذ خرفي الهاشمي، المرجع السابق، ص 43.

1- التوظيف الخارجي:**أ- التوظيف على أساس الشهادات:**

يقصد بالتوظيف على أساس الشهادات, التوظيف المباشر الذي يتم من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسة عمومية للتكوين المتخصص, ويقصد بالمؤسسات العمومية للتكوين المتخصص تلك المؤسسات التي تكون مهمتها تكوين مترشحين مخصصين فقط للالتحاق بالإدارات العمومية, حيث أن هذا النوع من التوظيفات غالبا ما يتم بالنسبة للمترشحين الذين أدوا تكوينا متخصصا معيناً, ويكون دخول هؤلاء المترشحين إلى مراكز أو معاهد التكوين, وخروجهم منها من خلال محضر دخول ومحضر خروج موقع عليه من قبل مفتشيات الوظيفة العمومية, وبالتالي يدخل مباشرة للتوظيف على أساس الشهادة كتوظيف الأعوان شبه الطبيين بعد أدائهم فترة تكوين معينة.

ب- التوظيف على أساس المسابقة**ب-1- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة:**

يتم التوظيف على أساس الشهادات بناء على الدراسة المسبقة لملفات المعنيين, من طرف لجنة تقنية مختصة وفيما يتعلق بتحديد إطار تنظيم المسابقات على أساس الشهادة التي تمكن من الالتحاق بالأسلاك والرتب في المؤسسات والإدارات العمومية فيكون بما يأتي⁽¹⁾:

- قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية للالتحاق بالأسلاك المشتركة بين المؤسسات والإدارات العمومية.

- قرار مشترك بين الوزير المعني والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك النوعية في مختلف المؤسسات والإدارات العمومية, ويتم إعلان إجراء المسابقة على أساس الشهادة بقرار أو بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين (رئيس المؤسسة أو الإدارة العمومية) وترسل نسخة منه للإعلان إلى مفتشية الوظيفة العمومية قبل أسبوع على الأقل من تاريخ عقد اجتماع اللجنة التقنية المذكورة أعلاه, كما أن نشر هذا المقرر يتم إجباريا بكل الوسائل الملائمة (إدراج في صحيفة يومية وطنية, إلصاق في مقررات

(1) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25/04/2012 يحدد كيفية تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها.

العمل) قبل شهرين على الأقل من التاريخ المحدد لدراسة ملفات المترشحين من قبل اللجنة التقنية, ويجب أن يتم فيها توضيح (1):

- عدد المناصب المطلوب شغلها.
- الشهادات أو المؤهلات المطلوبة في المترشحين.
- تاريخ إجراء المسابقة على أساس الشهادة.

ب-2- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات:

يخضع التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات إلى بعض الإجراءات والقواعد الدقيقة التي يجب مراعاتها:

❖ فتح المسابقات على أساس الاختبارات.

يتم فتح المسابقات على أساس الاختبارات بمقرر من رئيس المؤسسة, حيث يرسل نسخة منه إلى مفتشية الوظيفة العمومية خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التوقيع عليها, وإن لم تبلغ القرار في آجاله المحددة عليها أن تقدم الأسباب ومبررات التأخير, حسب ما نصت عليه التعليم رقم 105 المؤرخة في 1997/08/05, وتبدي مفتشيات الوظيفة العمومية رأيها في قرار أو مقرر الفتح خلال أجل (15) خمسة عشرة يوما من تبليغه.

يجب أن ينشر قرار فتح المسابقة إجباريا في صحيفة يومية في ملصقات داخلية في أجل أقصاه 07 أيام (2), ولقد عزز المشرع الجزائري هذا النوع من المسابقات بضمانات كافية, يحترم فيها مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظائف العامة.

الاختبارات الكتابية للقبول:

تحتوي المسابقة على أساس الاختبارات على ثلاثة أو أربعة مواد كتابية للقبول, كما يلي:

- امتحان في الثقافة العامة ذي طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.
- امتحان في موضوع تقني.
- امتحان في اللغة الوطنية بالنسبة للممتحنين بغير هذه اللغة.

(1) المنشور الوزاري رقم 105 المؤرخ في 1997/07/25.

(2) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 2012/04/25.

❖ الاختبارات الشفاهية للقبول:

فيما يتعلق بالاختبارات الشفاهية للقبول تجدر الإشارة إلى أنه يحق فقط للمتشحين الناجحين في الاختبارات الكتابية بالمشاركة في الاختبارات الشفاهية، وذلك أمام لجنة مختصة للقبول، وتتعلق أسئلة اللجنة بمواضيع برنامج المسابقة.

ج- التوظيف عن طريق الفحص المهني:

ينبغي التمييز بين الفحص المهني الرامي إلى التوظيف الداخلي (الترقية)، والذي يخضع لنفس القواعد المطبقة في مجال تنظيم الامتحانات المهنية، وبين الفحص المهني الذي يهدف إلى التوظيف الخارجي.

وفي هذا الصدد يوجه التوظيف الخارجي عن طريق الفحص المهني لمستخدمي التنفيذ، الذين لا تشترط فيهم إلا معارف مهنية أولية تتلاءم مع المنصب المطلوب شغله، مثل السائقين، ويجب هنا أن يخضع لنفس قواعد الإعلان والإشهار المتعلق بالمسابقات حسبما يحدده التنظيم المعمول به في هذا الشأن.

2- التوظيف الداخلي (الترقية):

تتمثل الترقية الداخلية في الالتحاق بمنصب عمل أعلى في التسلسل الإداري، و عليه يحق للموظف الترقية الداخلية التي تجازي تطوير المعارف والخبرة المهنية أو المؤهلات والشهادات التي اكتسبها الموظف ويتم ذلك من خلال منحه رتبة أعلى من تلك التي ينتمي إليها، ويتم هذا الرفع في الرتبة إما :

أ- على أساس الشهادة:

يخصص هذا النمط من التوظيف الداخلي للموظفين الذين أحرزوا المؤهلات والشهادات المطلوبة التي تسمح بحق الأولوية لهم في الالتحاق مباشرة بسلك أعلى يطابق تأهيلهم الجديد وفي حدود المناصب المالية الشاغرة⁽¹⁾، حيث تلتحق هذه الفئة بالمرشحين للتوظيف الواردة أوصافهم بالمادة 08 من الأمر 03-06 .

ب- عن طريق الامتحان المهني:

يعتبر الامتحان المهني كيفية من كفايات الترقية إلى رتبة أعلى، وعند الاقتضاء عقب دورة للتكوين وتحسين المستوى، فكلما اقتضت ضرورة المصلحة يتم فتح امتحان مهني

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25/04/2012

سواء بقرار وزاري أو بمقرر يتخذه رئيس المؤسسة للاتحاق برتبة معينة، في إطار الأحكام المنصوص عليها في القرارات المتضمنة تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية، وهنا يجب إتباع الطرق القانونية فيما يتعلق بإعلان ونشر المسابقة، ومدة فتحها وكل ما يتعلق بإعلان النتائج الخ.

وهذا النوع من الترقيات يعتبر مكافأة طبيعية لجهد الشخص الذي يبذله الموظف وتتراوح النسبة المخصصة لهذه الترقية بين 10% و 20%.

ج- الترقية بالاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل:

وتتم هذه الترقية عن طريق التسجيل في جدول سنوي للترقية، وتتمثل في الرفع إلى رتبة أعلى الموظفين اللذين يثبتون أقدمية معينة أو خبرة مهنية كافية، بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

د- الترقية عن طريق التأهيل المهني الوظيفي:

يشكل التوظيف عن طريق التأهيل المهني ترقية استثنائية، وتجديدا أدخلته المادة 57 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23، وهو يخص موظفي بعض القطاعات مكافأة لأعمال البطولية أو للمخاطر التي يتعرضون لها في القيام أو بمناسبة القيام بمهام، حيث تبنته القوانين الأساسية الخاصة الجديدة، والتي جددت الرتب التي يمكن أن ينطبق عليها هذا النوع من التوظيف الداخلي، ويتم ذلك بحسب إجراءات وكيفيات مرنة تحت المسؤولية المباشرة للمسيرين، بقصد التحفيز على اكتساب تأهيل حقيقي من قبل الموظفين، ومكافأة لمن أظهروا منهم مستوى من الجدارة.

ثانيا: التكوين وتحسين المستوى

يعتبر تثمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، لاسيما بواسطة وضع سياسة تكوين للموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، أحد المهام الرئيسية للمديرية العامة للتوظيف العمومية.

فالتكوين هو أحد أدوات تطوير أداء الموارد البشرية؛ فقد شرعت الحكومة الجزائرية ابتداء من سنة 1995 في تغييرات عميقة في ميكانيزمات وأساليب تسيير وتقويم الموارد البشرية بالمؤسسات والإدارات العمومية وتمثلت هاته التغييرات فيما يلي:

- المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 1995/04/29, والذي يعد لوحة قيادة للموارد البشرية بأتم معنى الكلمة.
- المخطط القطاعي السنوي ومتعدد السنوات لتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم, المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 1996/03/03 المتعلق بالتكوين وتحسين مستوى الموظفين .
- اللجنة الوزارية المشتركة ففي المؤسسات والإدارات العمومية المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 146/04 المؤرخ في 2004/05/19, والتي أسندت لها مهمة تحديد السياسة الوطنية للتكوين لاسيما عن طريق تحديد وسائل واحتياجات التكوين في المؤسسات والإدارات العمومية, وتقييم دوري لنظام وبرامج التكوين الإداري.

1- الإطار التنظيمي للتكوين في الوظيفة العمومية:

- لقد نصت المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23, على إلزام المؤسسات والإدارات العمومية بهدف تحسين مردود المصالح العمومية وضمان الترقية الداخلية للموظفين بما يأتي:
- تولى عمليات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات بغرض تحسين تأهيل الموظفين, بحسب متطلبات التنمية المستخدمة.
- ضمان ترقية العمال حسب استعداداتهم طبقا للجهود المبذولة من قبلهم.
- إنجاز أو المشاركة في إنجاز الأعمال المتخصصة لضمان تكييف المترشحين مع الوظيفة العمومية.
- وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن المرسوم رقم 92/96 بتاريخ 1996/03/03, قد ميز بين ثلاثة أنواع من العمليات التكوينية وهي:
- ❖ عملية التكوين المتخصص: بحيث تسمح إما بشغل منصب عمومي من طرف مترشحين غير موظفين, أو تسمح بالترقية إلى رتبة أعلى في حالة اكتسابهم لصفة موظف, أو يسمح هذا التكوين بتحضيرهم لاجتياز المسابقات والامتحانات الوظيفية.
- ❖ عملية تحسين المستوى: تسمح بتحسين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين, وإثرائها وتعميقها وضبطها.

❖ عملية تجديد المعلومات: ترمي إلى التكيف مع وظيفة جديدة نظرا لتطور

الوسائل والتقنيات, أو بسبب التغيرات الهامة في تنظيم المصلحة وعملها مهامها.

وقد تم تعديل المرسوم التنفيذي رقم 62/96 بالمرسوم التنفيذي 17/04 المؤرخ في

2004/01/22, حيث شمل التعديل إدراج ما يلي:

-إحالة مسألة فتح الدورات التكوينية إلى قرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين,

بينما كانت في السابق متكفلا بها في قرار من تنظيم التكوين.

- إدراج عمليات التكوين وتحسين المستوى بالخارج في مخطط التكوين, بعد ما كانت

غير خاضعة لأحكام المرسوم 62/96.

ويتضمن مخطط التكوين مختلف العمليات التكوينية, مشفوعة بعرض للأسباب ويتضمن

مبررات حول جدوى مختلف الدورات التكوينية, (تحليل للاحتياجات, تبرير لمواضيع الدورات,

عرض للاعتمادات المالية اللازمة لتجسيدها), وهكذا تظهر أهمية هذه الوثيقة في كونها أداة

عمل وليست غاية في ذاتها, إذ من شأنها تنمية القدرة لدى مسيري الموارد البشرية على وضع

أهداف واضحة لعمليات التدريب والتمكن بالتالي من تقديمها, وإعطاء مكانة تقنيات التسيير

الحديثة في العمل الإداري الذي تهيمن عليه حاليا المقاربات القانونية (المطابقة القانونية

للأعمال مع التنظيمات والقوانين).

2- الأطراف المتدخلة في إعداد مخطط التكوين

أ- المؤسسة المعنية

يقع على عاتق الإدارة أو المؤسسة العمومية المبادرة بإعداد المخطط القطاعي السنوي

أو المتعدد السنوي حيث تنشئ لجنة مكلفة بانتقاء الموظفين المدعوين لمتابعة دورة التكوين

طبقا للمادة 07 من المرسوم رقم 92/96 بإعداد قائمة التأهيل, ثم تعد قرارا يحدد إطار تنظيم

التكوين حسب المادة 10 من المرسوم السابق, ثم تعد تقرير آخر حول برامج تكوين المتخصص

وتحسين المستوى وتجديد المعلومات, ثم قرار فتح الدورات التكوينية طبقا للمادة 11 مكرر,

وكذا التكفل بمصاريف التكوين حسب المادة 28 وإعداد إجراءات انتداب الموظفين.

ب- السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية:

طبقا للمادة 03 الفترة 02 من المرسوم 92/96, تقوم مفتشيات الوظيفة العمومية بمراقبة

مدى قانونية هذه العملية, ومدى تكيفها مع مناصب العمل المفتوحة ووفق أهداف مستخدمي

المؤسسات والإدارات العمومية، واحتياجاتهم الأولية، بالنظر إلى الترابط بين المؤهلات الإدارية، والتقنية ومخصصات الميزانية المرصودة لهذا الغرض، حيث تقوم بمطابقة العمليات المبرمجة للجدول رقم 07 من مخطط التسيير، ومراقبة مدى احترام نسبة المستخدمين المسموح لهم متابعة التكوين طبقا للمادة 16 من المرسوم رقم 92/96 المؤرخ في 1996/03/03، حيث أنه بعد الانتهاء من دراسة مشروع مخطط التكوين تتم المصادقة عليه بين الإدارة المعنية ومفتشيات الوظيفة العمومية، وذلك في خمسة (05) نسخ حيث ترسل نسخ إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية، ويصبح بالتالي وبعد المصادقة يكون المخطط قابلا للتنفيذ كما ينجر عن ذلك إعداد قرارات فتح الدورات التكوينية.

ج- اللجنة الخاصة بدراسة مخطط التكوين ولجنة الطعن (المهام المشتركة):

تتشارك السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية مع المؤسسات والإدارات العمومية، في مجال إنجاز مخططاتها التكوينية حسب التعليم رقم 253 المؤرخة في 1999/07/27 وذلك في العمليات الآتية:

- دراسة مخطط التكوين السنوي والمتعدد السنوات للإدارة والمؤسسة العامة أمام لجنة منشأة على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية تتكون من:

- المدير الفرعي للتكوين بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، رئيسا.
- ممثل عن وزارة المالية.
- ممثل عن الإدارة أو المؤسسة المعنية.
- ممثلين عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

وتتولى مصالح الوظيفة العمومية مراقبة احترام إجراءات انتقاء المترشحين لمختلف الدورات التكوينية للتنظيم الساري المفعول، حيث نصت المادة 09 من المرسوم 92/96 على إنشاء لجنة خاصة تتكفل بدراسة طعن المترشحين غير المقبولين للمشاركة في الدورات السالفة الذكر، تترأسها السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وتتكون من:

- ممثل الإدارة المعنية، عضوا.
- ممثل منتخب من لجنة مستخدمين في السلك أو الرتبة المعنية، عضوا.

الفرع الثاني: ميادين أخرى لتدخل مفتشيات الوظيفة العمومية في ظل المرسوم

التنفيذي 126/95

إلى جانب ميادين التدخل كمهام منوطة بمفتشية الوظيفة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995, والمتمثلة في:

- الإعداد والمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
- مهمة مراقبة إجراء المسابقات, الاختبارات والامتحانات المهنية, عبر كامل مراحلها, قبل أثناء وحتى قبيل الإعلان عن النتائج النهائية, من خلال لجان الطعن.
- مراقبة مشروعية قرارات تسيير المستخدمين.

توجد هناك مجالات وميادين أخرى تعتبر حقا خصبا لتمارس فيه مفتشيات الوظيفة العمومية مهامها المحددة قانونا وتتمثل في:

أولا: المعادلات الإدارية

إنه وبغرض تسهيل وتيسر الإجراءات الإدارية ويهدف تقريب مصالح الوظيفة العمومية من المستخدمين وكافة المواطنين, أهلت مفتشيات الوظيفة العمومية بموجب التعليم رقم 292 المؤرخة في 02/06/1998, لمنح المعادلات الإدارية لمستويات التعليم والتأمين للشهادات للمتحصل عليها من الموظفين وكذا المواطنين الراغبين في الالتحاق بالوظائف العامة إذ يتم منح هؤلاء معادلات إدارية تشتمل على وجه التحديد نوعية الأسلاك أو الرتب, وكذا الطرق وأنماط الالتحاق بها وفقا للقوانين الأساسية لمختلف قطاعات النشاط.

ثانيا: التدقيق وتقييم تسيير الموارد البشرية

كما هو الشأن فيما تعلق بمهمة مراقبة مشروعية قرارات تسيير الحياة المهنية لأعوان الدولة, فلمفتشيات الوظيفة العمومية مهمة التدقيق وتقييم تسيير الموارد البشرية, ففي هذا الإطار تتجز مفتشية الوظيفة العمومية هذه المهمة كما يلي:

- إما ب : - المشاركة في إعداد الحصيلة السنوية لشغل المؤسسات والإدارات العمومية.
- متابعة تقييم تسيير الموارد البشرية عن طريق المشاركة في إعداد حصيلة تقييم تنفيذ المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

وإما ب : - النظر في مدى مطابقة الإجراءات التنظيمية.

- التأكد من مدى تنفيذ عمليات التسيير.

- دراسة وتحليل الفوارق الناتجة عن تنفيذ العمليات المبرمجة في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
- فندقيق الحسابات لتسيير الموارد البشرية معناه في الحقيقة الرقابة على الرقابة, وعلى هذا الأساس تكمن أهدافه أساسا في:
- تقويم فعالية الرقابة الداخلية والخارجية.
- التأكد من مطابقة تسيير الموارد البشرية مع السياسات والمخططات والإجراءات المعمول بها.
- اقتراح كل ما من شأنه أن يحسن التسيير.

ثالثا: حل المنازعات الجماعية للعمل

- طبقا للقانون رقم 02/90 المتعلقة بالوقاية وحل النزاعات الجماعية للعمل, وممارسة حق الإضراب, فإن لمفتشيات الوظيفة العمومية العضوية بقوة القانون في لجان المصالحة. وبهذه الصفة فإن تشارك مفتشيات الوظيفة العمومية في هذه اللجان, من أجل كشف وتوضيح كفاءات تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في مجال منازعات العمل في المؤسسات والإدارات العمومية (1).
- فمفتشيات الوظيفة العمومية تسهر على:
- طلب مراجعة الوضعيات الإدارية للموظفين على ضوء القرارات المتخذة في إطار لجان الطعن التأديبية.
 - تعمل على إسداء الإرشاد والنصح وكيفية تولي قضايا منازعات العمل للحد من اللجوء إلى المنازعات القضائية (أنظر الملحق).
 - متابعة حسن تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية.

رابعا: إعداد الحصيلة السنوية للشغل

- نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 123/95 المؤرخ في 1995/04/29, الذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية, المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 190-03 على أن يكلف المدير العام للوظيفة العمومية بإعداد وتقديم تقرير سنوي إلى الحكومة حول

(1) المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12, الذي يحدد كفاءات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم التنفيذي رقم

تطور التشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقترح أي تدبير يندرج في إطار سياسة التشغيل، وذلك من خلال الجمع والتحليل والتلخيص للإحصائيات المتعلقة بوضعية التشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية، وبالرجوع إلى المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 124/95 المؤرخ في 1995/04/29، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للتوظيف العمومية، في فقرتها الثالثة على تكليف المديرية الفرعية للإحصائيات والوثائق (إحدى أجهزة المديرية العامة للتوظيف العمومية) بمتابعة تطور التشغيل من خلال إعداد حصيلة الشغل السنوية.

إن هذه المساهمة من مفتشيات الوظيفة العمومية في إعداد الحصيلة الوطنية السنوية للشغل، ليتم من خلالها العمل على جمع والتأكيد والتدقيق في المعلومات المتعلقة بوضعية الشغل في المؤسسات والإدارات العمومية المحلية في نطاق الاختصاص الإقليمي لها، قبل إرسالها إلى المديرية العامة للتوظيف العمومية التي تتولى بذلك تقديم سياسة التشغيل الوطنية للمؤسسات والإدارات العمومية .

خامسا : الضمان الاجتماعي:

في إطار الاضطلاع بمهامها تشارك مفتشيات الوظيفة العمومية بصفتها ممثلا للإدارة العمومية في لجان الاتصال للصندوق الوطني للتقاعد، المنشأ على مستوى الولايات في إطار تطبيق المرسوم رقم 07/92، المتضمن النظام القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي، وهذه اللجان التي هي بمثابة الامتداد المحلي للمجلس الإدارة للصندوق الوطني للتقاعد، تسهر على ضمان تحسين تسيير الخدمات لفائدة الأعوان المتقاعدين، في هذا الإطار فإن المفتشيات الوظيفة العمومية تراقب التنظيم المتعلق بها.

الفرع الثالث: إجراءات ودعائم الرقابة الإدارية التي تمارسها مفتشيات الوظيفة

العمومية

أولا: إجراءات الرقابة

في هذا الإطار تمارس مفتشيات الوظيفة العمومية على المستوى المحلي الرقابة البعدية على المسار الوظيفي للموظفين، وتبتدئ هذه الرقابة أساسا من إجراء المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، ثم تراقب في مرحلة لاحقة تنفيذ هذا المخطط، وفي هذا الإطار يتعين على المصالح المعنية أن تضمن تطابق العمليات المقررة في المخطط مع

الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال, وبالخصوص فيما يتعلق بالجوانب التالية:

- توزيع المناصب المالية المفتوحة حسب الأنماط القانونية للتوظيف المحدد بالقوانين الأساسية.

- مطابقة رزنامة إنجاز عمليات التسيير مع الآجال المحددة بالتنظيم الساري المفعول.
- البرمجة الفعلية للإحالة على التقاعد لكافة المستخدمين المعنيين بهذه العملية.
- كما تقوم مصالح الوظيفة العمومية ضمن هذا الإطار بإجراء مراقبة تنفيذ برنامج التسيير السنوي المصادق عليه بعنوان السنة الماضية, عن طريقة وضع موصلة دقيقة لتنفيذ هذا المخطط (مخطط التسيير السنوي للموارد البشرية بعنوان السنة الماضية).
وفيما يتعلق بمراقبة تنفيذ المخطط السنوي المصادق عليه, عن طريق مفتشيات الوظيفة العمومية, فيتم من خلال:

- تقييم تطبيق برنامج التسيير, قصد متابعة درجة تطبيقه.

- الوقوف على المشاكل التي تواجه المسير وإيجاد الحلول لها.

- تقييم فعالية المصالح المسيرة.

تمارس مفتشيات الوظيفة العمومية في إطار صلاحياتها الرقابة البعدية على المقررات الفردية المتعلقة بتسيير الحياة المهنية لمستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية, وغاية هذا الإجراء, هو ضمان شرعيتها.

ثانيا : الرقابة البعدية على المقررات المبلغة:

تتطوي هذه الرقابة على التثبيت من صحة المقرر ويتم ذلك على مستوى مفتشيات الوظيفة العمومية, ولهذا الغرض, فالمرسوم التنفيذي السالف الذكر يستوجب على المؤسسات والإدارات العمومية, إبلاغ هذه الأجهزة الرقابية بنسخة من كل المقررات والقرارات التي تهم وضعية الموظفين, كالترسيم والترقية والإحالة على الاستيداع, والانتداب والتقاعد... وغيرها من المقررات, وذلك في العشرة أيام (10 أيام) التي تعقب تاريخ توقيع المقررات المعنية من قبل مدير أو رئيس المؤسسة المستخدمة.

وبوصول هذه المقررات بين يدي المراقبين, تتم دراسة مدى قانونيتها وذلك في شكلها ومضمونها, بحيث يتمثل الجانب الشكلي من الرقابة الإدارية في معاينة النقاط التالية على وجه الخصوص

- أهلية الجهة التي أمضت هذه المقررات.

- تطابق شكل هذه المقررات مع النماذج المعدة لهذا الغرض من لدن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

أما الجانب الموضوعي فيخص مضمون هذا القرار ومدى تطابق إجراء التسيير هذا مع التشريع والتنظيم المعمول به, وفي هذا الإطار نشير إلى أن عملية الرقابة المذكورة تؤدي إلى إحدى الوضعيتين التاليتين:

- تأكيد مضمون المقرر المبلغ, وفي هذه الحالة لا يتعرض إلى أية ملاحظة (بالتأشير البعدية بالقبول).

- تسجيل نقائص واختلالات, وفي هذه الحالة تقوم مصالح الوظيفة العمومية بإخطار

سلطة التعيين والتسيير (الهيئة المستخدمة) قصد مراجعة أو إلغاء هذا المقرر المعيب, مع إعلام في آن واحد مصالح المالية بهذا الإجراء (أنظر النموذج المرفق).

وبذلك تصبح المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية وبعد أن يبلغ لها قرار الرفض أو

المراجعة, ملزمة بمراجعة المقرر أو إلغائه حسب الحالة, كما أنها تقوم وجوبا بإرسال نسخة من المقرر الجديد إلى مفتشية الوظيفة العمومية, والذي يحل محل المقرر الأول في جميع الحقوق المرتبطة به, ويكون الأثر المالي ساريا ابتداء من التاريخ الذي تخطر فيه مفتشية الوظيفة العمومية المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية, ويمكن لمفتشيات الوظيفة العمومية عند الاقتضاء, الاتصال مع المراقب المالي أو المحاسب العمومي في المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية بإعداد كشف عن مدى تنفيذ طلبات المراجعة لكل المقررات المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

كذلك يجب أن يبلغ المحاسب المالي بنسخة من مقرر أو قرار الرفض, وذلك بغية

إيقاف الأثر المالي له, تنفيذا لما جاء في مقرر الرفض, كما ترسل نسخة أخرى من مقرر الرفض إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية.

وبهذا الصدد وفيما يتعلق بالرقابة على العمليات المتعلقة بالمسابقات, الاختبارات والامتحانات المهنية فإن مفتشيات الوظيفة العمومية سهرت على مراقبة عمليات الإشهار لهذه المسابقات, ضمنا للمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة وتعمل في هذا الشأن على:

- التأكد من توفر المنصب المالية المتاحة, للسماح بإجراء المسابقة والامتحان المبرمج في المخطط التسيير السنوي.
- مراقبة ملفات المترشحين, وتتنظر في مدى مطابقتها للشروط القانونية.
- تنظر في مدى أهلية المؤسسة العمومية لتولي تنظيم هذه المسابقات والامتحانات لفائدة المترشحين الخارجين كانوا أو الموظفين.
- تسهر على دراسة طعون المترشحين لهذه المسابقات, ولذلك تتأسس لجان الطعن, التي تكون قراراتها ملزمة.

ثالثا : الرقابة الميدانية:

في إطار ممارسة الرقابة اللاحقة على قانونية المقررات الفردية المعتمدة في إطار تنفيذ المخطط السنوي للتسيير, فإن المرسوم رقم 126/95 السالف ذكره, قد منح لمفتشيات الوظيفة العمومية إمكانية تنظيم وإجراء رقابة معمقة وميدانية, وذلك بغية معاينة ملف أو قرار خاص بموظف أو عون عمومي.

وبهذه الصفة حول لها القيام بأي تحقيق لدى المؤسسات أو الإدارات العمومية, في الوثائق وفي عين المكان وبصفة مباغته أو بعد التبليغ, ومن أجل ذلك فمن الممكن لمفتشيات الوظيفة العمومية أن تطلب تبليغها بكل معلومات وكذا الوثائق الثبوتية لأداء مهامها, كما يمكنها كذلك وبالتعاون مع مصالح المالية, أن تقف على وضعية تنفيذ طلبات المراجعة لمقررات تسيير المستخدمين غير القانونية, ويستوجب الأمر إعداد تقرير تحرره المصالح المذكورة ويرسل إلى كل الأطراف المعنية, لاسيما السلطة التي لها صلاحية التعيين والسلطة الوصية, والمصالح المختصة للجهة المكلفة بالميزانية⁽¹⁾.

(1) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 1995/04/29.

رابعاً : دعائم الرقابة الممارسة على المسار الوظيفي للموظف العام

إن فعالية رقابة المشروعية للوظيفة العمومية ينبغي النظر إليها في إطار القواعد العامة التي وضعها المرسوم التنفيذي رقم 126/95, بحيث لا تعالج تلك الرقابة بصفة انفرادية ومنعزلة عن بقية الترسانة القانونية التي تحكم هذا الميدان من الوظيفة العمومية, ويمكننا في هذا الصدد أن نشير إلى أهم هذه الدعائم والقواعد التي تتمثل في:

1- مبدأ المشروعية: يقتضي هذا المبدأ من المسييرين الامتثال الكلي للأحكام

التنظيمية والقانونية السارية المفعول, في مجال تسيير الموارد البشرية والاتصال بمفتشيات الوظيفة العمومية فيما يخص كل مسألة ذات علاقة بترجمة النصوص المرتبطة بهذا الميدان.

2- مبدأ مسؤولية المسير عن القرارات الصادرة عنه: فعلى عكس الرقابة السابقة

والتي تعطي المسؤولية الأكبر لمفتشيات الوظيفة العمومي, وتبعد كل المسؤولية عن المسييرين, بينما تبقى مسؤولية هؤلاء المسييرين قائمة في الرقابة اللاحقة, وذلك إزاء كل قرار أو مقرر من شأنه أن يؤدي إلى متابعات قضائية, حينما يكون مصدرا لمخالفة ينص عليه قانون العقوبات, أو حتى العقوبات الانضباطية, ينص عليه التشريع.

الفهرس

- 01 مقدمة
- 05 الفصل الأول: ماهية مفتشية الوظيف العمومي
- 06 المبحث الأول: نشأة وتطور مفتشية الوظيف العمومي
- 07 المطالب الأول: الهيئات المكلفة بشؤون الموظفين
- 07 الفرع الأول: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 08 أولاً: تشكيلته
- 08 ثانياً: اختصاصاته
- 10 الفرع الثاني: المديرية العامة للوظيفة العمومية
- 11 أولاً : تشكيلته
- 11 1- التشكيلة البشرية
- 12 2- التشكيلة الهيكلية
- 13 ثانياً : اختصاصاتها
- 14 1- اختصاصات مديرية ضبط تعدادات المستخدمين واستثمار الموارد البشرية
- 14 2- اختصاصات مديرية التنظيم وضبط الوثيرة الإحصائيات
- 15 3- اختصاصات مديرية استثمار الموارد البشرية والتعاون
- 15 4- اختصاصات مديرية القوانين الأساسية للوظائف العمومية
- 15 5- اختصاصات مديرية التطبيق والمراقبة
- 15 6- اختصاصات مديرية التفتيش ورقابة الحسابات

16	المطلب الثاني: التعريف بمفتشية الوظيف العمومي والجهة الوصية عليها
17	الفرع الأول: التعريف بمفتشية الوظيف العمومي
18	الفرع الثاني: الجهة الوصية عليها
19	المبحث الثاني: التنظيم القانوني لمفتشية الوظيف العمومي
19	المطلب الأول: رئيس المفتشية
20	الفرع الأول: تعيين رئيس مفتشية الوظيفة العمومية
22	الفرع الثاني: المهام الموكلة لرئيس مفتشية الوظيفة العمومية
24	المطلب الثاني: المراقبون
24	أولا: تعيين هذا الطاقم
24	1- بالنسبة للمراقبين
25	2- بالنسبة لأعوان الرقابة
26	ثانيا: مهام هذا الطاقم
26	1- بالنسبة لأعوان الرقابة
26	2- بالنسبة للمراقبين
	الفصل الثاني: مدلول الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية
27	ومجاله وإجراءاتها
	المبحث الأول: الإصلاح الإداري وتأثيره على الرقابة الإدارية ومفتشية الوظيف العمومي
27	
27	المطلب الأول: الإصلاح الإداري
27	الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري

28	الفرع الثاني: المبادئ الأساسية للإصلاح الإداري
28	أولا : أهداف الإصلاح
29	ثانيا : تخطيط الإصلاح
29	ثالثا : الأسلوب العلمي للإصلاح
30	الفرع الثالث: مدى ارتباط الإصلاح الإداري بميدان الوظيفة العامة
31	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية
31	الفرع الأول: ماهية الرقابة الإدارية
31	أولا : مفهوم الرقابة الإدارية
33	ثانيا: مقومات الرقابة الإدارية
33	الفرع الثاني : أنواع الرقابة الإدارية
34	أولا :الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها
34	1-رقابة التصرفات القانونية للإدارة
34	أ- رقابة العقود الإدارية
34	ب- رقابة الجوانب القانونية لقرارات الإدارة
36	2-رقابة المخالفات المالية والإدارية
36	ثانيا: أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها
36	1- الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية)
37	أ-الرقابة الرئاسية
37	ب- الرقابة الوصائية
37	2- الرقابة الإدارية الخارجية

38	ثالثا: أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها
38	1- الرقابة السابقة
39	2- الرقابة اللاحقة
39	الفرع الثالث : أهداف الرقابة الإدارية وخطواتها العملية
39	أولا: أهداف الرقابة الإدارية
40	ثانيا: الخطوات العملية للرقابة الإدارية
41	المطلب الثالث: تطور مهام الرقابة لمفتشية الوظيف العمومي
41	الفرع الأول: مرحلة الرقابة الإدارية السابقة (قبل 1995)
45	الفرع الثاني: مرحلة الرقابة الإدارية اللاحقة (بعد 1995/07/01)
46	الفرع الثالث : دوافع التحول إلى انتهاج الرقابة اللاحقة
49	المبحث الثاني: الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية ومجالها
50	المطلب الأول: على الموارد البشرية
50	الفرع الأول: ماهية الموارد البشرية
50	أولا: مفهوم إدارة الموارد البشرية
51	ثانيا : مخطط تسيير الموارد البشرية
55	المطلب الثالث: مجال الرقابة الإدارية في إطار المرسوم 126/95 وإجراءاتها
55	الفرع الأول: القرارات الفردية للموظف العام وكيفية تطبيقها
55	أولا: التوظيف والترقية

56	1-التوظيف الخارجي
56	أ- التوظيف على أساس الشهادات
56	ب- التوظيف على أساس المسابقة
56	ب-1- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة
57	ب-2- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات
58	ج- التوظيف عن طريق الفحص المهني
58	2-التوظيف الداخلي (الترقية)
58	أ- على أساس الشهادة
58	ب- عن طريق الامتحان المهني
59	ج- الترقية بالاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل
59	د- الترقية عن طريق التأهيل المهني الوظيفي
59	ثانيا: التكوين وتحسين المستوى
60	1- الإطار التنظيمي للتكوين في الوظيفة العمومية
61	2- الأطراف المتدخلة في إعداد مخطط التكوين
61	أ- المؤسسة المعنية
61	ب- السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية
62	ج- اللجنة الخاصة بدراسة مخطط التكوين ولجنة الطعن (المهام المشتركة)
63	الفرع الثاني: ميادين أخرى لتدخل مفتشيات الوظيفة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي 126/95
63	أولاً: المعادلات الإدارية
63	ثانيا: التدقيق وتقييم تسيير الموارد البشرية
64	ثالثاً: حل المنازعات الجماعية للعمل
64	رابعاً: إعداد الحصيلة السنوية للشغل

65	خامسا : الضمان الاجتماعي
65	الفرع الثالث: إجراءات ودعائم الرقابة الإدارية التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية
65	أولا: إجراءات الرقابة
66	ثانيا : الرقابة البعدية على المقررات المبلغة
68	ثالثا : الرقابة الميدانية:
69	رابعا : دعائم الرقابة الممارسة على المسار الوظيفي للموظف العام
69	1- مبدأ المشروعية
69	2-مبدأ مسؤولية المسير عن القرارات الصادرة عنه
70	الخاتمة
74	قائمة المراجع
80	الفهرس

مقدمة:

إن الحياة العصرية وتطورها وتشابك العلاقات الإجتماعية ، أدى إلى بروز علاقة داخلية في الدولة والتي قوامها الإدارة والموظف، والتي تدخل في الكثير من العلاقات الأخرى المختلفة الخارجية، وعليه فإنه بات من الضروري أن يعرف كل طرف واجباته وحقوقه وبدقة، من خلال ما حدده القانون، وهذا ما ألزم الدولة على توفير الوسائل لمؤسساتها مادية كانت أو بشرية، وذلك لأداء دورها بصورة فعالة في إطار قانوني، لتحقيق مبدأ العدالة في الدولة، وذلك في إدارة شؤون رعاياها .

ويعد المرفق العام أحد مظاهر الدولة في هذا الشأن، والأداة التي تسمح لها بتدبير شؤون المجتمع، وضمان تلبية احتياجاته. ويتحقق ذلك بواسطة الموظف العام، لأنه أداة الإدارة في تحقيق أهدافها ، وهو وعاء سلطتها في تنفيذ القوانين، وهو أسمى من ذلك فقد أصبح عقلها المفكر في مساندة خطى التقدم.

وقد أصبحت الوظيفة العمومية مهنة يمكن أن يمتهنها الإنسان طوال حياته، ونجم عنها علاقة قانونية بين الموظف والإدارة المستخدمة، تبدأ هذه العلاقة من يوم التحاقه بالوظيفة العامة إلى يوم انتهائها.

ويمكن أن نطلق عليها اسم المسار الوظيفي، الذي هو في تطور مستمر، وهذا المسار وجب على المشرع أن يخضعه إلى نظم قانونية تحدد له طريق سليم، وهذا ما أوجب ظهور رقابة على هذا المسار والتي تعتبر من الرقابة الإدارية، وكفل المشرع كذلك لممارسة هذه الرقابة عدة أجهزة تقوم بهذا الدور.

أهمية الموضوع:

تتجلى في عدة نقاط نذكر أهمها:

- إن الأداء الفعال والناجح للعمل الوظيفي من جانب الموظف العام يرتبط بطريقة مباشرة وغير مباشرة بعلاقته بالإدارة العامة، من خلال الحفاظ على حقوقه المحددة قانونا، في إطار المسار الوظيفي للموظف العام.
- سد النقائص في مجال تلبية حاجيات المواطن ، وكسب ثقته في مؤسسات الدولة والمرافق العامة، وذلك يتحقق بالحفاظ على حقوق الموظف المكفولة له قانونا، وخاصتنا القوانين

التي تحكم جوانب مساره الوظيفي ولا يمكن تحقيق ذلك الاستقرار وتمكين الوظيفة العامة من الاستجابة لمختلف التطلعات، إلا بتزويدها بطاقات بشرية قادرة على تحديد الرهانات ورفع التحديات التي يواجهها المجتمع، وتسيير الإدارات العمومية في بعدها المزدوج كسلطة عمومية ومرفق عام، وكذا من خلال الرقابة على تسيير المسار الوظيفي لمستخدمي الدولة والإدارات العمومية، وذلك برقابة مختلف القرارات التي يمكن أن تصدرها الإدارة العامة في مواجهة موظفيها ومستخدميها، ابتداء من مرحلة التعيين إلى غاية انتهاء العلاقة القانونية، مروراً بمرحلة التثبيت والترقية والانتداب والاستيداع والتأديب وغيرها من المحطات الوظيفية التي يمكن أن يقف عندها مسار الموظف العام.

من أجل ذلك أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة للرقابة على المسار الوظيفي للموظف العام، من خلال النص على إنشاء أجهزة رقابة في ذلك الشأن، والتي تتمثل على المستوى المحلي في مفتشية الوظيفة العمومية لتحقيق غاية مهمة ترتبط باستمرار سيرورة مؤسسات الدولة من جهة، ومن جهة أخرى الأداء الفعال لموظفيها، وبالتالي هذه الرقابة الإدارية التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية تبرز أهميتها من خلال الوقوف حائلاً أمام كل تعسف من جانب الإدارة العامة في حق الموظف، وأيضاً حماية التشريع ذاته من كل خرق أو تجاوز، وقد لعبت مفتشيات الوظيفة العمومية هذا الدور المهم في الرقابة على مسارات الموظفين. وتبرز هذه الأهمية أكثر حينما تسند الدولة الوظائف العامة لأعوانها، وهذا يجعل من اللازم أن لا تسند هذه الوظائف لأي كان، بل يجب أن تسند لأشخاص تتوفر فيهم شروطاً معينة لتحقيق الأداء الوظيفي الفعال، ومنه نجد بأن الموظف يمارس سلطات خطيرة، فهو يتصرف باسم الدولة ويحمل ختمها ويصدر قرارات، لذا يجب مراعاة لكل هذه الاعتبارات أن يخضع الموظف أثناء مساره الوظيفي، بدءاً من التعيين إلى انتهاء العلاقة الوظيفية لرقابة إدارية على يد مفتشيات الوظيفة العمومية.

اشكالية الموضوع:

نجد بأن الإدارة العامة قد تتعسف في حق موظفيها خلال مسار حياتهم الوظيفية وهو ما استدعى وضع آلية لمراقبة قانونية تلك المقررات والقرارات التي تصدر في شأن الموظفين، فكان -كما سبق البيان- إنشاء هيئات على المستوى المحلي تسمى مفتشيات الوظيفة العمومية لذلك

الغرض، لهذا تطرح الإشكالية المتعلقة بعمل هذه الهيئة وفعاليتها وسعيها لمطابقة القرارات الصادرة في شأن الموظف العام مع القانون الذي يحكمه، ومنه فإننا نطرح الإشكالية التالية:

- ما هي آليه الرقابة التي تمارسها مفتشية الوظيفة العمومية على المسار الوظيفي للموظف العام في القانون الجزائري؟

وفي خلال ذلك سنجيب على سؤال آخر حول نطاق وحدود عمل هذه الهيئة، والأسلوب الذي تتبعه لتنفيذ تلك الرقابة.

المنهج المتبع:

اتبعنا في دراستنا هذه المنهج التحليلي الوصفي، كونه يتلاءم كثيرا وغايتنا في هذه الدراسة، من خلال تناول جملة النصوص القانونية والتي توضح العمل الرقابي لمفتشية الوظيفة العمومية، وتفكيكها ووضعها في مجموعة من العناوين التي تفيد غرض الدراسة.

خطة البحث :

مقدمة

- الفصل الأول: ماهية مفتشية الوظيف العمومي
- المبحث الأول: نشأة وتطور مفتشية الوظيف العمومي
- . المطلب الأول: الهيئات المكلفة بشؤون الموظفين
- . المطلب الثاني: التعريف بمفتشية الوظيف العمومي والجهة الوصية عليها
- المبحث الثاني: التنظيم القانوني لمفتشية الوظيف العمومي
- . المطلب الأول: رئيس مفتشية الوظيف العمومي
- . المطلب الثاني: المراقبون

- الفصل الثاني: مدلول الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية ومجاله وإجراءاتها

• المبحث الأول: الإصلاح الإداري وتأثيره على الرقابة الإدارية و مفتشية الوظيف العمومي

. المطلب الأول: الإصلاح الإداري

. المطلب الثاني: الرقابة الإدارية

. المطلب الثالث: تطور مهام الرقابة لمفتشية الوظيف العمومي

- المبحث الثاني: الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية ومجالها

. المطلب الأول: على الموارد البشرية

. المطلب الثاني: مجال الرقابة الإدارية في إطار المرسوم 126/95 وإجراءاتها

الخاتمة

دعاء

أهدي هذا العمل إلى كل العاملين في مجال الدراسات القانونية
والفقهية.

إلى من كان لي مرشداً وناصحاً أبي الغالي، إلى التي أحشها
روحا قبل الجسد جوهرة الحياة أمي الحبيبة.

إلى كل أقرابي، إلى كل من أصدقائي وإلى شقيقي بلال

الفضيلي الديسي والأصدقاء كل باسمه

وإلى كل من عرفتهم ويذكرهم قلمي ولم ينظم قلمي.

شك

ر

أتقدم بالشكر الجزيل و العرفان لمجهودات السادة و الإخوة

الذين قدموا لي يد المساعدة ، و أخص بالذكر :

عادل رزيق أستاذي المشرف على هذا البحث وأمتن له على

مواقفه و صبره

و الأساتذة : الدكتور دبابش عبد الرؤوف ، طبر حوحو ،

عتيقة بالجبل والأستاذ باري و كافة الطاقم الذي ناقش هذه

المذكرة

إحترامي و تقديري لكل أستاذتي الذين سهروا على تدريسنا

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

I - النصوص الأساسية:

1- دستور 1996.

II - التشريعات العادية

01- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 06/02/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 46).

02- المرسوم التنفيذي رقم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965، المتضمن صلاحيات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 51).

03- المرسوم التنفيذي رقم 142/66 المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 46).

04- المرسوم التنفيذي رقم 42/71 المؤرخ في: 22/01/1971 المتضمن إنشاء مفتشيات الوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 17).

05- المرسوم التنفيذي رقم 104/76 المؤرخ في 10/06/1976 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 42/71 المؤرخ في 28/01/1971، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 48).

01- المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، (جريدة رسمية رقم 03).

02- المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، (جريدة رسمية رقم 13).

03- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي وأعاون الإدارات المركزية للولايات وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

04- المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25/07/1990، المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا، (جريدة رسمية رقم 31).

05- المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25/07/1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، (جريدة رسمية رقم 31).

- 06- المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25/07/1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، (جريدة رسمية رقم 31).
- 07- المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 20/01/1992، يتضمن القانون الأساسي الخاص للمستخدمين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للتوظيف العمومية، المعدل والمتمم، (جريدة رسمية رقم 06).
- 08- المرسوم التنفيذي رقم 123/95 المؤرخ في 29/04/1995، يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومية، (جريدة رسمية رقم 26).
- 09- المرسوم التنفيذي رقم 124/95 المؤرخ في 29/04/1995، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للتوظيف العمومية، (جريدة رسمية رقم 26).
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29/04/1995، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 26).
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995، يعدل ويتمم المرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 02/06/1966 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، (جريدة رسمية رقم 26).
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 127/95 المؤرخ في 29/04/1995، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 28/92 المؤرخ في 20/01/1992، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالمستخدمين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للتوظيف العمومية، (جريدة رسمية رقم 26).
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 30/09/1995، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، (جريدة رسمية رقم 57).
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 03/03/1996، يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، (جريدة رسمية رقم 16).
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 212/96 المؤرخ في 15/06/1996، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي، (جريدة رسمية رقم 37).

16- المرسوم التنفيذي رقم 213/96 المؤرخ في 15/06/1996, يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي, (جريدة رسمية رقم 37).

17- المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المؤرخ في 06/04/1998, المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية, (جريدة رسمية رقم 21).

18- المرسوم الرئاسي رقم 13-379 مؤرخ في 18-11-2013 يتضمن الغاء المرسوم الرئاسي رقم 66-177 المؤرخ في 31-05-2006.

19- المرسوم التنفيذي رقم 03-190 المؤرخ في 22-04-2003, المتعلق يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية.

20- المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19-11-2013, يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

21- المرسوم التنفيذي رقم 08-124 المؤرخ في 15-04-2008, يحدد صلاحيات وزير العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي.

22- قرار مؤرخ في 13-05-2012 يحدد كيفية تنظيم التكوين التكميلي قبل الترقية إلى الرتب المنتمية للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية ومدته وحتوى برامجه.

23- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25-04-2012, يحدد كيفية تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائتها.

24- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-05-2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

III- التعليمات والمناشير:

01- تعليمية وزارية رقم 240 المؤرخة في 27/05/1995, المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29/04/1995.

- 02- التعليمية الوزارية المشتركة رقم 305 المؤرخة في 28/05/1995, تحدد العلاقات الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية ومصالح المديرية العامة للتوظيف العمومي في إطار مهامهم الخاصة بالمراقبة.
- 03- منشور رقم 175/ك.خ/م.ع.و.ع/ المؤرخ في 11/06/1995, يحدد الأحكام المتعلقة بالانتقال إلى العملية الجديدة للتوظيف العمومي.
- 04- تعليمة رقم 468 مؤرخة في 01/07/1995, تتعلق بكيفيات الشروع في إجراء الرقابة الجديدة.
- 05- تعليمة رقم 795 مؤرخة في 30/08/1995, تتعلق بكيفيات استغلال مخططات تسيير الموارد البشرية.
- 06- تعليمة رقم 1278 مؤرخة في 30/12/1995, تتعلق بالإعداد والمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية في إطار السنة المالية الجديدة.
- 07- التعليمية رقم 02/م.ع.و.ع المؤرخة في 07/04/1997, المتعلقة بتنظيم المسابقات والامتحانات المهنية.
- 08- تعليمية وزارية مشتركة رقم 14 المؤرخة في 16-03-2005, تعدل التعليمية الوزارية المشتركة رقم 305 المؤرخة في 28/05/1995, تحدد العلاقات الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية ومصالح المديرية العامة للتوظيف العمومي في إطار مهامهم الخاصة بالمراقبة.
- 06- التعليمية رقم 20 ك خ/ م ع و ع/ 2008 المؤرخة في 10-05-2008, المتعلقة بتكييف المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية مع النظام الجديد للتصنيف ودفع المرتبات.
- 07- التعليمية رقم 04 ك خ/ م ع و ع/ 2011 المؤرخة في 22-02-2011, المتعلقة بقاعدة البيانات الإسمية للموظفين والأعوان المتقاعدين.

ثانيا: المؤلفات

أ/ باللغة العربية:

- 01- الدكتور السيد محمد يوسف المعداوي, دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري, د.م.ج, الجزائر, 1984.
- 02- الدكتور أحمد بوضياف, الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر, المؤسسة الوطنية للكتاب, الجزائر, 1986.

- 03- الدكتور أحمد بوضياف, الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية, المؤسسة الوطنية للكتاب, الجزائر, 1989.
- 04- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا, أصول علم الإدارة العامة, منشأة المعارف, الإسكندرية, 1994.
- 05- الدكتور حماد محمد شطا, تطور وظيفة الدولة, ج 01, نظرية المرافق العامة, د.م.ج, الجزائر, 1984.
- 06- الدكتور حسين عبد العال محمد, الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري, دراسة تطبيقية مقارنة, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2004.
- 07- الأستاذ خرفي الهاشمي, الوظيف العمومي, طبع مديرية الدراسات بالمعهد الوطني للقضاء, الجزائر, 2004.
- 08- الدكتورة راوية محمد حسين, إدارة الموارد البشرية, المكتب الجامعي الحديث, الإسكندرية, 1999/1998.
- 09- الدكتور محمد الصغير بعلي, القانون الإداري, التنظيم الإداري, دار العلوم, عنابة, 2002.
- 10- الدكتور محمد الصغير بعلي, دروس في المؤسسات الإدارية, نظرية التنظيم الإداري الإدارة العامة الجزائرية, منشورات جامعة باجي مختار عنابة, (دون سنة طبع).
- 11- الدكتور محمد الصغير بعلي, الوجيز في المنازعات الإدارية (القضاء الإداري), دار العلوم للنشر والتوزيع, عنابة, 2002.
- 12- الدكتور محمد أنس قاسم جعفر, مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري, مطبعة إخوان مورافتي, الجزائر, 1982.
- 13- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله, القضاء الإداري, منشأة المعارف, مصر, 1996.
- 14- الدكتور عمار عوابدي, نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري, دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع, الجزائر, 2003.
- 15- الدكتور فاروق مداس, التنظيم وعلاقات العمل, دار مدني, الجزائر, 2002.
- 16- الدكاترة علي غربي, بلقاسم سلاطونية وإسماعيل قيرة, تنمية الموارد البشرية, دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع, عين مليلة, الجزائر, 2002.

ب/ باللغة الفرنسية:

- 1- Ahmed mahiou, cours d'institutions administratives, O.P.U, Algérie, 1976.
- 2- Henri fayol, administration industrielles et générale, ENAG, El-anis, Algérie, édition 1990.

ج/ المقالات:

- 01- الأستاذ: مقدم السعيد, هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها, مجلة الإدارة, العدد 01, 1991.
- 02- الأستاذ: مقدم السعيد, إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي, مجلة الإدارة, العدد 01, 1995.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- 01- الأستاذة زقوران سامية, عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر, بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون, فرع قانون المؤسسات, جامعة الجزائر, كلية الحقوق والعلوم الإدارية, السنة الجامعية 2002/2001.
- 02- الأستاذة طحطحات زهوة, عملية الرقابة الرئاسية على أعمال الإدارة العامة, بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون, فرع الإدارة والمالية, جامعة الجزائر, كلية الحقوق والعلوم الإدارية, السنة الجامعية 2002/2001.

خامسا: الملتقيات

- 01- الملتقى الذي نظمته المديرية العامة للوظيف العمومي بمشاركة تونس, حول تسيير الموارد البشرية, المنعقد بتاريخ: 2005/09/12 بفندق الأوراس, الجزائر.
- 02- الملتقى الذي نظمته المديرية العامة للوظيف العمومي بمشاركة نظيرتها الفرنسية, بعنوان: عصرنة قطاع الوظيف العمومي, المنعقد بتاريخ: 2005/10/03, بفندق الأوراسي, الجزائر.