

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري

- بين الفعالية والقصور -

أ / سميحة لعقابي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة سطيف 02

ملخص:

يلعب نظام تقييم الأداء دورا مهما في الحياة الإدارية، سواء للموظف بحد ذاته؛ حيث يمكنه من معرفة مواطني القوة والضعف في أدائه، أو بالنسبة للإدارة؛ كونه يشكل أداة تسترشد بها في تسيير المسار المهني لموظفيها. وبذلك يمكن القول، أن نظام تقييم الأداء يشكل حجر الزاوية في الوظيفة العمومية.

إن هذه الأهمية، دفعت بالمشروع الجزائري إلى إقراره في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وجعله محور المسار الوظيفي، بأن رتب عليه أثارا غاية في الأهمية، كما أحاطه بضمانات قانونية من شأنها أن تضمن له الفعالية وتوجهه نحو تحقيق الأهداف المرجوة منه.

Résumé:

Le système d'évaluation de la rentabilité joue un rôle important au sein de la vie administrative ; autant pour le fonctionnaire; car il lui permet d'évaluer ses propres points de rentabilité et de défaillances, que pour l'administration , par ce qu'il constitue un support indicatif dont elle se sert afin de pouvoir diriger la carrière professionnelle de ses fonctionnaires.

Ainsi nous pouvons dire, que le système d'évaluation de la rentabilité constitue la pierre angulaire de la fonction publique.

L'importance prouvée de ce système, incita le législateur algérien à le consacrer au sein du statut concernant la fonction publique, et à l'estimer comme étant un pivot du parcours fonctionnel. ainsi, il lui attribua d'importants effets juridiques, et l'entoura d'un certains nombre de garanties juridiques afin d'assurer son efficacité et de l'orienter vers la concrétisation des objectifs définis.

مقدمة

ليست الوظيفة العمومية مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وإنما هي معيار لمدى تقدمها وتطورها، وليس الموظف هو الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة وإنما هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن إرادتها، فهي لا تعلق مكانة إلا بقدر كفاءته في تحقيق أهدافها.

إن هذا التلازم بين تقدم الدولة وكفاءة موظفيها، هو الذي يفسر مدى حرص الأنظمة القانونية على اختلاف اتجاهاتها على متابعة عمل الموظف للتأكد من قدرته على القيام بأعباء وظيفته وحصر أوجه القصور في أدائه، للعمل على تفاديها. الأمر الذي يبرز الحاجة إلى إقرار نظام تقييم الأداء الوظيفي، لأن الجدارة أو الكفاية ليست شرطا لدخول الوظيفة فقط وإنما هي كذلك معيار للاستمرار فيها.

ويلعب نظام تقييم الأداء دورا مهما في الحياة الإدارية، سواء بالنسبة للموظف ذاته حيث يمكنه من معرفة مواطن القوة والضعف في أدائه أو بالنسبة للإدارة، كونه يشكل أداة تسترشد بها في تسيير المسار المهني لموظفيها.

إن هذه الأهمية البالغة لنظام تقييم الأداء الوظيفي، تدفعنا إلى التساؤل حول مدى فعالية نظام التقييم الذي أقره المشرع الجزائري وضماناته القانونية في تحقيق الأهداف المرجوة منه؟.

للإجابة عن هذه الإشكالية ودراسة الموضوع، نتطرق إلى تحديد مفهوم نظام تقييم الأداء (المبحث الأول)، نطاق التقييم وأثاره الوظيفية (المبحث الثاني) ثم ضماناته القانونية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم نظام تقييم الأداء

لبيان مفهوم نظام تقييم الأداء، نتعرض إلى تعريفه (المطلب الأول) ثم أهميته (المطلب الثاني) وأخيرا إلى طبيعته القانونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف نظام تقييم الأداء

تعددت التسميات التي أطلقت على نظام تقييم الأداء، فسمي بتقدير الكفاية، تقدير الأداء، قياس الأداء، تقرير الكفاية⁽¹⁾، في حين اخذ المشرع الجزائري في الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾ باصطلاح التقييم.

لم يعرف المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الوظيفية المقارنة⁽³⁾ نظام التقييم، وإنما اكتفى بتحديد أحكامه وضوابطه وذلك في المواد من 97 إلى 103 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر الذي دفع بالفقه إلى إعطاء تعريفات متعددة⁽⁴⁾.

ومن أوفى التعريفات، الذي يعرف التقييم بأنه "تحليل وتقويم أداء الموظفين لعملهم ومسلكهم وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم، في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى"⁽⁵⁾.

من هذا التعريف يتضح أن نظام تقييم الأداء الوظيفي يرتكز على عنصرين:
الأول: أن تقييم أداء الموظف العمومي يتضمن تقديرا لعمله وسلوكه أو علاقته بغيره من الموظفين.

الثاني: أن يتضمن التقييم تقديرا لمدى صلاحية وجدارة الموظف في النهوض بأعباء وظيفته الحالية، وبيانا لمدى قدرته على تولي وظائف ذات مستوى أعلى.

المطلب الثاني: أهمية نظام تقييم الأداء

إن نظام تقييم الأداء إذا ما أحسن وضعه على أسس موضوعية، من شأنه أن يمد الإدارة بمعلومات تمكنها من الاسترشاد بها في تسيير الشؤون الوظيفية. وعموما يستخدم التقييم لتحقيق الأهداف التالية:

1 - تحديد مدى صلاحية الموظف الجديد، للتثبيت في الوظيفة بعد قضائه فترة الاختبار المقدرة قانونا⁽⁶⁾.

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ / سميحة لعقابي

- 2 - يعتبر نظام التقييم أداة مساعدة للكشف عن جوانب النشاط الوظيفي، التي تحتاج إلى تزويد الموظفين فيها بالتكوين والتدريب⁽⁷⁾.
- 3 - يمكن نظام التقييم إذا ما قام على أسس موضوعية من تحديد الموظفين الجديرين بالمكافآت والحوافز المالية، مما يشكل بدوره عامل حث على بذل الجهد وإتقان العمل.
- 4 - تحديد الجديرين بالترقية، حيث تتجه معظم تشريعات التوظيف المعاصرة إلى الأخذ بنظام الترقية بالاختيار، الأمر الذي يصبح معه ضروريا وجود معيار موضوعي للمفاضلة بين الموظفين المتنافسين، ولعل أفضل المعايير في هذا الشأن هو الاعتماد على نتائج التقييم الدوري.
- 5 - يمكن التقييم من تحديد صلاحية الموظف للبقاء في وظيفته أو ضرورة فصله منها، إذا كشف التقدير عن ضعفه المزمّن في النهوض بأعباء وظيفته.
- 6 - يعتبر نظام التقييم مؤشرا على إبراز مدى قدرة الرئيس الإداري على الإشراف والتوجيه، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة فعالة لتبصير الموظف بواقع حاله وإخطاره بمواطن القوة والضعف فيه بما يمكنه من إصلاح وتطوير أدائه.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لقرار التقييم

أثارت تقارير التقييم نقاشا فقهيا واسعا حول تكييفها وتحديد طبيعتها القانونية، حيث نظر إليها في فرنسا في بداية الأمر على أنها إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة⁽⁸⁾، على اعتبار أن النقطة التي تمنح للموظف عند تقييم أدائه تعتبر مظهرا لممارسة السلطة الرئاسية. وبالتالي لا يمكن الطعن عليها قضائيا. وفي مرحلة لاحقة اعتبرت تقارير تقييم الأداء إجراء تحضيريا يسبق اتخاذ القرار الإداري ومن ثم ليست لها قيمة القرار التنفيذي ولا مجال للطعن عليها أمام القضاء. كمرحلة أخيرة، أضفى مجلس الدولة الفرنسي وصف القرار الإداري على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وسمح بالطعن عليها بالإلغاء مباشرة أمام القضاء وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1962/11/23 في قضية كامارا "camara"⁽⁹⁾.

وقد ترتب عن هذا الحكم قبول الطعن بالإلغاء مباشرة في التقدير الرقمي الممنوح للموظف، ثم توسع المجلس وقضى لاحقا بقبول الطعن في التقدير العام وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1963/11/22 في قضية فانيس "vanesse"⁽¹⁰⁾.

وبالنسبة إلى موقف المشرع الجزائري من هذه المسألة، وبالنظر إلى أنه رتب آثار قانونية هامة على تقارير التقييم⁽¹¹⁾، يمكن القول أنه اعتبر تقرير التقييم قرارا إداريا نهائيا قابلا للطعن عليه مباشرة أمام القضاء. وعلى ذلك، فإننا نختلف مع الرأي المخالف والقاتل بأن قرار التقييم لا يعد قرارا نهائيا إلا بعد الفصل في التظلم المرفوع بشأنه من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، حيث إذا فصل فيه بالرفض كان ذلك قرارا إداريا نهائيا قابلا لمخاصمته بدعوى الإلغاء⁽¹²⁾، وحثتنا في ذلك ما يلي:

1 - أن المشرع جعل من اللجوء إلى التظلم أمرا جوازيا وتقديريا للموظف، وهو ما يفيد أن للموظف الخيار بين استعمال هذه المكنة أو الطعن مباشرة أمام القضاء.

2 - من المسلم به فقها وقضاء أن التظلم الإداري لا يرد إلا على القرارات النهائية التي لا تحتاج إلى تصديق أو تعقيب من جهة إدارية أخرى، وبالتالي فإن منح المشرع للموظف الحق في التظلم من تقديره الرقمي هو أمر يدعم ويؤيد صفة النهائية لقرار التقييم.

3 - أن المشرع قصر سلطة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المرفوع إليها التظلم على مجرد اقتراح مراجعة النقطة الممنوحة للموظف من السلطة الإدارية واضعة التقرير، أي أنها لا تملك مكنة أو سلطة البت النهائي، وبالتالي يكون من غير المنطق القانوني تجريد قرار التقييم من صفة النهائية قبل التظلم فيه، لأن هذا القرار قد أحدث بذاته أثرا قانونيا دونما حاجة إلى التعقيب عليه من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وهو المقصود بصفة النهائية في القرار الإداري.

المبحث الثاني: نطاق نظام تقييم الأداء وآثاره

ونتناول بهذا الخصوص نطاق نظام تقييم الأداء في المطلب الأول وآثار التقييم في المطلب الثاني.

المطلب الأول: نطاق نظام تقييم الأداء

يتحدد نطاق قياس الأداء بأطرافه، محله وإطاره الزمني.

الفرع الأول: أطراف التقييم

إن أطراف عملية التقييم هم الموظف الخاضع لنظام التقييم من جهة، والسلطة الإدارية المختصة بإجرائه من جهة أخرى.

أولاً: الموظفون الخاضعون لعملية التقييم

ثار نقاش في الفقه حول تعميم نظام تقييم الأداء الوظيفي، فذهب البعض إلى القول بوجوب إخضاع جميع الموظفين إلى هذا النظام مهما كانت رتبته في السلم الوظيفي لما يحققه من مزايا للإدارة وللموظف على حد سواء، بينما ذهب البعض الآخر إلى القول بضرورة استبعاد فئة من الموظفين من الخضوع لهذا النظام وهي فئة شاغلي الوظائف العليا⁽¹³⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري، فقد أخضع جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء، حيث جاء النص عاماً في هذا الشأن (المادة 97 من الأمر رقم 03/06).

وإذا كان هذا هو الأصل، فإن هناك أحوالاً يمتنع فيها إجراء التقييم، ويكون ذلك في الحالات التي ينقطع فيها الموظف عن عمله لفترة معينة لأسباب خارجة عن إرادته⁽¹⁴⁾، كما هو الحال بالنسبة للموظف الموقوف خلال فترة الوقف⁽¹⁵⁾، وكذلك الموظف الحاصل على إجازة مرضية والموظف المستدعى للقيام بالخدمة الوطنية⁽¹⁶⁾، والموظف الذي تم إحالته على وضعية الإستداع⁽¹⁷⁾، ومرد ذلك أن الهدف من التقييم هو تقدير مدى كفاية الموظف في القيام بعمله خلال فترة معينة وبالتالي يكون من البديهي امتناع التقييم في حال ثبوت الانقطاع عن العمل.

ثانياً: السلطة المختصة بالتقييم

تنص المادة 101 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة ... "إذن فقد جعل المشرع الجزائري من السلطة السلمية للموظف، هي الجهة المنوط بها تقييمه، باعتبارها الأقدر على تحديد مدى جدارته وكفايته في أداء عمله ومسلكه بحكم قربها منه واتصالها الدائم به؛ فمعيار التبعية الوظيفية هو المعول عليه لتحديد الجهة المختصة بوضع التقرير عن الموظف. وهنا نتساءل عن حكم الموظف المنتدب⁽¹⁸⁾ إلى إدارة عمومية أخرى؟.

يتنازع في هذه المسألة اعتباران أولهما، أن النذب لا يقطع علاقة الموظف بإدارته الأصلية وهنا يجب إعمال أصل أو قاعدة التبعية الوظيفية كمعيار لتحديد الاختصاص بالتقييم؛ وثانيهما، أن الجهة المنتدب إليها الموظف هي الأقدر على تحديد مؤهلاته ومعاينة مدى كفايته في أداء عمله خلال فترة النذب بحكم قربها منه⁽¹⁹⁾.

فصل المشرع الجزائري في هذه المسألة وأعطى الاختصاص بتقييم الموظف إلى الجهة الإدارية أو الهيئة التي انتدب إليها بموجب نص المادة 137 من الأمر رقم 03/06. وهو أمر صائب في رأينا، ذلك أن التقييم ليس غاية في ذاته وإنما هو وسيلة لغاية هي تحديد مدى جدارة الموظف في أداء عمله ومعاينة سلوكه وعلاقاته الوظيفية خلال فترة زمنية معينة، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال عقد الاختصاص بوضع التقرير للجهة المنتدب إليها الموظف.

بالإضافة إلى حالة النذب، يمكن أن تطرح حالة أخرى هي حالة الموظف المنقول، وفي رأينا أنه في غياب النص الصريح المحدد لهذه المسألة، يمكن قياس النقل على النذب، ذلك أنه إذا كان النذب يترتب عنه الاختصاص بالتقييم إلى الجهة المنتدب إليها الموظف رغم ثبوت استمرار علاقة الموظف بإدارته الأصلية قائمة، فإنه من باب أولى أن يسري هذا الحكم على النقل مادام أنه يتضمن تغييراً لجهة العمل بالنسبة للموظف وليس مجرد تركها لفترة مؤقتة⁽²⁰⁾ يعود بعدها إليها كما في حالة النذب.

الفرع الثاني: محل التقييم

ينصب التقييم على مجموعة من العناصر أو المعايير الموضوعية، تتمحور حول عنصرين أساسيين هما:

1 - العمل الوظيفي بما يشمله من القدرة على الإلمام به وكمية الإنتاج وإتقانه والسرعة في انجازه.

2 - الصفات الذاتية للموظف وهي خاصة بالمعاملة والمواظبة والابتكار والقدرة على تحمل المسؤولية⁽²¹⁾.

وقد نصت المادة 99 من الأمر رقم 03/06 على أنه "يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير:

- احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية،

- الكفاءة المهنية،

- الفعالية والمردودية،

- كيفية الخدمة،

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

ما يعاب على هذا النص، أنه أنكر أو أغفل عنصر الصفات الذاتية للموظف وركز فقط على عنصر العمل الوظيفي. غير أن ما قد يشفع له، هو أنه أورد هذه العناصر على سبيل المثال فقط لا الحصر، من خلال استعمال عبارة "على الخصوص" كما أنه وضع الإطار العام فقط لهذه العناصر حيث تركت الفقرة الأخيرة منه للقوانين الأساسية الخاصة، إمكانية وضع معايير أخرى حسب خصوصية الأسلاك.

الفرع الثالث: الإطار الزمني للتقييم

لم يحدد المشرع الجزائري مدة معينة يتم من خلالها التقييم، وإنما نص في المادة 02/101 من الأمر رقم 03/06 على أن يتم التقييم بصفة دورية. وأكدت المادة 97 على أن التقييم يتم بصفة مستمرة ودورية. وبذلك يكون المشرع قد ترك هذه المسألة إلى

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ / سميحة لعقابي

محض السلطة التقديرية للإدارة، التي يقع عليها تحديد المدة التي يتم فيها التقييم في نظامها الداخلي أو قانونها الخاص⁽²²⁾.

المطلب الثاني: آثار التقييم

اعتبرت تشريعات التوظيف المعاصرة التقييم هو محور المسار المهني للموظف، فرتبت عليه آثارا بعضها ايجابي للموظف وبعضها الآخر سلبي، وذلك تبعا لارتفاع وانخفاض أدائه الوظيفي. وبدوره رتب المشرع الجزائري آثار قانونية هامة على نظام تقييم الأداء بموجب نص المادة 98 من الأمر رقم 03/06، وما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه الآثار أن جلها نافعة.

الفرع الأول: الآثار الإيجابية للموظف

رتبت المادة 98 من الأمر رقم 03/06 جملة من الآثار النافعة للموظف تمس مزاياه المادية وتدرجه الوظيفي ومزاياه المعنوية وهي:

-الترقية في الدرجة.

-الترقية في الرتبة.

-منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء.

-منح الأوسمة التشريعية والمكافآت.

وننوه هنا، إلى أن المشرع رتب هذه الآثار بشكل عام دون تمييز بين ما يترتب منها، عند حصول الموظف على تقرير كفاية بدرجة ممتاز أو حصوله على تقرير كفاية بدرجة ضعيف⁽²³⁾. ومرد ذلك في رأينا أن المشرع قد ترك هذه التفصيلات إلى مجال التنظيم. حيث نصت المادة 103 من الأمر رقم 03/06 على أن تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذا الفصل (المتضمن التقييم) عن طريق التنظيم.

الفرع الثاني: الآثار السلبية على الموظف

لم ينص المشرع الجزائري على آثار سلبية مرتبطة بعملية التقييم، سواء على مزاياه المادية أو على تدرجه الوظيفي أو على علاقته الوظيفية على خلاف بعض التشريعات المقارنة⁽²⁴⁾.

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور ——— أ/ سميحة لعقابي

والحقيقة أن المشرع لم ينص على هذه الآثار الضارة للموظف وبخاصة على علاقته الوظيفية، كنتيجة تبعية لعدم نضجه على التسريح لعدم الكفاءة المهنية ضمن حالات انتهاء المهام المنصوص عليها في المادة 216 من الأمر رقم 03/06. وهو أمر منتقد في رأينا لأنه لعدم الحكمة من وراء اعتماد نظام تقييم الأداء، ذلك أن هذا النظام كما سبق القول يهدف إلى تبيين الموظف المجتهد في عمله ومجازاته باجتهاده وفي نفس الوقت تبصير الموظف المقصر ومجازاته بتقصيره، وهو أمر تجمع عليه كافة التشريعات والأنظمة القضائية المقارنة.

المبحث الثالث: ضمانات نظام تقييم الأداء

إزاء الأهمية المسلم بها لنظام تقييم الأداء الوظيفي في الحياة الإدارية، بالنظر إلى خضوعه لسلطة الإدارة التقديرية، فقد وضعت التشريعات الوظيفية المقارنة، جملة من الضمانات القانونية من شأنها أن تضمن له الموضوعية. يمكن ردها إلى ضمانات إدارية (المطلب الأول) وأخرى قضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات الإدارية لنظام تقييم الأداء

ويمكن إجمالها في إبلاغ الموظف بقرار تقييمه (الفرع الأول) وإمكانية التظلم من التقييم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إبلاغ الموظف العام بقرار تقييمه

أخذ المشرع الجزائري بمبدأ علانية تقرير الكفاية، حيث أوجبت المادة 102 من الأمر رقم: 03/06 تبليغ الموظف بنقطة التقييم الممنوحة له، دون التقدير العام أو الملاحظة العامة التي يحكمها مبدأ السرية.

غير أن ما يعاب على نص هذه المادة أنها لم توضح كيفيات هذا التبليغ⁽²⁵⁾، وكذلك الجزاء المترتب على إغفاله، كما يعاب عليها قصر حق الموظف على الإطلاع فقط على التقييم الرقمي دون التقدير العام، وهو ما يحد من فعالية الحماية الإدارية للموظف العام أثناء تقييمه على خلاف بعض الأنظمة القانونية المقارنة، حيث أعطى المشرع الفرنسي في ظل الأمر الصادر في 14/02/1959 الحق للموظف في الإطلاع على

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور ——— أ/ سميحة لعقابي

التقدير الرقمي وإن عدم إطلاعه يؤدي إلى بطلان التقرير. أما بالنسبة للتقدير، فإن جهة الإدارة ليست ملزمة بإخطار الموظف به إلا إذا طلبه من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ففي هذه الحالة تلتزم الإدارة بإبلاغه بالتقدير العام⁽²⁶⁾.

الفرع الثاني: إمكانية التظلم من التقييم

أعطى المشرع الحق للموظف بعد إبلاغه بنقطة التقييم الممنوحة له، في أن يتظلم منها أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، هذه الأخيرة يمكنها اقتراح مراجعتها (المادة 102 من الأمر رقم 03/06).

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه الضمانة ما يلي:

- أن المشرع حصر الجهة التي يقدم إليها التظلم في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، دون الموظف القائم بعملية التقييم (التظلم الولائي) والجهة الرئاسية له (التظلم الرئاسي). وفي اعتقادنا، فإن تفسير المادة لا يجب أن يتوقف عند معناها الحرفي فقط، وإنما يتعداه إلى روحها ومقصدها، حيث اقتصر المشرع على ذكر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء فقط، لأن التظلم الولائي والرئاسي هي مسائل أصبحت من المبادئ العامة في القانون الإداري والوظيفة العمومية، وبالتالي يعمل بها بدون الحاجة إلى نص يقرها.

- أن حق التظلم يقتصر فقط على التقدير الرقمي (نقطة التقييم)، دون التقدير العام وبالتالي لا يحق له سوى التظلم من هذا التقدير.

- أن المشرع لم يوضح المدة التي يجب تقديم التظلم خلالها ولا المدة التي يجب على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أن تبت في التظلم خلالها. وهو أمر غير مبرر في تقديرنا، وإن كان من شغل الاستعانة بالقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية الإدارية أن يخفف من حدة الوضع⁽²⁷⁾.

- أن المشرع جعل التظلم جوازيًا، أي أن الموظف له الخيار بين التظلم من تقرير كفايته أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو أن يطعن فيه بالإلغاء مباشرة أمام القضاء الإداري.

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ/ سميحة لعقابي

- أن المشرع جعل دور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في التقييم دورا سلبيا، فلم يخولها أي صلاحية لا في مرحلة وضع التقرير ولا في مرحلة نهائيته، وكل ما منحها هو حق اقتراح مراجعة النقطة المتظلم منها (دون التقدير العام) من السلطة الإدارية المختصة بوضع التقرير. وهو أمر من شأنه أن يقلل إن لم نقل يعدم الحكمة من إقرار فكرة التظلم لجهة يفترض فيها الحياد.

الفرع الثالث: تسبب قرار التقييم

نشير بداية إلى أن التسبب يختلف عن عنصر السبب في القرار الإداري؛ هذا الأخير يقصد به الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة، بينما التسبب فهو بسط لأسباب القرار الإداري، ومن ثم فهو يندرج ضمن عنصر الشكل والإجراءات في القرار الإداري. ويترتب على ذلك أن القرار الإداري يوصم بعدم المشروعية إذا افتقد لعنصر السبب بينما التسبب كإجراء شكلي، فإنه لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون.

ولم ينص المشرع الجزائري في الأمر رقم 03/06 على وجوب تسبب قرار التقييم على خلاف بعض التشريعات المقارنة كالمشرع الكويتي الذي أوجب تسبب قرار تقييم الموظف لدى منحه مرتبة ممتاز أو ضعيف فقط⁽²⁸⁾.

ويوفر التسبب ضمانا جوهريا للموظف توفر له الطمأنينة، كما يوفر للقضاء رقابة فعالة لمشروعية قرار التقييم لما له من آثار قانونية على المسار المهني للموظفين. لذلك نهيب بالمشرع إقرار هذه الضمانة في القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية أو على الأقل في النصوص التنظيمية التي ستصدر لتحديد كفاءات تطبيق هذا القانون⁽²⁹⁾.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية لنظام تقييم الأداء

لما كان قرار التقييم من القرارات الخطيرة التي قد تمس الموظف في مركزه القانوني، فإنه يتعين خضوعه للرقابة القضائية باعتبارها الأكثر فعالية بحكم

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ/ سميحة لعقابي

ممارستها من جهة محايدة ومستقلة. وتنقسم الرقابة القضائية على قرارات التقييم إلى رقابة الإلغاء ورقابة التعويض.

الفرع الأول: رقابة الإلغاء على قرار التقييم

لما كانت قرارات التقييم تخضع لسلطة الإدارة التقديرية ومن صميم اختصاصها، فالأصل أنه لا تعقيب للقضاء الإداري على هذه القرارات متى استوفت عناصرها القانونية، إلا إذا قام الدليل على إساءة استعمال السلطة من الجهة الإدارية. وعليه، فإن رقابة مشروعية قرار التقييم تجد مداها وحدودها في رقابة ركن السبب وركن الغاية في هذا القرار، حيث يجب أن يبنى التقدير على أسباب صحيحة ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها، وألا يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة.

وبالنسبة لميعاد رفع دعوى الإلغاء، فإنه مع التسليم بأن المشرع الجزائري قد اعتبر قرار التقييم قرارا نهائيا بصدوره من السلطة المختصة بوضعه دون تعليق نهائيته على البت في التظلم المرفوع من جانبه إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ومع التسليم بأن ميعاد رفع التظلم وأجال البت فيه يخضع للقواعد العامة الواردة في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ قرار التقييم أو شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الصريح للتظلم أو فوات ميعاد الشهرين الممنوح للجنة للبت في التظلم⁽³⁰⁾.

ثانيا: رقابة التعويض عن أضرار قرار التقييم

خول مجلس الدولة الفرنسي للموظف الموضوع عنه قرار تقييم، الحق في طلب التعويض إذا ما ارتكب في حقه خطأ بمناسبة هذا التقييم⁽³¹⁾.

غير أن الحق في التعويض ليس مطلقا ولا يدور وجودا وعدما مع الإلغاء، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر⁽³²⁾ أن القضاء بإلغاء التقرير لعدم المشروعية وبالتبعية بطلان ما ترتب عليه من آثار، يشكل التعويض الكافي لصاحب الشأن ولا وجه لطلب التعويض بعد ذلك من المسؤول عن الخطأ إلا إذا كان متعمدا والإساءة والتشهير.

خاتمة

لا جدال اليوم في أن نظام تقييم الأداء بات يشكل حجر الزاوية في الوظيفة العمومية، مما دفع بالمشروع الجزائري إلى إقراره في القانون الأساسي للوظيفة العمومية وجعله محور المسار المهني للموظف العمومي، بأن رتب عليه آثارا غاية في الأهمية، كما أحاطه بضمانات قانونية من شأنها أن تضمن له الفعالية وتوجهه نحو تحقيق الأهداف المرجوة منه على أكمل وجه.

وقد تم من خلال هذه الدراسة الركون إلى جملة من النتائج، ثم تدعيمها ببعض الاقتراحات نوجزها فيما يلي:

النتائج:

- 1- أن المشروع في تحديده للطبيعة القانونية لقرار التقييم لم يكن حاسما، مما فتح المجال للتأويل حول مسألة يفترض فيها الثقة والوضوح كونها تتعلق بأهم ضمانات لنظام التقييم وهي رقابة المشروعية عليه.
- 2- أحسن المشروع عندما وسع من نطاق التقييم بأن أخضع له جميع الموظفين على اختلاف درجاتهم الوظيفية ولم يستبعد منه شاغلي الوظائف العليا.
- 3- كفل المشروع عدة ضمانات إدارية من شأنها أن تجعل نظام التقييم نظاما موضوعيا بعيدا عن الذاتية، وإن لحقها بعض النقص والقصور يتجلى خاصة في حرمان الموظف من الإطلاع على تقديره العام، وكذا عدم اشتراطه صراحة تسبب قرار التقييم بالإضافة إلى تحجيم دور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بأن قصر سلطتها على مجرد اقتراح مراجعة النقطة المتظلم منها فقط.

التوصيات:

- 1- ضرورة الفصل في الطبيعة القانونية لقرار التقييم بوضوح لسد باب التفسير والتأويل.
- 2- منح الموظف الحق في الإطلاع على تقديره العام إذا ما أراد ذلك مع تقييده بتقديم طلب بذلك إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ/ سميحة لعقابي

- 3 - ضرورة النص على وجوب تسبب قرار التقييم من جانب الإدارة كونه ضماناً تخدم كلا من الموظف والإدارة والقاضي.
- 4 - توسيع سلطة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بتحويلها مكنة مراجعة النقطة المتظلم منها بصفة نهائية، وذلك بالنظر إلى أنها الجهة التي يطمئن إليها الموظف كونه ممثلاً فيها من جهة، واتصافها بطابع الحياد من جهة أخرى.
- 5 - تحديد مدة التظلم من قرار التقييم وميعاد الطعن القضائي عليه، وعدم إخضاعها للقواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية مراعاة لخصوصية موضوع الوظيفة العمومية ونظام تقييم الأداء.

الهوامش:

- (1) -/ لأكثر تفصيل أنظر: - حمدي أمين عبد الهادي، (نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العلمية للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1966، ص 589 وما بعدها. - محمد يوسف المدوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 76. - هاشمي خريفي، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، ص 207 وما بعدها.
- (2) -/ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (جريدة رسمية رقم 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006).
- (3) -/ حيث عرفت الوظيفة العمومية مثلاً في مصر، تقارير الكفاية منذ وقت مبكر؛ إذ أخذ به لأول مرة بموجب المادة 6 من الأمر العالي الصادر في 10/04/1883. وقد استمر الأخذ به في ظل تشريعات الوظيفة المتعاقبة كان آخرها القانون الحالي رقم 115 لسنة 1983 المعدل لبعض أحكام القانون رقم 47 لسنة 1978 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة وقد تناولت أحكامه المواد من 21 إلى 45.
- (4) -/ ولمزيد من الإطلاع بخصوص هذه التعريفات أنظر: - حمدي أمين عبد الهادي، (نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العلمية للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة)، المرجع السابق، ص 589. - عبد العزيز السيد الجوهري، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 182.
- (5) -/ أنور احمد أرسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 21.
- (6) -/ أخذ المشرع الجزائري بنظام فترة الاختبار تحت مسمى التربص لتحديد صلاحية الموظف لتولي الوظيفة المعين فيها قبل ترسيمه (المادة 83 وما بعدها من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية).

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور ——— أ/ سميحة لعقابي

(7) -/ نجاة بن ديدة، "تقارير الكفاية في قواعد الوظيفة العامة الجزائرية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 39، 2010، ص 10.

(8) -G. Vedel. Droit administratif, paris, 1973, p179.

(9) -/ ففي هذه القضية خلت قائمة الترقيات من اسم السيد camara، فطعن على القرار الصادر بها على أساس أنه صدر بناء على تقدير لكفايته مخالف للقانون ومشوب بإساءة استعمال السلطة وقررت المحكمة قبول دعواه الموجهة مباشرة ضد قرار التقدير وإلغائه هو وما ترتب عليه من آثار.

(10) -/ أنور أحمد أرسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 453.

(11) -/ المادة 98 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

(12) -/ نجاة بن ديدة، مرجع سابق، ص 12.

(13) -/ لمزيد من التفاصيل، أنظر: أنور أحمد أرسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، صص 65 - 67 و أيضا:

J. M. DE FORGES, Droit de la fonction publique, P.U.R.E, Paris, 1992, p.215.

(14) -/ محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 55.

(15) -/ يوقف الموظف عن عمله بإجراء احترازي وقائي إذا ما ارتكب خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة (المادة 173 من الأمر رقم 03/06)، -، أو إذا كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه (المادة 174 من الأمر رقم 03/06).

(16) -/ يوضع الموظف المستدعى لأداء خدمته الوطنية في وضعية تسمى وضعية "الخدمة الوطنية" (أنظر المادة 154 من الأمر رقم 03/06).

(17) -/ حيث يترتب على وضعية الاستيداع، إيقاف مؤقت لعلاقة العمل (المادة 145 من الأمر رقم 03/06).

(18) -/ عرفت المادة 133 من الأمر رقم 03/06 الانتداب بأنه حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

(19) -/ لأكثر تفصيل راجع: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، صص 70 - 88.

(20) -/ حددت المادة 136 من الأمر رقم 03/06 مدة النذب ب: 6 أشهر كمدة دنيا و5 سنوات كمدة قصوى.

(21) -/ حمدي أمين عبد الهادي، "تقويم الأداء"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 03، 1965، ص 147.

(22) -/ أخذ المشرع بمبدأ سنوية التقييم بموجب المادة 02 من المرسوم رقم 149/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بعملية التنقيط وطرق الترقية في الوظيفة العمومية (جريدة رسمية رقم 46 المؤرخة في يونيو 1966)، وكذلك الحال في المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (جريدة رسمية رقم 13 المؤرخة في 24 مارس 1985. (أنظر المادة 84 منه).

(23) -/ نجاة بن ديدة، مرجع سابق، ص 21.

نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية والقصور — أ / سميحة لعقابي

- (24) -/ أقر المشرع المصري مثلاً، إنهاء خدمة الموظف الذي يحصل على تقريرين سنويين متتالين بمرتبة ضعيف. أنظر: محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 406.
- (25) -/ خلافاً للأمر رقم 03/06، ألزمت المادة 85 من المرسوم رقم 59/85 والمادة 03 من المرسوم رقم 149/66، الإدارة بتبليغ مذكرة التنقيط للموظف الذي يجب عليه أن يوقعها وألزمت رئيس المصلحة بالقيام بهذه المهمة.
- (26) -/ محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 234.
- (27) -/ نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- (28) -/ سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- (29) -/ إن إقرار مبدأ التسبب في النصوص التنظيمية هي مسألة محل نظر، ذلك أن المبدأ هو أن النص التنظيمي لا يملك أي إضافة أو تعديل في النص التشريعي، ومع ذلك لا مانع من إدراج مثل هذا النص ليكون استرشادياً وله على الأقل إلزام أدبي لجهة الإدارة.
- (30) -/ المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- (31) -/ من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد:
- 10 décembre 1971, sect., ministrede l'économie et des finances c/Delcourt et Dausset, n 05, septembre- octobre 1972, p 1307.
- ذكره: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 478.
- (32) -/ المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1001 لسنة 26 ق في 11/6/1982، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 12، قاعدة 132، ص 218، ذكره: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 479.