



جامعة عين تموشنت .

كلية الحقوق .

قسم الحقوق .



## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

مذكرة مكّملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق:

تخصّص: قانون عام .

بإشراف :

إعداد الطالبتين :

الأستاذة الدكتورّة: جميلة قودودو

\* فطيمة الزهرة قادري .

\* فطيمة الزهرة راوي .

أعضاء اللجنة المناقشة:

جامعة عين تموشنت	أستاذ مساعد - أ -	الرئيس: أ/عبد الرحمن بن عدّة
جامعة عين تموشنت	أستاذة التعليم العالي	المقرّرة: أ. د. د(ة)/جميلة قودودو
جامعة عين تموشنت	أستاذ محاضر - ب -	المتحن: د/كمال روّان حسن

السنة الجامعية: 1445-1446هـ / 2023-2024م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قُلْ إِنَّ صَلَاتِي وَنُسُكِي وَمَحْيَايَ

وَمَمَاتِي لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ﴿١٦٢﴾ لَا

شَرِيكَ لَهُ <sup>ط</sup> وَيَذَلِكَ أُمِرْتُ وَأَنَا أَوَّلُ

الْمُسْلِمِينَ ﴿١٦٣﴾ الأنعام - الآيات: 162 و163 .

إهداء :

أهدي رحيق هذا الجهد، وعبير هذا الكد:

\* إلى ربِّ العالمين المعبود بأسمائه وصفاته في كلِّ عهد وحين:

﴿وَأَعْبُدْ رَبَّكَ حَتَّىٰ يَأْتِيَكَ الْيَقِينُ ﴿١١﴾﴾

\* إلى سيّد الخلق أجمعين وقائد الغرّ المحجلين سيّدي وحببي محمد بن عبد الله الأمين:

﴿وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴿١٢﴾﴾

\* إلى قرينة الله ﷺ في الإحسان والدين؛ الوالدين الكريمين؛ صفية ومصطفى.

﴿رَبَّنَا اغْفِرْ لِي وَلِوَالِدَيَّ وَلِلْمُؤْمِنِينَ يَوْمَ يَقُومُ الْحِسَابُ ﴿١٣﴾﴾

\* إلى قسمة الربِّ تعالى في الدهور والسّنون؛ زوجي محمد

﴿وَمِنْ آيَاتِهِمْ أَنَّا خَلَقْنَا لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلْنَا بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ

لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿١٤﴾﴾

\* إلى زينة الحياة الدّنيا من الخلف الباقيين، أبنائي نرجس الزّهراء ومحمد علي إدريس ومحيي الدين طه؛

﴿الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ﴿١٥﴾﴾

\* قرين الملائكة الكرام في الشهادة العادلة والعلم المبين؛ أساتذتي الفضال أجمعين

﴿شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُوا الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ ﴿١٦﴾﴾

\* إلى الذين تغشاهم أجنحة الملائكة المعظّمين من طلبة العلم والدين؛

(إِنَّ الْمَلَائِكَةَ تَتَّبِعُونَ الْمُنَادِينَ لِلْعِلْمِ لَمَّا أُمِرُوا بِالْإِذْعَانِ ﴿١٧﴾﴾

\* إلى النسب والصر من آل مغني صنديد وقادري؛ لاسيما أخي طه وأختي أسيّة وأسرتها، وأبي نور الدين وأمي مسعودة

﴿وَهُوَ الَّذِي خَلَقَ مِنَ الْمَاءِ بَشَرًا فَجَعَلَهُ نَسَبًا وَصِهْرًا ۗ وَكَانَ رَبُّكَ قَدِيرًا ﴿١٨﴾﴾

فاطمة الزّهراء قادري؛ تحبكم

\* روعي والدي الطاهرة رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه .

\* أغلي ما أملك في الوجود أُمي غالية حفظها الله ﷻ، وراعها والبسها لباس

الصحة العافية .

\* من قاسموني حنان والدي إخواني عبد القادر وأسامة وعبد الرحمن حفظهم الله

وأدامهم سندا لي .

\* من كان سندي وقاسمني حلاوة الدنيا ومرارتها زوجي حفظه الله وراعاه .

\* من طار انتظاري له مولودي القادم بإذن الله .

\* زملائي وزميلاتي في الدراسة والعمل .

\* كل من أحب ، ومن ساندي .

\* أساتذتنا الكرام جزاهم الله عنا كل خيرا .

فاطمة الزهراء راي

## شكر وتقدير<sup>قله</sup>

لما يتوجَّح الجهد العميم بالعطاء الكريمَ تعلو النَّفس في  
الأفقِ إلى أن تشكر صاحبها لصنيعه في حقها وأولو العلم<sup>س قل</sup>  
أعنى بهذا المقام وأخصَّ<sup>قله</sup> فإليك سيّدتى المشرفة سعادة  
البروفيسورة جميلة قودودو هذا الشكر وهذا الثناء وإلى  
ثلة إخوانكم من أعضاء اللجنة المناقشة<sup>س</sup> الذين سيثورون  
مناقشة هذه المذكرة المتواضعة ويثرونها من غزير ملاحظاتهم  
ورحيق علمهم الوافر.



1- قائمة المختصرات بالعربية:

- ج: الجزء

- د.ت: دون تاريخ

- د.ط: دون طبعة

- ص: الصّفحة

- ط: الطّبعة.

- ع: العدد

- مج: المجلد

- م: ميلاديّة

- ه: هجريّة

2- قائمة المختصرات بالفرنسية:

- *C E : Conseil d'Etat Français .*
- *Ed:édition.*
- *ENAG: L'entreprise Nationale des Arts Graphiques.*
- *http : L'Hypertext Transfer Protocol : des navigateurs Web.*
- *LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence.*
- *Op. Cit :Opus citatum ouvrage déjà cité.*
- *P: page.*
- *T: Tome.*

مفتمه

تعدّ المرافق العامة مصالِحَ عموميّة هامةً وحيويّة في حياة المواطن اليوميّة، إذ يحظى بواسطتها المواطن بخدمات عموميّة في مختلف المجالات، وتعدّ الوظيفة العامّة قناة المرفق العام وشريانه الحيوي لقصديّة تحقيق أهداف المجتمع، ذلك أنّها تضمّ عددًا كبيرًا من اليد العاملة، وتتزايد العلاقات التي تنظّمها؛ ونظرًا للتطوّرات السريعة التي يعيشها العالم في هذا الفترة الزّاهن، فقد اتّسعت رقعة الوظيفة العامة وارتبطت بالجمهور، فبانقّال الدّولة في هذا العصر الذي نعيشه إلى النظام الديمقراطيّ فرض على الإدارة العامّة باعتبارها المؤسسة الحيويّة، ضرورة الالتزام بمبدأ الشّرعية، ولعلّ أهم عنصر يفسر هذه الفكرة فلسفةً، ويجسّدُها حضوراً، ممارسة المرفق العامّ لنشاطه عامّة، وممارسة الموظّف العمومي لها في أداء عمله خاصّة.

وقد تبيّن أنّ الالتزام بمبدأ الحياد يمثّل ركيزة قويمة، وعماداً أساساً في الإصلاح الوظيفي، إذ لمّا يتقلّد الموظّف العمومي إحدى وظائف المرفق العمومي، يخضع بصورة دائمة للالتزام عامّ، يحكم كافّة تصرفاته ونشاطاته باعتباره موظّفاً لدى الدّولة، وذلك أنّ القصديّة من الالتزام العمل على تحقيق مصلحة المرفق ومصلحة المتعاملين معه، وعدم تغليب المصلحة الشّخصية على المصلحة العامّة.

ويحكم أنّ الموظّف العامّ جزء لا يتجزأ من المجتمع، يتأثّر بالواقع السّياسي والاقتصادي والاجتماعي بصفة أو بأخرى، فإنّ حقّ الموظّف في ممارسة الحقوق والحريّات العامّة لاسيما ما تعلق منها بالطّابع السّياسي، إلّا أنّه يجب أن يمارسها في إطار قانوني، ويوجب هذا على الموظّف تنفيذ مهام الواجبات الوظيفية بمهنيّة عالية، وحيادية تامة، بعيداً عن النزوات الشّخصية؛ لذا تأتي قوانين الوظيفة العامّة لتؤكد مبدأ الحياد، بداية من اختيار المواطن وتعيينه في الوظيفة العامّة، وممارسته للمهام والواجبات دون ميل إلى التّيارات السّياسية، التي تؤثر في الوظيفة العامّة وتهدد ركائزها، فكان بدأً من وجود الحياد الوظيفي لأجل حماية الوظيفة والموظّف معاً، وضمان حصول المواطنين على خدمات المرافق العامّة بسهولة، حتّى تسير أمور الوظيفة العامّة باطرّاد وانتظام، وحفاظاً على المصلحة العامّة.

وينضاف إلى ذلك، فإنّ الموظّف العمومي قبل أن يلتزم بواجباته الوظيفيّة، فهو فرد من أفراد المجتمع له حقوق وعليه واجبات، وهو ملزم بتنفيذ واجباته الوظيفية؛ ومنها: واجب الطّاعة، وواجب كتمان السرّ المهني، وواجب الامتثال للأوامر الرّئاسية، ممّا تشكّل قيدياً في ظلّ ممارسته لحقوقه، كحقّه في حريّة الرّأي والتّعبير، وحرية الانضمام والتّرشح في الأحزاب السّياسية، والتّمثّل بالحقّ النقابي، ولعلّه الأمر الذي ولد فكرة الحياد الوظيفي واستقرارها في الوظيفة العامّة، وكذا استمرارية المرفق العام؛ وهو المتناول بالبحث والدّراسة المفصّلة من خلال موضوعنا الموسوم: "مبدأ الحياد في الوظيفة العامّة".

- أهمية الدراسة:

لعلّ المبتغى من الموضوع والمستشرف منه، أهميته في كونه:

- يتأثر باختلاف النظم السياسية، إذ تبين أنّ مكانة هذا المبدأ في فعالية ضماناته، فهي تختلف من نظام إلى آخر، وقد أصبح بعد ذلك مبدأً دستورياً، إضافة إلى كون الدراسة التحليلية لواجب الموظف العمومي بالتزام مبدأ الحياد في الوظيفة العامة علميةً في الإجراء الأكاديمي، ويؤدي إلى إثراء البحوث الأكاديمية لاسيما الدراسات القانونية والإدارية.

- يتجسد مبدأ الحياد في العمل على توفير الحماية والمصلحة لجميع الأطراف (الإدارة والموظف والجمهور من المواطنين)، فهو يسلط الضوء على واحدة من أهم التزامات الموظف العام وواجباته، وهي الحيادية للوظيفة التي يجب أن يتحلّى بها الموظف العام، فهي من مقتضيات الوظيفة العامة، وخدمة لأفراد الشعب دون تمايز بينهم، إذ يكلف الموظف العمومي باعتباره فرداً بخدمة عامة الجمهور، وهو ملزمٌ بأداء أعمال وظيفته وكذا الحرص على القيام بواجباته بكلّ أمانةٍ وحياديةٍ، إضافة إلى إضفاء هذا المبدأ القوة المعنوية للمرافق العامة، إذ تمكّنها من أداء مهامها على أحسن وجه وفي أكمل صورة.

- أهداف الدراسة:

لعلّ الهدف من دراستنا لهذا الموضوع البحثي؛ كائنٌ فيما يلي:

- محاولة التعريف بماهية مبدأ الحياد وإطاره القانوني.
- السعي في تجميع المعارف الأكاديمية التي تحيط بحلقة مبدأ الحياد في الوظيفة العامة؛ ولعلّه يعود ذلك إلى ندرة الدراسات المتخصصة في هذا المجال البحثي.
- العمل على توضيح القواعد والأحكام القانونية التي تعمل على تجسيد هذا المبدأ.
- السير نحو تحليل مختلف النصوص القانونية، والبحث عن مؤشّر كفايتها في تكريس مبدأ الحياد الوظيفي ودرجتها فيه، كالتزام في ذمة الموظف العمومي.
- محاولة تبيان مدى تحقيق مبدأ الحياد في الوظيفة العامة وتطبيقه، والحاجة إلى تأكيد هذا المبدأ وترسيخه في مجال الوظيفة العامة، لأجل حمايته من التجاوزات السياسية والانتهاكات التي تطالها.

- عرض الإشكالية:

إنّ الأهمية البالغة لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، ومكانته ودرجته القانونيتين، باعتباره وسيلةً لحماية حقوق الموظف العمومي وحرّياته أمام الإدارة، إذ توضّح أنّ مبدأ الحياد مزيجٌ من قاعدة خاصةٍ تضبط الموظف العام أثناء ممارسة لمهامه، لكونه مواطناً من جهة وموظفاً من جهة أخرى، ومن المرافق العامة في تقديم خدمات للمواطنين، لكونها ركيزةً يتجسّد فيها كيان الدولة. ومن هذه الزاوية

تتشاكل معالم الإشكالية الأكاديمية في هذا الميدان، والتي تتولد عنها مناحي البحث في هذه الدراسة؛ وقد تتمثل فيما يلي:

- ما هو مجال تطبيق مبدأ الحياد في الوظيفة العامة؟.
- وما مدى نجاعته في التوفيق بين مصالح الأطراف الثلاثة؟.
- وما هي القيود المترتبة على تطبيقه؟.
- ما هي الضمانات القانونية التي يجب أن تتوافر في مبدأ الحياد في الوظيفة العامة؟.
- الدراسات السابقة:

لا ريب في القول إن لكل دراسة لاحقة من نظيراتها التي تسبقها فتوطئ لها الأرضية العلمية، وتوطد لها المعارف الأكاديمية التي تكون مرتكزا للباحث الأكاديمي فيما يليه من مستقبل الزمان، في ذات الميدان العلمي؛ فإنه لا بد من ذكر ما جادت به قرائح بعض الباحثين الذين تناولوا مبدأ الحياد في الوظيفة العامة رأساً من مصنفات سواء أكانت مؤلفات أكاديمية أم رسائل دراسات عليا أم مقالات؛ ولعل من هؤلاء:

- أطروحة دكتوراه (ل م د) مقدمة من قبل الباحث: بوعلام طوبال من كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سطيف، الجزائر، موسومة: "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر" بتاريخ: 4/14/2020.

- مقال نشر من قبل الباحث: نجيب سعدي، من جامعة تبسة، موسوم: "مبدأ الحياد في الوظيفة العامة" في مجلة "تطوير" بجامعة سعيدة، المجلد 09، العدد 01، بتاريخ: 2022/7/1، ص 127-145.

- مقال نشر من قبل الباحث: فريد بن بوعبد الله من جامعة تيارت، موسوم: "مبدأ الحياد الوظيفي ودوره في تحقيق التوازن في الوظيفة العامة- الحرية الدينية نموذجاً"- في مجلة "دراسات في الوظيفة العامة" بجامعة البيض، المجلد 03، العدد 02، بتاريخ: 2018/06/01، ص 1-16.

- أسباب اختيار الموضوع:

لعل من أسباب اختيارنا لهذا الموضوع البحثي- وهو المقترح من قبل الأستاذة المشرفة- ما هو مورع بين الموضوعي الأكاديمي في ميدان الحقوق، وهو ما ذاتي ينازع الذات ويحثها على البحث فيه.

- الأسباب الموضوعية:

- السعي إلى التعرف على الدور الذي يلعبه مبدأ الحياد في الأداء الوظيفي للموظف، وإلى تناول مبدأ الحياد كالتزام في ذمة الموظف العمومي بالدراسة والبحث، وإلى محاولة التحليل القانوني الأكاديمي لثناياه البحثية.

- قلة الدراسات المتعلقة بمبدأ الحياد في الوظيفة العامة رغم أهميته الكبرى وبالباغة بالنسبة للدولة والمواطن في آن واحد؛ فيما بدا لنا من خلال البحث في المكتبة العربية الافتراضية عموماً والمكتبة الجزائرية خصوصاً.

- حادثة الموضوع من حيث الطرح العلمي، وقلة الدراسات الأكاديمية من التناول.

#### - الأسباب الذاتية:

- النزوع الذاتي الذي يجذب الوظيف العمومي من الانتساب في ذات القطاع (الوظيف العمومي) والرغبة الملحة في الاستزادة العلمية، والجامعة في إثراء المعارف الأكاديمية والقانونية والإدارية التي تخص هذا القطاع من جميع مناحيه، لاسيما مبدأ الحياد في الوظيفة العامة بجميع تشاكلاته القانونية.

- اعتباراتنا الذاتية التي تختلج في وجداننا بعدنا مواطنين، بخاصة الاهتمامات القانونية في ميدان البحث العلمي الجامعي التي ترعى مبدأ الديمقراطية في الدولة وتنافح عنه وتذود دونه.

#### - صعوبات الدراسة:

لا غرو في القول أنه لا يخلو أي بحث من أية صعوبات تعترضه من جانب أو من جوانب عديدة؛ ولعلّ الأهم ما اكتنف البحث في موضوعنا هذا ما تمثل فيما يلي:

- قلة المراجع المتخصصة في مبدأ الحياد في الوظيفة العامة رأساً، وإن كانت معظم المراجع تتناول مبدأ الحياد في الإدارة العامة، أو تتناول الوظيفة العامة بمفهومها العام، دون أن تعرض إلى مبادئه بالتفصيل طويلاً.

- حادثة الموضوع إذ لم تخطه الأعلام القانونية العربية بالتناول والدراسة عموماً والجزائرية على الوجه الأخص؛ إلا ندر وكان شتاتاً في المقال بالمكتبة العربية عامّة والمكتبة الجزائرية خاصة.

#### - المنهج المتبع:

الآكد أنه لمعالجة إشكالية الدراسة البحثية، لأجل الإجابة على التساؤلات المستشكلة الكبرى التي تعضل الفكر، لنقوده إلى اعتماد منهج إجرائي رصين يجوب الأجزاء الكبرى من البحث في ذات الموضوع؛ ولعلّ ما كان في هذا الشأن الارتكاز إلى المنهج الوصفي لوصف هذه الظاهرة القانونية والإدارية من حيث المبدأ والخصائص والأوجه والشروط والقيود، كما تكون الاستعانة بأداة التحليل فيما يتعلّق بالنصوص القانونية التي تُعنى بمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وكذا تحليل الآراء في أحكام واجب الحياد في الوظيفة العامة، فضلاً عن الاستعانة بأحكام القضاء، وتبيناً لمختلف الالتزامات التي تنشأ في ذمة الموظف، وتجسيداً لهذا المبدأ، زيادةً على إبانة مختلف الضمانات القانونية، التي تكمن في تجسيد هذا المبدأ وحمايته.

- تقسيم البحث:

استناداً إلى هذا التقديم، توجب علينا تقسيم هذه الدراسة البحثية إلى فصلين: إذ تضمّن الفصل الأول، الموسوم: "الإطار القانوني لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة"...، وقد قُسم إلى مبحثين؛ وهما: المبحث الأول المعنون: "الإطار المفاهيمي لمبدأ الحياد"، والمبحث الثاني وقد جاء بعنوان: "تكريس مبدأ الحياد من خلال واجبات الموظف العمومي".

وأما الفصل الثاني فهو الموسوم: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد" وقد انطوى على ممارسة الموظف للحقوق والحريات وأثرها على مبدأ الحياد، وقسم هو الآخر إلى مبحثين: وقد جاء مبحثه الأول معنوناً: "صور الحقوق والحريات التي يمارسها الموظف العمومي"، وأما مبحثه الثاني فقد جاء موسوماً: "نتائج الاعتراف بالحقوق السياسية وعلاقتها بمبدأ الحياد".

وقد تضمّنت خاتمة البحث نتائج هذه الدراسة الأكاديمية وعصارتها البحثية، وقد أردفنا أيضاً بتوصيات نروم فيها ما جادت بها قريحتنا العلمية، من تصوّر يجسّد آفاقاً بحثية واستشرفاً أكاديمياً في هذا الميدان؛ علّه يكون سبيلاً علمياً في الدراسات العليا فيما يستقبل من الزمان.

# الفصل الأول:

"الإطار القانوني لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة"

يعدّ مبدأ الحياد في الوظيفة العامة من المواضيع الأكثر إثارة من قبل الفقهاء والباحثين، إذ يشكل أحد الضوابط الأساسية التي تحكم الوظيفة، وذلك لإضفاء صفة المشروعية على نشاطها؛ وقد ظهر مبدأ الحياد وشهد بعد ذلك تطوراً متدرجاً، في ظلّ الظروف التي مرّت بها الإدارة التي نشأت في كنف السياسة، وظلّت على ذلك لفترة معيّنة إلى أن استقلّت وانفردت بكيانها وذاتها.

هذا، وللحياد مفهومٌ واسعٌ وعميقٌ، قد يشمل الدولة كلّها في تسيير شؤون الحكم، ليصل إلى حدّ علاقاتها الدولية، إلا أنّ أهم نطاق تطبيقاته ميدان الوظيفة العامة، لما لها من صلة مباشرة بالموظف العام، وارتباطها بتحقيق المصلحة العامة؛ إذ لو كانت الوظائف العامة حقاً للمواطنين، تطبيقاً لمبدأ المساواة، والجدارة في توليها من قبل هذا الأخير، ودون وجه الوساطة ومحاباة، فإنّ الوظائف العامة تعدّ ضماناً في تسيير المرافق العامة، وخدمةً للصالح العام، إذ يعتبر الموظف في وضعية قانونية بإزاء الإدارة العامة، التي تفرض عليه واجبات عديدة، وهي بهذه الصفة مجسّدة في ذلك الحياد الوظيفي، وفي هذه الواجبات والقيود التي تهدف إلى حسن تسيير المرافق العامة.

### ✓ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الحياد.

مبدأ الحياد مبدأً متشابكاً ذو بعد قانوني وسياسي، إذ يمكن دراسته قانونياً، وكما أنّه يعدّ الوسيلة الأنجع لبناء الجهاز الإداري للدولة، من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فهو بمثابة همزة وصل بين العمل الإداري والسياسي، لاسيما إذا ما تمّ تطبيقه بحدية، وهو المعوّل عليه في التطرق إليه في المطلب الأوّل الذي المفاهيم الخاصة بمبدأ الحياد في الوظيفة العامة جميعها، وكذا تناول نشأة هذا المبدأ في الطرّف الآخر من المطلب الثّاني.

#### • المطلب الأوّل: مفهوم الحياد.

يتشاكل للحياد مفهوم واسع وشامل، يمكن استعماله في مختلف المجالات، كونه يتميّز بالمرونة لتطابقه مع مفاهيم أخريات عديدة، وبخاصّة الإدارة العامة الملتزمة باعتناقه دون شروط، فالحياد حدّ يفصل في تكوين الاصطلاح الذي يكون جزءاً منه يجسد خصوصيته، وله مكانة في العلوم والفنون على مختلف أنواعها، ولا يعني اقترانه بالإدارة العامة بقاءها بعيدة عن الصّراع، بل يكون تدخلها إجبارياً شريطة خضوعها لأحكام قانونية.

○ الفرع الأول: المعنى اللغوي.

الحياد في المصنّفات اللغوية مصدرٌ يشتقُّ منه الفعل (حَايَدَ) الذي يعني جانب الشيء ومال عنه<sup>1</sup> والحياد هو عدم الميل لأي طرف من أطراف الخصومة<sup>2</sup>، ويعني أيضاً الرغبة في التّجرد والاستكشاف والإحجام عن مناصرة جانب دون آخر<sup>3</sup>، كما يعني أيضاً: الفعل (حَيَدَ) حاد عن الشيء، يحيد حيوداً وحيدةً مال عنه وحايدة محايدة؛ أي: جانبه<sup>4</sup>، ويعني الحياد بمفهومه القديم العزلة، إذ كان يهدف إلى تجنب النزاعات الدولية خاصّة العسكرية منها، ولم يأخذ شكله القانوني الحالي إلاّ منذ أوائل القرن التاسع عشر.

ويرجع أصل لفظ الحياد من اللفظ اللاتيني: "Neutralité"؛ أي عدم الميل إلى أي جهة أو حزب، وهي مشتقة من الفعل "neutre" يعني لا لهذا ولا لذاك<sup>5</sup>، كما تعني عدم التحزب<sup>6</sup>، ومعناه إرادة الامتناع، وعدم التّحيز لفظ يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون الآخر، فهو غير منحاز إلى حزب معيّن كما تعني باللّغة الانجليزية: ومعناها: "سياسة الحياد السياسي" *A policy of political neutrality* والحياد "neutrality-neutralism" وعدم الانحياز "nonalignment".

وأما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية المطلقة وتطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يقدّمون حججاً موضوعية، لا تتغايّر لأيّ ميول شخصي<sup>7</sup>؛ ويأخذ شكلين: في الشكل الإيجابي:

1- خليل الجر، المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، 1973، ص 462.

2- الجيلالي بن الحاج يحيى، القاموس المدرسي، المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، الجزائر، د/ط، 1984، ص 187.

3- محمد باشا الكافي، معجم عربي حديث، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992، ص 285.

4- العلامة الجوهري، الصحاح، إعداد وتصنيف نديم مرعشلي وأسامة مرعشلي، دار الحضارة، بيروت، ط1، 1992 ج: 1، ص 285.

5- Jean- Jacques Langendorf, *histoire de la neutralité : une perspective*, 2007, p31.

6- Mare moingen, et autres, *le dictionnaire du francais, alger, enag*, 1971, p : 1089.

7- Vassilios Kondylis, *le principe de neutralité dans le fonction publique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1994, p: 3

الحياد يكون إيجابياً إذا عبر المعني بالحياد عن موقفه، من خلال اتفاق يطمئن بها اتجاه أشخاص معينة، كما يمكن أن يتدخل كحاكم في منازعة، أو منافسة يتميز فيها بانعدام العاطفة والميول، ويتصف بالموضوعية والصرامة تجاه الأطراف المعنية بهذا.

وفي الشكل السلبي:

يكون الحياد سلبياً إذا ما تمّ عن طريق الامتناع عن الأمر، سواءً أكان نزاعاً بين شخصين، أم منافسة تخصّ أشخاصاً معينة، فلا يعبر عن أي موقف مادياً كان أو معنوياً، ليبقى بعيداً عن الصّراع القائم، فلا يشارك بأيّ رأي تجاه عناصر المشكل<sup>1</sup>.

#### ○ الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي للحياد.

يعدّ الحياد في الاصطلاح السياسي إمكانية من إمكانيات الخيار التي يحقّ الدّول اللجوء إليها، في حال قيام نزاع مسلح لا يعنيها، ولا يتعلق بها بصورة مباشرة، ويعني الحياد في العمل الإداري أن يبقى الجهاز الإداري موضوعياً، وغير متحيّز أثناء تأديته لمهامه، وأن توجّه المصلحة العامة والخاصّة قراراته وجوباً<sup>2</sup>، كما يعني الحياد في أداء الخدمة والتعاون مع الحكومة القائمة، إذ يقوم الموظف بتنفيذ السياسة وتوجيهات الحزب الحاكم، دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب المعارض<sup>3</sup>.

ولعلّ من تطبيقاته بالنسبة لوظيفة القضاء، ما ذكره الفقهاء على وجوب أن يقف القاضي من جميع الخصوم على مسافة واحدة، بغض النّظر عن توجّهاتهم أو مكانتهم أو ديانتهم، فلا ينفّد حكمه لنفسه، ولا لمن لا تقبل شهادته<sup>4</sup>.

1- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، ص26 و27.

2- عبد الوهاب الكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط2، 1991، ج:2، ص594.

3- عبد الحميد بن عيشة، العلاقات بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010م-2011م، ص159.

4- الشّربيني شمس الدّين محمد بن أحمد الخطيب، الشّافعي(977هـ)، معني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1415/1994هـ، ص112.

وقد ذكر الماوردي(450هـ) أنه يجب في القاضي أن يسلم فيها بينه وبين الناس من عداوة وشحناء، فإن العداوة تصدّ التناصف، وتمنع من التعاطف<sup>1</sup>.

وعليه فلا يقصد بحياد القاضي في مجال القضاء عدم تحيزه لأحد الخصمين على الآخر، وإنما المقصود من الحياد أن يقف موقفاً سلبياً من كلا الخصمين، فدوره يقتصر على تلقين الأدلة التي يتقدم بها الخصوم وفقاً للقواعد والنظم التي يستلزمها القانون<sup>2</sup>.

ويتلاقى مبدأ الحياد مع مبدأ العدالة في معاملة المواطنين أمام المرفق العام، إذ تكون الفروقات المستندة إلى آراء سياسية ممنوعة، فعلى الجهاز الإداري أن يعمل آخذاً بعين الاعتبار هدف المهمة التي يؤديها، وهي تأمين مصلحة المجموعة<sup>3</sup>.

#### ○ الفرع الثالث: المعنى القانوني للحياد.

لم تضع التشريعات المقارنة بدورها تعريفاً لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وإنما تضمنت الضوابط والضمانات التي تكلفه، ويمكن القول بذلك إنها قد سايرت الفقهاء في تعريفهم له، إذ يقوم مبدأ الحياد على عنصرين هما: كفالة حريات الموظف باعتباره مواطناً من جهة، والخضوع لموجبات الوظيفة ومقتضياتها أثناء ممارسته لمهامه، من التزام الحياد وعدم التمييز بين المنتفعين من المرفق من جهة أخرى، فلقد نصّ المشرع الجزائري-ولأول مرة- على هذا المبدأ في دستور 1996 دون تعريفه، وهذا في المادة 23 منه<sup>4</sup>، عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون في خطوة هامة منه، وما اقتضته المرحلة من ضمانات لتكريس ذلك، ومن أهمها: وصفها طرفاً فاعلاً في العملية الانتخابية، وقد أضافت المادة 31 منه تستهدف المؤسسات بضمن مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، وإزالة العقبات

1- الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي(450هـ)، الأحكام السلطانية، دار الحديث، القاهرة، مصر، ط1، 1994، ص 29-31.

2- عبد الكريم الشخص، مبدأ حياد القاضي والاستثناءات الواردة عليه، بحث منشور بتاريخ 12 جوان 2019، على موقع جريدة بين اليوم...، [http : bayanealyaoume, press](http://bayanealyaoume,press)

3- جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 1992، ص 285.

4- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع76، الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المادة: 230

التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ونصت أيضاً المادة 20 من الأمر رقم: 66-133 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة<sup>1</sup> على ما يلي: "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم التحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو خارجاً عن خدمته يكون منافياً للكرامة العمومية أو لأهمية المسؤولية المناط بها".

وينصّ الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة<sup>2</sup> على جملة من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف العام، منها السلبية والأخرى ايجابية، فالسلبية هي تلك التي تقيد الموظف، وتمنعه من الإقدام على تصرف معين، قصد حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحررياتهم، للمحافظة على السر المهني، وعدم الجمع بين وظيفتين، والالتزام بالتحفظ، وأما الايجابية فهي الأوامر القانونية التي تحدد مهام الموظف في إطار المصلحة، كالالتزام بأداء الواجب، والإخلاص، وأداء الوظيفة بكرامة، والالتزام بالطاعة، إذ تستند واجبات الموظف والتزاماته إلى ضرورة المصلحة العامة<sup>3</sup>.

#### • المطلب الثاني: نشأة مبدأ الحياد.

تعود نشأة مبدأ الحياد إلى ظروف وأسباب اقتصادية واجتماعيتين، أدت كليهما إلى تنمية الوعي لدى الموظف العام، فقد عرف مبدأ الحياد مراحل عديدة بداية من مرحلة الانحطاط، واختلاف وجهة نظر لكل مجتمع لهذه المبادئ.

ويرجع الحياد ههنا إلى أسباب عديدة؛ منها: التباين السياسي والاقتصادي بين الدول، وهو ما يؤدي إلى التعقيد في مسألة تحديد تاريخ ميلاد مبدأ الحياد، مما يؤدي إلى إبراز العوامل التي بدأت تظهر فيه بوادر هذا المبدأ، وتطوره في العصر الراهن، فقد زوّدت العوامل الاجتماعية التي تمثلت في

1- المادة 20 من الأمر 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج 1، ع: 46، سنة 2006.

3- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د/ط 2008، ص 53.

الأزمات الدينية في القرنين السادس عشر والسابع عشر، والثورة الصناعية في القرنين الثامن عشر والتاسع بأوروبا، المجتمع بمفاهيم ومبادئ كالديمقراطية، والحريات العامة، وحقوق الإنسان<sup>1</sup>. وعلى هذا النحو يمكن تقسيم مراحل النشأة لمبدأ الحياد إلى مرحلتين: مرحلة نظام الأسلاب ومرحلة الإصلاح الوظيفي.

#### ○ الفرع الأول: مرحلة نظام الأسلاب.

ارتبط مبدأ الحياد بالظروف التي مرّت بها الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، نتيجة للأزمات التي هزّت كيان المجتمع الأمريكي، فقد تبنت نظام الوظيفة العامة المفتوح، نتيجة اصطباغ الوظائف العامة بالصبغة السياسية، إذ عدّت الوظائف من حقوق الحزب الفائز بالانتخابات، وبدا أنّ كلّ حزب سياسي يعمل على ملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأنصاره، والعمل بشتى الصور على إبعاد مؤيدي الحزب المنافس ومناصريه من المناصب الهامة، وذلك بمجرد فوزه بسلطة الحكم<sup>2</sup>، فقد كانت الوظائف في هذه المرحلة غنائم توزع على أنصار الحزب الفائز في الانتخابات، ويخضع التعيين فيها لحرية الحكومات المطلقة، وذلك إيماناً منها بنظرية الغنائم للمنتصر، ومعنى ذلك أنّ الحزب الفائز في الانتخابات له الحق في انتزاع الوظائف من شاغليها، وإسنادها إلى مؤيديه مكافأة لهم، بغض النظر عن مدى كفاءتهم، ومدى كفاءة المبعدين (نظام الغنائم)<sup>3</sup>،

وقد تبنى الأمريكيون ما يعرف بنظام تأقيت الوظيفة العمومية<sup>4</sup>، وظهرت بوادر هذا النظام في عهد الرئيس توماس جفرسون "Thomas Jefferson" حين توليه الرئاسة سنة 1801، فوجد الإدارة شبه خالية من أنصاره، بحجة نظام تأقيت الوظيفة الذي يكفل تداول الوظائف، وتحقيق مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، إذ لا يقصد بالمساواة ههنا المساواة الحساسة أو المطلقة، وإتّما المساواة القانونية التي تجعل شغل الوظيفة حقاً لكلّ من توافرت فيه شروط تقلدها، ولا تكون مخالفة للضوابط الموضوعية، وأن تهدي إلى تولّي الوظائف لأفضل العناصر والأجدر بها.

1- محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د/ط، 1990، ج2، ص221-224.

2- محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح وتطبيقاته في ضوء علم التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د/ط، 1987، ص213.

3- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الأصول العامة للنتيجة الإدارية وتطبيقاتها المقارنة-، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، ط1966، ص1، ص267.

4- عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، ط1، 1994، ص133.

وتميزت الوظيفة العامة لدى الأمريكيين في الفترة التي تولى فيها الرئيس جاكسون الحكم في أمريكا، بانتقال الموظف من قطاع لآخر، وكذا أنها لا تتجاوز فترة الوظيفة أحياناً فترة العهدة الرئاسية، وقد كان دافعه ربط مدة شغل الوظيفة بمدّة ولاية الحزب الفائز؛ ولعلّه العامل الذي يبرّر نظام الغنائم؛ وتجسيدياً لذلك فقد أصدر الرئيس جاكسون عام 1820 قانوناً عُرف بقانون الأربع سنوات، الذي يقضي بجوائز فصل كلّ موظف قضى في الخدمة أربع سنوات<sup>1</sup>.

وعليه؛ فقد عدّت الوظائف العامة طبقاً لمبدأ الغنائم المنتصر "وظائف حزبية، تخضع لسلطة الحزب الفائز في الانتخابات، إذ يتغيّر الموظفون تبعاً للحزب الفائز، وقد دافع بعض رجال السياسة الأمريكيين عن هذا المبدأ باعتباره مؤيداً للديمقراطية، وبضمن بقاء الأحزاب التي تعدّ عنصراً أساسياً في النظام الديمقراطي.

وقد يبنى على هذا ما يميّز هذه المرحلة، أنّه لا وجود لمصطلح الترسيم والتقاعد، إذ يملك الحزب الفائز في الانتخابات حق تعيين من يشاء بحكم فوزه، فيعين الأشخاص وفقاً لمعيار سياسي، ويتم تقاسم المناصب بين الحزبين الرئيسيين<sup>2</sup>.

### ○ الفرع الثاني: مرحلة الإصلاح الوظيفي.

بدأت مساوئ نظام الغنائم تظهر للعيان بعد نهاية عهدة الرئيس جاكسون، وذلك نتيجة إساءة الأحزاب السياسية باستخدام حقّها في تعيين الموظفين من أنصارها، وبذلك فقد انعكست هذه الممارسات بالسلب على المصلحة العامة للدولة، إذ انتشرت في ظلّ هذا النظام الرشوة والمحاباة وتدني مستوى الأداء، وظهرت الحاجة الملحة إلى التغيير والإصلاح، وقد حاول الرؤساء إلغاء نظام الغنائم منذ عهد الرئيس يوليسيس جرانت "Ulysses S Grant" عام 1875، خاصة بعد اغتيال الرئيس الأمريكي جيمس أبرام جارفيلد "James Abram Garfield" عام 1883 على يد أحد الثأثرين على النظام، والذي دفع بالبرلمان إلى إصدار قانون الإصلاح، الذي تقدم به عضو مجلس الشيوخ جورج بندلتون "George Pendleton" وعرفت هذه الفترة بصدور قانون "Pendleton" سنة 1883<sup>3</sup>، يتضمن قانون الخدمة

1- محمد السيّد محمد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة السادسة عشر، ع1، 75 أبريل 1974، ص75.

2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2006، ص27.

3- محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الرابعة، ع1، جويلية 1962، ص27.

الوطنية، وقد بدأت بموجبه حركة الإصلاح الوظيفي، في محاولة تبني مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، والقضاء على نظام الأسلاب<sup>1</sup>، إذ كانت أهم مبادئه إلغاء نظام الغنائم المنتصر، وحلّ محله نظام جديد اعتبر مبدأ التداول حقاً من حقوق المواطن.

وأما في بريطانيا فقد كان أول من انتقد الوضع هو الخبير في شؤون الهند ماكولي "Mc Cauley" فانتهاز فرصة عرض النظام الأساسي لشركة الهند على مجلس العموم البريطاني، لمراجعته والمطالبة بإصلاح الجهاز الإداري، واستبعاد النفوذ السياسي من التدخّل في شؤون التوظيف بصفة عامة، وأن يكون الالتحاق بالخدمة المدنية على أساس الكفاءة والجدارة، وذلك عن طريق عقد مسابقات للراغبين في تقلّد الوظائف، وأن تكون ترقية الموظفين من وظيفة لأخرى على أساس كفاءتهم<sup>2</sup>؛ فتكونت عام 1833 لجنة لدراسة أمر التعيين في الوظائف العمومية، وانتهت في تقريرها إلى وجوب اعتماد معيار الجدارة أو الصّلاحية في شغل الوظائف العمومية، وكذا في مجال الترقية<sup>3</sup>.

وأما في فرنسا فقد عرفت مرحلة تبنّي مبدأ الحياد عام 1991 عن طريق منشور دوري، وجّهته الإدارة إلى جميع المديرين العموميين للإدارة المالية، ومن تطبيقاته في هذا المجال إلغاء مجلس الدولة لقرار الإدارة، القاضي بفصل المساعدة الاجتماعية المسؤولة عن الصّحة المدرسية، إذ انتهى المجلس إلى عدم إخلالها بواجب الحياد المفروض على كلّ موظّف أثناء ممارسته لوظيفته<sup>4</sup>.

وأما المشرع الجزائري، فلم يعط تعريفاً قانونياً واضحاً للحياد، فقد عالجت النصوص القانونية الجزائرية هذا المبدأ بنوع من الغموض من حيث التعريف، وكذا من حيث توفير الحماية القانونية لتطبيقه، وقد تمّ تجسيده من خلال دستور 1996، في المادة 23 منه؛ إذ جاء فيها: "عدم التّحيّز يضمنه القانون" فلم يستعمل المؤسس الدستوري الجزائري الحياد، بل استعمل لفظ التّحيّز، وقد نصّ القانون الأساسي العامّ للوظيفة العمومية رقم 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006 من خلال المادة 41 منه على ما يلي: "يجب على الموظّف أن يمارس مهامه بكلّ أمانة وبدون تحيّز"<sup>5</sup>، كما ذكر مبدأ الحياد في قوانين

1- Charles Debbasch ;Frédéric Colin, *Droit administratif, op. cit, Paris, France, Masson, 13ed, P49.*

2- محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1989، ص 89-90.

3- محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة، دار العلوم للتحقيق والطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1985، ص 98.

4 - C. e 8 novembre 1985, REC, 1985, P316.

5- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 46 سنة 2006، المادة 41، ص 06.

الانتخابات، سواءً ما تعلق بالأمر رقم 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997 من خلال المادة 03 منه التي تنصّ على أنه: "تجري استشارات الانتخابات تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاماً صارماً بالحياد".

هذا؛ وقد ذُكر أيضاً مبدأ الحياد في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 في المادة رقم 160.

- الفرع 3: مرحلة اعتماد مبدأ الجدارة في التوظيف.

تميزت هذه المرحلة بالمراجعة الوظيفية لكافة مناصب العمل، ومنح الأولوية للتكوين الذي يشمل كافة الموظفين العاملين في الإدارة الأمريكية، والتي عرفت أول تصنيف للوظائف في سنة 1923، بالمسار الدبلوماسي "les diplomates" نفسه لضمان استقرارهم، وتمكينهم من حقّ الترقية والتقاعد، كما تأكّد مبدأ الحياد عند إصدار قانون هاتش "La Hatch Act" في 28 نوفمبر عام 1939، لحماية الموظفين الفيدراليين من الإكراه السياسي في مكان العمل، وضمان تقدمهم على أساس الجدارة والكفاءة وليس على أساس الانتماء السياسي، كما صدر قانون رامسبيك "Ramspect Act" في 2 أوت 1939، وقرر اعتماد معيار الجدارة في التوظيف في عهد الرئيس فرانكلين روزفلت "Franklin Delano Roosevelt"<sup>2</sup>.

وتمّ تتصيب لجنة من الخبراء سنة 1945 برئاسة الرئيس هوبرت هوفر "Herbert Clark Hoover" أيضاً، إذ كلفت بالبحث عن أنجح السبل التي يتم من خلالها إحداث تعديلات جديدة، تساهم في تطوير منظومة الوظيفة العامة، وتكييفها مع التطوّرات الحاصلة، وقد خلصت هذه اللجنة بإعداد تقرير يضاف إلى مقترحات عديدة؛ لعلّ أهمها: إنشاء مديرية المستخدمين على مستوى كل إدارة، وتصنيف مناصب العمل، وتحديد حقوق الموظفين وواجباتهم.

وأما على المستوى القانوني فقد ظهر مبدأ الجدارة في تقلّد الوظيفة العامة لأول مرة غداة الثورة الفرنسية، وهذا ما نصّت عليه المادة السادسة من إعلان الحقوق لعام 1789، وذلك أنّ جميع المواطنين

---

1 - قانون هاتش "La Hatch Act" الصادرة في 26 نوفمبر 1939، قانون متعلق بمنع الأنشطة السياسية الخبيثة، هو قانون اتحادي يحظر نصّه الأساسي الموظفين في الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية، باستثناء الرئيس ونائب الرئيس وبعض المسؤولين، من الانحطاط في بعض أشكال النشاط السياسي، وقد دخل حيّز التنفيذ في 2 أوت 1939، تم تسمية القانون نسبة إلى سيناتور كلارك هاتش، تم تعديله سنة 2012.

2 - Vassilios Kondylis, le principe de neutralité dans le fonction publique, LDG, paris, 1994, p 214.

متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لأحدهم إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب، وقد شكّل هذا الإعلان جزءاً من القانون الوضعي الفرنسي بمقتضى دستور 1958<sup>1</sup>.

تنصّ هذه المادة صراحة على معيارين أساسيين يحكمان عملية التوظيف؛ وهما: المساواة والجدارة، إذ يجب أن يخضع الاختيار لتقلد الوظائف العامة للمساواة، وعدم التمييز بين المترشحين، إلا لاعتبارات الاستحقاق والجدارة، وقد تمّ تعميم هذا المعيار ليشمل أغلب المواثيق الدولية، ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948، إذ نصّت المادة 21 منه على أن: "كلّ مواطن له الحق والإمكانية للالتحاق بالوظائف العامة في بلده"، فهذا النصّ بمثابة السند القانوني الذي تستند عليه كافة التشريعات الوضعية في وضع المبادئ التي تحكمها<sup>2</sup>، وعلى المنهج نفسه سار العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، حيث نصّت المادة 7 منه على أنه: "تقرّ الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كلّ فرد في المجتمع بشروط عمل صالحة وعادلة تكفل بشكل خاص:

فرص متساوية لكلّ فرد بالنسبة لترقيته في عمله إلى مستوى أعلى مناسب دون الخضوع في ذلك لأي اعتبار سوى اعتبارات الترقية والكفاءة".

وقد جعل الدستور الجزائري- في هذا الإطار- المعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، إذ ألزمت الدولة الجزائرية بما ورد في هذه النصوص الدولية، واعتبر المشرع هذا المعيار مكماً بمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وذا علاقة مباشرة معه<sup>3</sup>.

هذا وقد نصّت عليه الدساتير أيضاً، في كافة الأنظمة القانونية الوضعية، سواءً بشكل مباشر وصريح أو غير مباشر، وكذا نصّت عليه الدساتير المتعاقبة بصفة صريحة، كما هي الحال عليه بالنسبة لدستور 1976، أو بصفة ضمنية كما هي الحال بالنسبة لدستور 1989 ودستور 1996، ويحمل على احترامه وتكريسه في مختلف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

1 - Jean Marie Auby, Jean Pierre et Antony Taillefait, *Droit de la fonction publique, état, collectivités locales, Hopiteaux, 5me éd, Dolloz, 2005, p93-294.*

2 - طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة -، القاهرة، مصر، ط2، د/ت، ص184.

3 - سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، 2005، ص228.

❖ **المبحث الثاني: تكريس مبدأ الحياد من خلال واجبات الموظف العمومي.**

إذا كانت الوظائف العامة حقاً للمواطنين، تجسيدا لمبدأ المساواة في تقلدها على أساس الكفاءة والجدار والاستحقاق دون وساطة أو محاباة، إلا أن الوظائف العامة تعدّ تكليفاً للقائمين بها، وضمانةً لحسن سير المرافق العامة، وخدمةً للصالح العام، فالموظف العمومي بذلك يعدّ في وضعيّة قانونيّة نظاميّة بإزاء الإدارة العامة، وتفرض عليه -بصفته هذه- واجبات عديدة، تتركس بذلك مبدأ الحياد الوظيفي إذ تستهدف حسب سير المرافق العامة، فقد عمل المشرّع من خلال القانون الأساسي للوظيفة العامة على تحديد طبيعة هذه الواجبات؛ ولعلّه ما سنعرّج عليه في هذا المبحث، من القيود المستمدة من المركز الوظيفي للموظف العام، وتتمثل في الالتزام بواجب الطاعة في المطلب الأول، ويليه مبدأ الالتزام بواجب التحفظ وكتمان السرّ المهني في المطلب الثاني.

• **المطلب الأول: واجب الطاعة.**

لعلّ من الواجبات التي تواجه الموظف العمومي، في إطار تقيده بمبدأ الحياد، هو التزامه بواجب طاعة الأوامر الرئاسية، ذلك أن العمل الإداري هو عمل إنساني وجماعي وديمقراطي، وحسب الأصول الإدارية، إذ يقتضي للمرؤوس حقّ في إبداء وجهة نظره، ومناقشة رؤسائه، ولو اختلف معهم في ذلك، وإن كان بين الرئيس والمرؤوس اختلاف في الرأي، في إطار السياسة المتعلقة بالعمل الإداري، وإن خرجت المسألة عن دور المناقشة، وجب على المرؤوس ألا يخالف هذا الرأي، أو أن يقيم عراقيل في سبيل تنفيذه في هذه الحال؛ وذلك أن الطاعة أصبحت واجبةً ههنا.

إذ تبيّن أنّ واجب الطاعة أحد أهم الالتزامات التي يتعهد بها الموظف، من لحظة انضمامه إلى الجهة الإدارية، فهو الضمانة الحقيقية لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وعليه يلتزم الموظف العام في واجب إتباع الأوامر والنواهي التي تصدر عن الرئيس الإداري، حتى وإن كانت تخالف سياسته؛ وإذا تعارضت الآراء السياسيّة للموظف وممارسة حقوقه السياسيّة، مع التزامه بواجب الطاعة الوظيفي، فعلى الموظف العام التنسيق بين ممارسته لحقوقه السياسيّة، وبين الالتزام بواجب الطاعة.

○ **الفرع الأول: الالتزام بواجب طاعة الرؤساء والامتثال للأوامر الرئاسية.**

يقوم تنظيم الوظيفة العامة على مبدأ التدرج الرئاسي؛ أي خضوع الموظف للرئيس حتّى يصل الأمر إلى قمة الهرم، حين ترتبط كلّ طبقة بالتي تعلوها برابطة السلطة الرئيسيّة، ولها أسس فنيّة

وسياسية، ومظاهر تضبطها من أجل تحقيق الهدف المرجو منها؛ فمن يملك السلطة له الحق في إصدار أوامر واجبة الطاعة، إذ تفرض الوظيفة العامة وضرورتها احترام القانون وطاعة الرؤساء<sup>1</sup>.

✓ أولاً: الوجه الإيجابي لواجب الامتثال للأوامر الرئاسية:

إنّ الخضوع والامتثال للسلطة الرئاسية أمرٌ يقتضيه التنظيم الإداري والسليم، إذ لا يمكن للإدارة تحقيق أي نشاط قانوني تسعى إليه دونه<sup>2</sup>، ويأخذ هذا الامتثال صوراً عديدة؛ منها ما يتمثل في القيام بعمل معيّن، ومنها ما هو مجسد في الامتناع عن عمل، فقد يكون العمل المطلوب تنفيذه تكليفاً بعمل قانوني أو فني أو ذي طبيعة إدارية أو مادية.

وقد يكون وجه الامتثال مزيجاً بين ذلك، وتجدر الإشارة إلى أنّ الالتزام بتنفيذ الأمر يجب أن ينصرف إلى النصّ وفحواه، وإلاّ انقلب الأمر إلى حلول حين يقدم المرؤوس على اتخاذ قرار من جانبه، يتعارض أو يعدّل أو يتجاهل الأمر الرئاسي<sup>3</sup>، فلا يتحقق عنصر الامتثال بالنسبة للموظف العمومي، إلاّ من خلال التزامه بالأداء الشخصي والإخلاص في الأداء، فالأول مفاده أن يكون الموظف مسؤولاً شخصياً عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ولا يحق له التنازل عن ممارسة مهامه بأيّة حال من الأحوال، فهو يعدّ واجباً قانونياً، وليس له الحق أن يفوضه إلى غيره إلاّ إذا أجاز له المشرع ذلك صراحةً؛ وهذا ما أكدّه الأمر 06-03 بمبدأ شخصية الاختصاص<sup>4</sup>.

1- لجلط فواز، واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، ع: 22، جوان 2016م، ص 124.

2 - *Piquemal(M), Le fonctionnaire ,devoirs et obligation ,Ed Berger .Leverault, 1976,p : 76*

3- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة- دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 14.

4- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة-الجزائر، 2008-2007م، ص 19.

وأما بالنسبة للإخلاص في الأداء، فمعناه أن يلتزم الموظف بأداء الأوامر الرئاسية بكل أمانة وإتقان ودون تحيز، وكذا القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة، إذا كانت طبيعتها تقتضي ذلك؛ كقوانين النظام الاقتصادي<sup>1</sup>.

#### ✓ ثانيًا: الوجه السلبي لواجب الامتثال للأوامر الرئاسية.

إن واجب الامتثال للأوامر الرئاسية لا يقتصر على تنفيذها فحسب، بل لا بد من التزام المرؤوس الكف عن إقامة عراقيل أمام التنفيذ الأوامر وأدائها، ودون تعقيب منه على مدى ملائمة المهام أو عدالة توزيعها على الموظفين<sup>2</sup>، وإلا ترتب عن ذلك مسؤولية تأديبية في ذمة الموظف.

ونجد أن الأمر 06-03 قد أشار في نص المادة 178 منه على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، كما نص قانون العقوبات على التزام المرؤوسين بعدم عرقلة الأوامر الصادرة عن الرؤساء واعتبر مخالفة هذا الالتزام تترتب عنه مسؤولية جنائية في ذمة الموظف العمومي"<sup>3</sup>.

#### ○ الفرع الثاني: حدود طاعة الأوامر الرئاسية.

تشير حدود العلاقة القانونية والتنظيمية الرئاسية بين الرؤساء ومرؤوسيه، بعض القضايا والمسائل القانونية البالغة التعقيد والتشعب؛ مثل: قضية مدى التزام الموظف العمومي بواجب الطاعة وتطبيق الأوامر، والتوجيهات والتعليقات الرئاسية الصادرة إليه من رؤسائه، ومن هنا نميز بين أمرين: - إما أن تكون هذه الأوامر مشروعة قانونًا:

1- Piquemal(M), *Le fonctionnaire ,devoirs et obligation* ,p :87.

2- محمد يوسف المعدوي، دراسة في الوظيفة العامة نظم مقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 81.

المادتان 112-113 من الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جويلية 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع: 49، مؤرخة في 11/7/1966، ص 713.

3- ينظر: المادتان 112-113 من الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جويلية 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع: 49، مؤرخة في 11/7/1966، ص 713.

وذلك باستيفائها لشروط شكلية متمثلة في صدورها من رئيس متخصص قانوناً؛ أي: من سلطة شرعية، وأن توجه إلى موظف متخصص بتنفيذها، وأن تفرغ في مطابقة الأوامر لأحكام القانون الخاضعة لها، وأما الشروط الموضوعية فتتمثل في مطابقة الأوامر لأحكام القانون الخاضعة لها، فإذا توافرت الشروط الشكلية والموضوعية كان الأمر مشروعاً، ومن ثمّ يجب على الموظف إطاعته والعمل على تنفيذه، وإلاّ يتعرّض للمساءلة التأديبية، فطاعة المرؤوس للأوامر المشروعة من الالتزامات المفروضة على الموظف العمومي بموجب القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة<sup>1</sup>.

- وإما أن تكون الأوامر غير مشروعة:

يثير خلافاً، إذ لم يتضح موقف المشرع الجزائري إزاءه، وكذا النظرية المتبناة من قبله في حلّ التنازع بين واجب الطاعة الرئاسية للأوامر غير المشروعة، وبين احترام تنفيذ القانون تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

ويرى المشرع الجزائري بذلك أنّ الطاعة ضرورية، حتّى لا يختلّ نظام العمل بمعارضة المرؤوس لأوامر رئيسه بحجة عدم شرعيتها، إذ نصّ الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 40 منه على أنه: "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

ونصّت المادة 47 من الأمر نفسه على أنه: "كلّ موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ولا يعفي الموظف من المسؤولية المنوطة به، بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيته".

وتناول المشرع الجزائري هذه القضية من خلال نصّ المادة 129 من القانون المدني عند تعرّضه للمسؤولية المدنية والإدارية والجنايئة للموظف: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيسهم، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

1- عاصم أحمد عجلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إدارياً وتأديبياً، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع الإسلامية، صنعاء، اليمن، (د/ط)، 2009م، ص 68.

فقد اعتمد المشرع الجزائري من خلال هذه المادة الخطأ المرفقي أساساً للمسؤولية، واستبعد الخطأ الشخصي أثناء تنفيذ أوامر الرئيس الواجبة<sup>1</sup>، غير أنّ المشرع الجزائري لم يحدّد قاعدةً عامّةً تكون بموجبها إطاعة تلك الأوامر واجبةً، خاصةً التعليمات المخالفة للقانون، وإنّما أشار فقط إلى إمكانية وجود أوامر لا تجب فيها الطاعة، حيث إنّ المشرع الجزائري يميل إلى ترجيح كفة الخضوع لطاعة أوامر السلطة الرئاسية، على كفة واجب الإطاعة واحترام القانون بالنسبة للعاملين العامّين المرؤوسين<sup>2</sup>، فهي تسقط المسؤولية الشخصية للموظف المرؤوس عند الأخطاء التي يرتكبها تنفيذاً لأوامر رئيسه<sup>3</sup>.

ويظهر موقف المشرع الجزائري جلياً في إقرار المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال مرؤوسهم حسب الأستاذ عمّار عوابدي، واستند في ذلك على المبدأ القائل: "لا مسؤولية دون سلطة ولا سلطة دون مسؤولية".

وبالتالي فإنّ المشرع الجزائري قد انحاز إلى أولوية طاعة أوامر تعليمات السلطة الإدارية الرئاسية على حساب واجب طاعة واحترام القوانين. وأمّا الأستاذ عمار بوضياف فقد استند إلى نصّ المادة 129 من القانون المدني، حيث تبيّن له منها، أنّ الموظف ملزمٌ بإطاعة الأوامر المشروعة فقط، دون الأوامر غير المشروعة.

وعلى الرّغم من ذلك يبقى موقف المشرع الجزائري من طاعة الأوامر الرئاسية غير جلي، ولحسم المسألة وجب سنّ قوانين صريحة تبيّن موقف المشرع الجزائري من طاعة الموظف للأوامر الرئاسية غير المشروعة، بشكل واضح اقتداءً بالتشريعات المقارنة<sup>4</sup>.

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، (د/ط)، 2013م، ص 50.

2- عمار عوابدي، فكرة مبدأ تدرج السلطة الرئاسية في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، (د/ط)، 1984، ص 449.

3- المرجع نفسه، ص 443.

4- المادة 28 من القانون الفرنسي رقم 83-684 المؤرخ في 13 جويلية 1989، المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين.

وقد تبين أنّ حياد الموظف العام يظهر من خلال التزامه بواجب الطاعة، وهو احترام الأوامر والقوانين التي تصدر بصفة عامة ومجردة، والتقيّد بها عند تقديم خدمات المستفيدين من المرافق العامة، دون تمييز كما يظهر واجب الحياد عند ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية.

وقد ربط المشرع الجزائري من خلال المادة 40 من الأمر رقم: 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بين واجب الطاعة وبين واجب الحياد؛ فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحياد المفروض عليه وهو بصدد ممارسة حقوقه.

#### ○ الفرع الثالث: أثر واجب الطاعة على ممارسة الموظف العمومي للحقوق والحريات السياسية.

يجب تحقيق التوازن بين تقرير ممارسة الموظف لحقوقه السياسية، وبين الحفاظ على هيبة الإدارة ومبدأ حسن سير المرافق العامة، وذلك بالنسبة لواجب الطاعة وأثره على ممارسة الحقوق السياسية؛ وقد انقسم الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين أساسيين:

#### ✓ الاتجاه الأول:

يرى ممارسة المرؤوس لحقوقه السياسية دون خوف، فهو موظف قبل كلّ اعتبار، وأمّا التبعية الرئاسية فلا تعني جعل الموظف العامّ تابعاً لرئيسه تبعيةً مطلقةً؛ لذا ينتفي واجب الطاعة الذي يفرض على المرؤوس تجاه أوامر رؤسائهم عندما تكون متعلقة بالمجالات السياسية<sup>1</sup>.

وأما في مجال العمل فطاعة المرؤوسين لرؤسائهم تمثل نقطة توازن بين ممارسة الرئيس لسلطته في الإشراف، وتسيير العمل بالمرفق العام، وبين حق المرؤوس في الإداء برأيه في العمل الإداري، والاجتهاد في إيجاد حلول للعراقيل التي تواجهه، مع وجود الاحترام بين الرئيس والمرؤوس، ممّا يحفظ للرئيس مكانته وللمرفق سيره وانتظامه<sup>2</sup>.

#### ✓ الاتجاه الثاني:

1- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية - دراسة مقارنة -، ص 45-47،

2- السيد عبد الحميد بلعربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، (د/ط)، 2003، ص 553.

يرى بأنه يتوجب على المرؤوس أن يتقيد بواجب الطاعة عند ممارسة حقوقه السياسية، خاصة في مجال التعبير عن الرأي؛ إذ يتوجب احترام الرؤساء عند مخاطبتهم ومناقشتهم في أمور العمل، ولا يحق للموظف أن يتناول على رئيسه بما لا يليق، وذلك بغرض تحديه أو التشهير به أو التمرد عليه<sup>1</sup>. وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية في مصر بإدانة أحد الموظفين تأسيساً على إخلاله بواجب الطاعة والاحترام للرؤساء، لما قام به من منشورات تتضمن تشهيراً بأحد الرؤساء، حيث ذهبت المحكمة إلى أن الالتزام بتوقيع الرؤساء واحترامهم يشمل كل رئيس في أي مرفق عام<sup>2</sup>.

وهناك من يبرز ذلك بعدم السماح للمرؤوسين بإبداء آرائهم ومقترحاتهم في الأمور التي تتصل بالعمل، كون أن الرئيس هو من يتحمل عبء المسؤولية وحده، وأما في مجال الآراء السياسية، فإذا كانت قد أوجدت تأثيراً على العلاقة الرئاسية، فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحياد المفروض على الموظفين، كي لا تصبح مكاتبتهم الرسمية أماكن للدعايات السياسية<sup>3</sup>.

هذا؛ وإن واجب الطاعة الذي يقع على عاتق الموظف العام يعتبر من أهم النتائج المترتبة على المبدأ الرئاسي، والوسيلة الفعالة لأعماله وتحقيق نتائجه، ولا يمكن أن يكون لحقوق الموظف العمومي، سواء السياسية بصفة خاصة أو غيرها بصفة عامة تأثير على أهم واجب من الواجبات الوظيفية، وواجب الطاعة عمادها، إذ لا يمكن أن تكون الحقوق الممنوحة للموظف ذريعة للتناول، والإخلال بواجب الطاعة الذي تفرضه قوانين الوظيفة العمومية<sup>4</sup>، مما يترتب على ذلك زعزعة في أركان مبدأ الحياد المفروض على الموظف العمومي الواجب التحلي به.

#### • المطلب الثاني: واجب التحفظ والمحافظة على السر المهني.

1- عبد المنعم مصطفى فهمي، عمال الإدارة وحرية الرأي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، د/ط، 1977، ص314.

2- طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة مصر وفرنسا-، دار الإيمان للطباعة، القاهرة، مصر، ط2، 1998، ص269.

3- عاصم أحمد عجلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، ص160.

4- علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، مصر، (د/ط)، 2007م، ص332-343.

لعلّ من الواجبات التي يتحمّلها الموظف العام واجب التّحفّظ، وواجب المحافظة على السر المهني، حيث يختلف تطبيقهما حسب درجة أهمية الوظيفة، فموضوع واجب كتمان السر المهني، وتحفّظ الموظف العمومي هو انفتاحه على مجال المنازعات القضائية، ويظهر ذلك جلياً من إسهامات القضاء الإداري في تفسير قواعد جديدة وتوسيعها، لها علاقة بموضوعي واجب كتمان السر المهني والتّحفّظ.

#### ✓ الفرع الأول: الالتزام بواجب التحفظ.

إنّ الموظف العمومي قبل أن يكون موظفاً فهو مواطن، وله حقوق وعليه واجبات، وله حق الانخراط في الحركات السياسية؛ ولذا فممارسة الموظف لنشاط سياسي بصفته مواطناً قد حفظ له حرية إبداء الرأي عن طريق الكتابة أو الشفاهة، لكن تظلّ الحرية التي يتمتع بها المواطن كونه موظفاً عمومياً مقيدةً، وهو ما يسمّى بواجب التّحفّظ، وهو التزام قانوني مفروض على الموظفين العموميين، وذلك بعدم الإدلاء بأراء تثير الشّعور العام، ممّا يوصل التزام الموظف إلى أعلى معدلاته بواجب التحفظ، إذ يطلب من الموظف تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة.

وهو بذلك يكون مجرد أداة تعبير عن منهج الحكومة السياسي، على عكس النّظم الديمقراطيّة التي يتمتع فيها الموظف بدرجات متفاوتة من الحرية في ممارسة حقوقه، حتّى لو كانت هذه الممارسة تتعارض مع سياسة الحكومة، ما دام أنّه قد التزم بواجب التحفظ المفروض عليه<sup>1</sup>.

#### ✓ أولاً: تعريف واجب التّحفّظ

لعلّ أول ما يثير انتباه الباحث-وهو يبحث في مفهوم واجب التّحفّظ- غياب التّعريف القانوني لهذا الواجب، وهو ما ساعد على استظهار تعريفات متعدّدة لهذا الواجب ومباحثتها، وتبيّن أنها قد كانت في غالبيتها تبدو تعريفات تفتقد إلى النّجريد في الدّراسة والتّناول؛ وذلك ما يحتمّ التّطرّق إلى تعريفه اللّغوي وبعده الاصطلاح ثمّ القضائي.

#### 1- التّعريف اللّغوي:

1- سعيد علي غافل، دنيا حسين حذبة، الإطار العام لمهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، مجلة الكوفة، جامعة الكوفة، العراق، ع:39، ص:52.

يعني المنع، من حفظ يحفظ إذا عني بحفظه أو الاحتراز والتّصوّن؛ وهو يعني بالفرنسية "le réserve" موقف الشّخص الذي يتصرف بحذر، أو يتفادى كلّ تجاوز أو تصرف، ويعني أيضاً التزام الحدود المرسومة، والتّقيّد بالقيود المفروضة، وكأنّه يحفظ شيئاً معيّناً، ويحيطه بسياج محكم<sup>1</sup>.

## 2- التّعريف القانوني :

يعدّ مبدأ التّحفظ من الأفكار المتنازع فيها، في مجال قانون الوظيفة العموميّة، حيث يتمتع الموظّف بالحقوق، ولكن عليه أن يتصرّف أثناء تعبيره عن آرائه بحكمة واعتدال، وأن يكون سلوكه مثلاً يقتدى به يهتدى إليه؛ إذ يشمل واجب التّحفظ الالتزام بالكرامة، وعدم الانتفاع، وكتمان سرّ المهنة، وأسرار الأشخاص<sup>2</sup>.

إذ تعاقب- على سبيل المثال- المادّة 113 من قانون العقوبات الجزائري بالسجن لكلّ موظّف عامّ من خمسة إلى عشر سنوات، إذا اتّخذت إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكانت تدابيرها بإحدى الطّرق المنصوص عليها في المادّة 112 من قانون العقوبات<sup>3</sup>. والخلاصة أنّ المرؤوس مطالب ببذل عناية الموظّف الحريص، في تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر، وألاً يقف منها موقف المعارض لها، كما يقتضي أيضاً تعاون المرؤوسين فيما بينهم<sup>4</sup>.

ويلتزم الموظّف بتنفيذ الأوامر الرّئاسيّة بكلّ دقة؛ وهذا يتطلّب الانضباط في تنفيذ الأوامر، وتوّخي الانتباه في التّصرف، والقيام بالعمل على الوجه المطلوب؛ وعلى الموظّف أن يولى العمل الذي يقوم به العناية الكافية لتحقيق الغرض منه، بصرف النّظر عن ظروف إسناده إليه.

ويقتضي هذا الالتزام أن يؤدّي الموظّف عمله، بإخلاص وعناية وأمانة وتجرد من الأهواء والمصالح الشخصية والعائلية، وأن يكون أميناً في تعامله مع رؤسائه وزملائه، فكثيراً من الأعمال ما يتوقّف انجازها على قيام الموظفين الآخرين بواجبهم.

هذا؛ وقد عرّف المشرع الفرنسي واجب التّحفظ بأنّه: "تجريم استخدام الموظّف العمومي لوظيفته كأداة لأية دعاية كانت". كما يمكن القول بأنّ واجب التّحفظ هو نوع من تصحيح السلوك؛ فالموظّف

1- فيساح جلول، حرية الموظّف في الرّأي والتعبير في قانون الوظيفة العمومية الجزائري وواجب الحياد والتّحفظ، مجلة

الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، مج: 2، ع: 1، جانفي 2016، ص 15.

2- المرجع نفسه، والصّفحة ذاتها.

3- عاصم أحمد عجلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، ص 62.

4- نواف عثمان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، د/ط، 2004، ص 146.

حرّ في التعبير عن معتقداته لكنّ بطريقة قانونية، إذ يجب أن يتصرّف كرجل، أن يبتعد عن التصرفات التي تسيء إلى سمعته من سبّ وقذفٍ وغلطٍ.

كما أنه يهدف إلى تحديد طرق ممارسة الموظف لحيثه في التعبير عن آرائه، بالنظر إلى اختلاف المصالح التي تقيد الحرية، فهناك مصلحة الموظف باعتباره مواطناً، إذ يجب ألا تؤدي بصفته موظفاً إلى الانتقاص من حرّية الدولة، ومصلحتها في اختيار الموظفين الذين يستطيعون التّحكّم بإرادتهم، ومشاعرهم الخاصة تجاه المستفيدين من خدمات الإدارة.

### 3- التعريف القضائي:

لا يخرج واجب التّحفظ في علاقته بحرّية التعبير عن معنى ممارسة القاضي لحقه في التعبير، بشكل لا يؤثر في حياده واستقلاله، ورفع المهمة التي أسندت إليه، إذ يفرض عليه عدم المجاهرة بأيّ رأي من الشكّ لدى المتقاضي، حول تجرّده وحياده، فالتّحفظ التزام أدبي وأخلاقي، تترتّب عنه مسؤولية أدبية في حياة القاضي العامة والخاصة<sup>1</sup>.

فواجب التحفظ إذن، لا يعني مصادرة حقّ القضاة في التعبير، بأيّة حال من الأحوال، وإنّما هو واجبٌ يروم أساساً إلى تحقيق غاية أساسية، وهي الحفاظ على حياد القاضي وتجرّده واستقلاليته، بالشكل الذي يحفظ مكانة القضاء وهيئته.

ولعلّه المؤكّد فيما ألزمته المادة 07 من القانون الأساسي للقضاة؛ القاضي بواجب التحفظ، واتّقاء الشبهات والسلوكات التي تمس بحياده واستقلاله؛ وقد يؤخذ مبدأ التّحفظ بمعناه الواسع باعتبار أنّ القضاة لا يخضعون إلى التزامات التّحفظ الخاصة بالموظفين في السلطة القضائية.

### ✓ ثانياً: الأساس القانوني لواجب التحفظ.

قد أظهر التشريع الفرنسي واجب التحفظ لأول مرة في المرسوم الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 1958 الخاص بتنظيم سلك القضاة، حيث منع القضاة من إظهار أيّ مشاعر من طبيعة سياسية، تتنافى مع التخطيط المفروض عليهم في وظائفهم.

وأما المشرع الجزائري، فقد نصّ على واجب التّحفظ من خلال العديد من النصوص والأحكام؛ ولعلّ من أهمها ما جاء في الأمر رقم: 66-133 الذي أشار صراحةً إلى واجب التحفظ، في جانبه

1- شامي يسين، إجراءات المساءلة التأديبية للقضاة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، 2011-2012، ص 96.

السلوكي دون حرية التعبير، وهذا من أجل التضييق الصّارم للحقوق والحريات العامة، وتوجيهها في اتجاه واحد، وذلك لتحقيق برنامج الدولة الإيديولوجي آنذاك لا غير.

كما أكد القانون رقم: 78-12 المؤرخ في: 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للموظف في المادة 22 منه على واجب التحفظ، وكذلك ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم: 90-266 الذي يحقق حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ويفرض واجب التحفظ على شاغلي الوظائف العليا في الدولة بصراحة، حيث تنص المادة 13 منه على أنه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه، بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوّه كرامة المهمة المسندة إليه"<sup>1</sup>. فقد المشرع الجزائري واجب التّحفظ على كبار مسؤولي الدولة، في شقّه السلوكي دون الموضوعي، ولم يقترن واجب التحفظ بالحق في حرية التعبير.

وأكد المرسوم التنفيذي رقم: 93-54<sup>2</sup> على الالتزام بواجب التحفظ؛ وذلك من خلال المادة 4 منه التي نصت على أنه يلتزم الموظفون بواجب التحفظ إزاء المعاملات السياسية أو الإيديولوجية، كما نصّت المادة 05 منه على أنه يترتب على واجب التّحفظ بالنسبة للمستخدمين المذكورين في المادة أعلاه، حتّى خارج مصلحة، الامتناع عن كلّ عملٍ وسلوكٍ وتعليقٍ، يعتبر متعارضاً ووظائفهم وفق النظام الداخلي".

والشيء نفسه ينطبق على فئة القضاة في التشريع الجزائري، إذ يظهر من خلال القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاة<sup>3</sup>، حيث نصّت المادة 7 منه أنه على القاضي أن يلتزم في كلّ الظروف بواجب التحفظ، وانقاء الشبهات والسلوكيات الماسة بحياده واستقلاله، وهذا ما أكدّه أحكام

1- علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 362-390.

2- المرسوم التنفيذي رقم 93-54، المؤرخ في 16 فيفري 1993، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع: 11، الصادرة بتاريخ 17/12/1993، ألغى بموجب المادة 23 من المرسوم الرئاسي 06-124 المؤرخ في 27 مارس 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع: 19، الصادرة بتاريخ 29/03/2006م.

3- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع: 57، الصادرة بتاريخ 08/09/2004.

الأمر 06-03 السابق الذكر في المادة 26 منه، التي نصت على أنّ حرية الرأي مضمونة للموظف، في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه.

ونجد من خلال تحليل النصوص والأحكام من القوانين، من عالج التزام التحفظ من الجانب الشخصي لاعتبارات سياسية، ومنها من عالج بالطبع الموضوعي حسب طبيعة الوظيفة ومستواها.

### ✓ ثالثاً: مجال واجب التحفظ.

قسم الفقه واجبات الموظف العام إلى قسمين:

- واجبات تطبق على الموظف أثناء ممارسته لمهامه.

- وأخرى تقيد خارج الخدمة؛ أي: خارج نطاق الوظيفة العامة، إلا واجب التحفظ الذي يشمل المجالين معاً، لأنه متضمن في مجالاته الرئيسية أثناء التعبير عن آرائه السياسية، وفي العلاقات بينه وبين رؤسائه<sup>1</sup>.

### 1- التزام الموظف بواجب التحفظ أثناء أداء الوظيفة.

اختلفت آراء الفقه في ضرورة التحفظ أثناء ممارسة الوظيفة داخل المرفق العمومي، فهناك من الفقهاء من يرى ضرورة التحفظ أثناء ساعات العمل إذ تحكم تصرفات الموظف قوانين وظيفته وأنظمتها، فهو ملزم بواجب الحياد أثناء ممارسة مهامه، فواجب التحفظ لا يلزم الموظف العام إلا حينما يمارس حرية التعبير، والتي لا تكون إلا خارج الوظيفة العامة؛ ولعل من هؤلاء الأستاذ "بيردو"<sup>2</sup>، الذي ميّز بين واجب حياد الموظف داخل المرفق، وبين التحفظ كواجب على الموظف خارج المرفق.

وهناك من يرى خضوع الموظف العام لواجب التحفظ، سواءً أكان داخل المرفق أم خارجه، ما دام يعبر عن رأيه، وهو ما ذهب إليه الأستاذ "بوردي نكل" حيث يعتبر أنّ الموظف لا يقطع صلته بالإدارة بمجرد الخروج من مكتبه، بل يبقى ملزماً بالواجبات التي تفرضها عليه وظيفته، بما في ذلك واجب التحفظ<sup>3</sup>.

1- طارق حسين الزيات، المرجع السابق، ص 269.

2- Jean Marie Auby, Jean Pierre et Antony Taillefait, Droit de la fonction publique, état, collectivités locales, Hopiteaux, édition Dolloz, 5me édition, 2005, p90-91.

3 - G. Burdeau, les libertés publiques, LGDJ, 1962, p239.

وأما بالنسبة لبعض آراء الفقه الذي يرى أصحابها، بأنه يدخل في واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، أن يلتزم الموظف من خلال تصرفاته وأفعاله والاحترام الواجب وهو يباشر وظيفته، فلا يبتدل في ألفاظه أو في تصرفاته مع مرؤوسيه أو رؤسائه أو المتعاملين مع المرفق<sup>1</sup>. ويؤكد "ريني شابي" أن تفسير سلوك الموظف في ظل واجب التحفظ ليس بالسهل، ويكون يسيراً عندما يندرج هذا التصرف ضمن دائرة القانون الجنائي كالقذف أو السب، أو المشاركة في تظاهرة مجموعة، أو إهانة رئيس الدولة<sup>2</sup>، ومن هنا يتضح أن السب والشتم يصدران عن الموظف داخل المرفق مع الزملاء والرؤساء الإداريين، وهو ما يؤكد وجوب التزام الموظف بواجب التحفظ أثناء ممارسته وظيفته.

## 2- التزام الموظف بواجب التحفظ خارج الوظيفة.

الثابت عند الموظف أن ممارسة حرية التعبير خارج الوظيفة العامة وهو مجالها الخصب، وبذلك فهو ملزم بواجب التحفظ، ولعل من تطبيقات القضاء الإداري في إقرار فكرة واجب التحفظ خارج الوظيفة، وهو ما نجد في مجلس الدولة الفرنسي في مطلع القرن العشرين الذي كان له الفضل في بروز فكرة التحفظ إلى الوجود، خاصة في السلوكيات التي يأتيها الموظف خارج المرفق، حيث قضى في حكمه الصادر سنة 1919 في قضية "Terrise" المتعلقة بالسكرتير عندما سمح لنفسه أن يكون طرفاً في الجدل الانتخابي الدائر حول تسمية المجلس الجديد في 5 نوفمبر 1911، وبذلك يكون قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه<sup>3</sup>.

وأما بالنسبة للقضاء الجزائري فقد أكد على التزام الموظف بالتحفظ خارج أوقات عمله، وذلك في إحدى قراراته التي تضمنت المرسوم التنفيذي 93-54، ومفادها أنه يلقي على عاتق الموظف التزامه

1- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005م، ص 217.

2-René Chapus, *Droit Administratif général-T2, 14éd, Domat droit public Montchrestien, 2000, p206*

3- علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، قيود وضمانات، المرجع السابق، ص 20.

بالتحفظ، حيث إنه يمنع القيام بأي تصرف أو سلوك لا يليق بوظيفته، وعليه فإن عدم احترام هذا الالتزام يشكل خطأ جسيماً، قد يؤدي به إلى عزله<sup>1</sup>.

وأما التزام الموظف بالتحفظ بعد نهاية العلاقة الوظيفية فموجب لصاحبه، حتى بعد أن يحال على التقاعد، إذ إن العلاقة بين الموظف والإدارة لم تنتهي بعد، فهي التي تتكفل بمعاش تقاعده، مما يلزم الموظف التحلي بواجب التحفظ حتى بعد إحالته على التقاعد<sup>2</sup>، إذ يمثل التزام الموظف بواجب الحياد الثمرة الناتجة عن تحليّه بواجب التحفظ، باعتبار أن تحفظ الموظف العام في آرائه السياسية يجعله محايداً تجاه المنتفعين، خدمة للمرفق العام. ويلتزم الموظف باتخاذ موقف الحياد والتحفظ، وعدم ربط علاقات مشبوهة أو نفعية مع أشخاص أو هيئات لها مصلحة بقرارات الإدارة التي ينتمي إليها.

#### ○ الفرع الثاني: الالتزام بعدم إفشاء السر المهني.

إن واجب المحافظة على الأسرار المهنية، وعدم إفشائها من أهم الالتزامات الملقاة على عاتق الموظفين وقد نصّ المشرع الجزائري على ضرورة الحفاظ على السر المهني، وجعل له حماية خاصة. إذ يمثل السر المهني في المسائل المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة التي يجب الحفاظ عليها، حماية لها وهيبة للإدارة، ويظهر مضمون هذا الالتزام في تصرف سلبي إذ يشترط فيه على الموظف العام عدم الإفصاح عن المعلومات، والبيانات التي اطلع عليه بحكم وظيفته<sup>3</sup>.

#### ✓ أولاً: حدود وشروط السر المهني.

ويقصد بإفشاء السر المهني الإفصاح عن وقائع لها صفة السرية من شخص مؤتمن عليها، بحكم وظيفته أو مهنته خلافاً للقانون، فالاحتفاظ بالسر هو التزام يقع على عاتق من علم به بحكم مهنته، ويمثل الموظف العام الدولة فهو المؤتمن -من ناحيتها- على أداء الخدمات العامة للمواطنين، والمؤتمن أيضاً على أسرار السلطة العامة، التي لا يجب إذاعتها ونشرها، ويقف الموظف بحكم عمله

1- قرار رقم 1192 صادر بتاريخ 19 أبريل 2004 عن مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية.

2- علي عبد الفتاح محمد خليل، المرجع السابق، ص 395.

3- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2003-2004، ص 40.

على كثير من الأسرار، لاسيما أولئك الذين يتصل عملهم بالخصوصيات الدقيقة للمواطنين؛ ومنهم رجال النيابة والأطباء ورجال الأمن، ومأموري الضرائب وغيرهم<sup>1</sup>.

ويظل الالتزام بالمحافظة على الأسرار المهنية قائماً في مواجهة الجهات الإدارية أو الأفراد، إذ لا يجوز للموظف أن يفشي الأسرار للجهات الإدارية أو للأفراد، فلا يوجد بين أسرار المهنة وأسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالغير<sup>2</sup>، وأهمية هذا الالتزام يشمل جميع مستويات العمل ومجالاته، وقد رتب القانون المسؤولية الإدارية والجنائية عند الإخلال بهذا الالتزام<sup>3</sup>، وقد تبين أنّ واجب الالتزام بالمحافظة على السر المهني فهو ملزم للموظف من بداية التعيين وأثناء المسار المهني، وحتى بعد خروجه أو تخليه عن المنصب.

هذا؛ وليس كلّ ما يطلع عليه الموظف بحكم مهامه من معلومات يصنّف في خانة السر المهني، وإنما لا بد من توافر شروط معينة لوصف هذه المعلومات بالسرية التي يجب كتمانها؛ وهي:

- أن يكون سرّاً بطبيعته أو بسبب الظروف المحيطة به: وعند هذا الشرط انقسم الفقه إلى اتجاهين: أمّا الاتجاه الأول فقد أخذ بالمعيار الشخصي، حيث يتمّ تحديد وصف السرية عن طريق صاحب السرّ، فالموظف غير ملزم في هذه الحال إلا بما يعهد به إليه صاحب السرّ. وأمّا الاتجاه الثاني فيأخذ بالمعيار الموضوعي الذي يعتمد في تحديد وصف السرية بالنظر إلى الظروف والأحوال التي أحاطت بالواقعية، هنا يكفي الموظف الإطلاع على الأسرار بسبب المهنة، وهو المعيار المعتمد بالنسبة للموظف العام<sup>4</sup>.

- ألا يكون معلوماً للكافة:

1- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، د/ط، 2004، ص17.

2- محمد أمين قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة الأخوان مورانتلي، 1983، ص125.

3- بشير هدفي، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، جسور النشر، ط2، 2009، ص84-85.

4- عزيزة الشرقاوي، مسألة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت، د/ط، 1997، ص9.

كونها تفقد الواقعة صفة السرية إذا علم بها الجميع، ولا تفقد صفتها إذا علم بها الكافة ولم يتأكد هذا العلم، فالموظف الذي يؤكد الشائعات يكون قد أفشى السر الذي أوْتَمَن عليه<sup>1</sup>.

- أن يعلم الموظف بالسر أثناء الوظيفة:

وهو يشمل ما اطلع عليه الموظف بحكم وظيفته كالأوامر والقرارات الإدارية والدراسات.

✓ ثانيًا: أهداف السر المهني.

إنّ السر المهني هو التزام يقع على عاتق الموظف العام، فلا يجوز له أن يفضي بمعلومات، أو يبوح عن أعمال الوظيفة التي يقوم بها كقاعدة عامة، سواءً بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ويجوز للموظف العام-استثناءً على هذه القاعدة- أن يُدلي بالمعلومات في حال موافقة السلطة الوصية والمختصة، أو إذا أجازها القانون صراحة. فالإخلال بالسر المهني يعدّ خطأً جسيمًا يعرض مرتكبيه للمسؤولية التأديبية أو الجنائية، والمشرع من وراء هذا التشديد على الالتزام بالسر المهني لتحقيق أهداف عديدة، منها: ما يخص الفرد صاحب السر باعتباره مواطنًا، ومنها ما يخص المؤسسة التي يعمل فيها الموظف في حدّ ذاته، إذ يسعى المشرع في الأصل لحماية السر المهني، تحقيقاً لمصلحة الأفراد الذين تتعلّق بهم هذه الأسرار، وكما يوجب حمايتها بالالتزام الموظف بعدم إطلاع أيّ كان على هذه الأسرار، إلاّ في الحالات التي نصّ فيها القانون بخلاف هذا الالتزام، نظرًا لما يترتب من أضرار لهؤلاء الأفراد، إذ يتمثّل الهدف الأول من الالتزام بالسر المهني في إضفاء أسس الثقة، بين الإدارة ممثلة في الموظف وبين المواطنين؛ وبهذا يسود الاستقرار الاجتماعي وكذا راحة المواطنين.

وأما بالنسبة للهدف الثاني المنشود الذي يسعى المشرع لتحقيقه من خلال الالتزام بالسر المهني، فيتعلّق بضرورة حماية الإدارة من ظاهرة تسريب المعلومات، التي تمس بمصداقيتها، أو تهدد أمن الدولة، فلا يمكن التحرّر من واجب السر المهني إلاّ بترخيص مكتوب من السلطة السامية المؤهلة لذلك<sup>2</sup>.

1- علي جمعة، محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، د/ط، 2003، ص34.

2- هاشمي خرفي، ص 389-390.

ولقد تطرّق المشرع الجزائري إلى واجب السّر المهني من خلال قوانين عديدة؛ منها: ما جاء في الأمر رقم 06-03 في المادة 48 التي تنصّ على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسّر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به، أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرّر الموظف من واجب السّر المهني، إلا بترخيص مكتوب من السلطة السّامية المؤهلة".

وكذلك المادة 49 من ذات الأمر، التي تنصّ على أنه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية، دون المساس بالمتابعات الجزائية"<sup>1</sup> وقد تبينّ سعي السّر المهني في حماية الإدارة، و في خلق الثقة بين الإدارة والمواطنين، بحفظها لأسراره التي إذا أفضيت ألحقت به أضراراً.

#### ○ الفرع الثالث: أثر التحفظ والالتزام بالسّر المهني على ممارسة الحقوق والحريات السياسية.

إنّ واجب التحفظ والالتزام بالسّر المهني من أهمّ القيود المفروضة على الموظّفين في ممارسة حقوقه السياسية، لذا وجب تبيين أثر كل واجب على هذه الحقوق، وعلاقتها بمبدأ الحياد:

✓ أولاً: أثر الالتزام بواجب التحفظ على ممارسة الحقوق والحريات السياسية.

إنّ التزام الموظف العمومي بواجب التحفظ لا يعني تحويله إلى أبكم، وإنّما هو حركياً في الأشخاص يتمتع بحقوق، كأن يعبر عن أفكاره عن طريق الكتابة أو النضال في حزب معيّن، أو الترشح دون الإشارة إلى صفته، لأنّه في خدمة المواطن، ويجب عليه أن يظهر في صورة تعبّر عن مفهوم الحياد<sup>2</sup>. وإذ تنصّ المادة 26 من الأمر: 06-03 على أنّ: "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التّحفظ المفروض عليه".

1- الأمر رقم 06-03 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، سنة 2006، المادة 48، ص 49.

2- علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 343.

كذلك الأمر في الانضمام إلى أحزاب السياسة، فقد جُوز كلٌّ من الدستور والقانون التنظيمي للأحزاب للمواطن الانخراط فيها، وباعتبار الموظف مواطناً، ومن حقّه ممارسة حقوقه السياسيّة والمدنيّة؛ إلا أنّ هذا الحقّ مقيدٌ ببعض الاستثناءات، بالنظر إلى طبيعة بعض الوظائف، التي تقضي من مزاوليها التّحلي بالتّجرد والاستقلالية والحياد السياسي، حتّى لا يؤثر ذلك على عملهم في وظيفتهم؛ كالشرطي والقاضي، والهدف من هذا الاستثناء هو حفظ التزام حياد الموظف وتحفظه، إذ لا يجب عليه أن يستغل وظيفته لأغراض سياسية أو حزبية تسيء بمصلحة المرفق العمومي، ولا يجوز له أن يعيق السياسات، أو يؤثر بسبب انتمائه السياسي على القرارات التي تتخذها الإدارة، وهو ما نجده في المرسوم التنفيذي رقم: 90-226 الخاص بالعمّال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، والذي ينصّ على حرية الرأي والتعبير، وعلى قيده بواجب التحفظ وذلك في المادة 13 منه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه سلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه"؛ إذ أنّ كل تعبير منهم عن رأي يسبب ضرراً للحكومة وحرّجاً كبيراً<sup>1</sup>.

وعليه فإنّ الموظف له حرية إبداء المواقف، والآراء السياسيّة، والانخراط في الأحزاب ما عدا الوظائف العليا، كما أنّه لا يجوز للموظف المشاركة في مظاهرة قرّرت السلطة المختصة حظرها، وأنّه يمنع على الموظف توجيه ألفاظ واتهامات لإدارة المرفق العام وللمسؤولين أثناء تعبيره عن آرائه السياسيّة<sup>2</sup>.

#### ✓ ثانياً: أثر الالتزام بالسّر المهني على ممارسة الحقوق والحريات السياسيّة.

إنّ الهدف من التزام الموظف العام المحافظة على الأسرار المهنيّة هو حماية مصلحة الأفراد والمصلحة العامّة، إذ تمثّل الثقة المتبادلة بين المواطن والأجهزة الإداريّة، وإذا كانت الاشتراكات الوظيفيّة قد كفلت للموظف العام ممارسة حقوقه السياسيّة، فلا يسمح له بأي حال أن يستغل

1- جلول فيساح، حرية الموظف في الرأي والتعبير في قانون الوظيفة العمومية الجزائري وواجب الحياد والتحفظ، مجلة

الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدينة-الجزائر، مج: 2، ع: 1، ص 120.

2- علي خاطر الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، (د/ب)، ط1، 2003م، ص 524، 525،

المعلومات السريّة التي يطّلع عليها بحكم وظيفته، وذلك لتحقيق أغراض سياسية سواءً عن طريق التشهير بالحكومة، أو بأحد الأطراف المتعاملين مع الإدارة، فإنّه يكون قد أخلّ بواجب المحافظة على السرّ الوظيفي<sup>1</sup>. فمن حقوق الموظف السياسيّة الخاضعة لهذا القيد حقّه في التعبير عن آرائه بموجب هذا الالتزام، ولا يستطيع أن يعبر عن ذلك، إلّا إذا سمحت له القوانين والتّعليمات المنظمة لذلك<sup>2</sup>، ويظهر أثر التزام الموظف بالمحافظة على الأسرار المهنية التي يطّلع عليها في ممارسة حقوقه السياسيّة، والتزامه بعدم إفشائها، للتدليل على موقف سياسي معيّن، أو لإشاعة موضوع محدّد، مستخدمًا في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته<sup>3</sup>.

وانّه يمنع على الموظف العام أن يستغل وظيفته أو منصبه أو مسؤوليته، لأغراض سياسية أو حزبية، من شأنها أن تمسّ بمصلحة المرفق العمومي، وتسيء إلى الوظيفة التي يمارسها، وعليه أن يحترم سرية المعلومات والوثائق التي يحصل عليها بمناسبة مهامه المهنية، وحتىّ بعد الانتهاء من مهامه، إذ لا يجوز للموظف أن يعيق السياسات والاستراتيجيات بداعي انتمائه السياسي أو الإيديولوجي، ولا يؤثّر على القرارات التي تطبّقها الإدارة، وإذ يتحمّم على الموظف العام في أثناء ممارسته للحقوق وللحريات السياسيّة الالتزام بواجب الحياد في تقديم للخدمة العموميّة.

1- علي عبد الفتاح محمد خليل، المرجع السابق، ص 440.

2- محمد نجم جلاب، حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد-العراق، 2013، ص 171.

3- صبري جلبي أحمد عبد العالي، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسيّة (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة-مصر، د/ط، 2010م، ص 741.

❖ خلاصة الفصل الأول :

لعلّ ما يستخلص من ثنايا الفصل الأول الموسوم: "الإطار القانوني لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة" ما تمّ التطرق إليه من مفهوم مبدأ الحياد وظروف نشأته، وإذ تبين أنّ أصل تكوينه راجع إلى فكرة اختلاط الإدارة بالسياسة، وتدخّل الأحزاب السياسية التي أدت إلى فساد الجهاز الإداري، حيث كان سائداً نظام الغنائم، وقد أدى إلى دعوة الأمريكيين حينذاك لفصل السياسة عن الإدارة؛ ممّا يعني قيام الجهاز الإداري على أساس تشغيل الكفاء للوظيفة العامة.

وأما بالنسبة للجزائر فقط سجّلنا غياب مبدأ الحياد إلى غاية دستور 1989، التي جاءت أحكامه معلنةً عن الأخذ بهذا المبدأ ولو بصفة ضمنية. وقد بقي الأمر على ذلك إلى غاية دستور 1996 الذي عمل على تدعيم مبدأ الحياد، من خلال النصّ على معايير تكريسه، وبخاصّة من خلال الإصلاحات في الدساتير المتعاقبة، وقد حرص المشرّع الجزائري على تكريسه في المنظومة القانونية، من خلال النصّ على مبدأ الجدارة في شغل الوظائف العامة.

وقد تمّ الخلوص إلى واجبات الموظّف المجسّدة لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وهو المترجم في واجبات أقرّها المشرّع للموظّف، باعتباره يشغل مهنة بشكل دائم، إذ الواجب على الموظّف الالتزام بهذه الواجبات؛ كواجب الطاعة وواجب التّحفّظ وكتمان السرّ المهني. ويكون الموظّف كنتيجة لذلك خاضعاً لهذه الواجبات، دون أن تمنعه من المشاركة في الحياة السياسيّة للبلاد، إذ تحميه هذه الواجبات من تدخل السّلطة السياسيّة.

# الفصل الثاني:

"ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

لعلّ ممّا يوصف به الموظف العامّ أنّه- كغير من المواطنين- يتمتّع بالحقّ في ممارسة الحقوق والواجبات التي تكرسها الدساتير والقوانين، وأما بصفته موظفاً عمومياً منتمياً إلى الدولة التي يمثلها، فهو بذلك ينفذ السياسة الحكومية، ويترجمها إلى واقع ملموس بحياة المواطنين، وتفرض عليه التزامات وقيود عند ممارسته لبعض الحقوق والحريات السياسية؛ فهو- إذن- بحكم موضوع ممارسة الموظف العمومي للحقوق والحريات لاسيما السياسية منها، يحتل أهمية كبرى، فقد تبين أنّ في ممارستها التأثير المباشر على مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وقد يتجاوز ذلك في كثير من الأحيان بأن يتعارض تعارضاً مطلقاً مع هذا الواجب؛ إذ يجد الموظف نفسه بين ممارسته للحقوق والحريات السياسية من جهة، وبين ثقل الواجبات الضرورية لتحقيق مبدأ الحياد من جهة أخرى.

وهذا ما يعرض إشكالاً أكاديمياً ههنا، يوجب تناوله بالبحث والدراسة في هذا الفصل، لملامسة أفق التعرف على أهم صور هذه الحقوق والحريات التي يمارسها الموظف العمومي في مبحث أول، وكذا التعرف على نتائج الاعتراف بهذه الحقوق والحريات وعلاقتها بمبدأ الحياد في مبحث ثانٍ.

### ❖ المبحث الأول: صور الحقوق والحريات التي يمارسها الموظف العمومي.

الموظف العمومي شأنه شأن أي مواطن له الحق في ممارسة الحقوق والحريات، ولكن بصفته موظف عمومي ينتمي إلى جهاز الدولة الرسمي ويمثله في الوقت نفسه، فقد كفل له الدستور بذلك، على أن تتمّ في إطار قانون، وما يتطلبه الحفاظ على النظام العام وأمن الدولة، وهي قيود عامة يخضع لها جميع مواطني الدولة، إضافة إلى قيود خاصة تفرضها القوانين والتنظيمات على الموظف، بصفته المسير للمرفق العام، وذلك من أجل ضمان الخدمات وتقديمها للجمهور بكلّ نزاهة وحياد؛ فالمرجع الجزائري يتكفل بضمان هذه الحقوق الدستورية للموظفين العموميين، وعدم حرمانهم من ممارستها، إلا في حدود حالات المنع أو التّحفظ المنصوص عليهما في القانون<sup>1</sup>.

ومن الحقوق والحريات التي يمارسها الموظف بصفته مواطناً، ولها أثر بالغ على مبدأ الحياد؛ منها ما يصنف ضمن الحقوق والحريات الفردية، وأهمها حرية الموظف في الرأي والتعبير، وهو المعالج بالتنازل في المطلب الأول، ومنها ما يصنّف ضمن الحقوق والحريات الجماعية وتتمثل في الانتماء للأحزاب السياسية وممارسة الحق النقابي، وهو المعالج بالدراسة في المطلب الثاني.

1- عبد الحليم سواكر، ضمانات الموظف العام على ضوء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مقال منشور بتاريخ 16 جويلية 2019، على موقع موسعة التشريع المدرسي الجزائري.

• **المطلب الأول: حرية الموظف في الرأي والتعبير.**

تعدّ الآراء السياسية أكثر الصّور أهميةً في مجال الحقوق السياسية للموظف العام، إذ تمثل المركز الرئيسي للصّراع القائم بين الموظف العام والسلطة<sup>1</sup>، وحتى يتبين حقّ الموظف في التعبير عن آرائه السياسية، وجب التّطرق إلى مضمون حرية الرأي والتعبير وأساسهما فرعاً أولاً؛ ثمّ العروج على أحكام قوانين الوظيفة العموميّة، الخاصّة بممارسة الموظف العمومي لحرية الرأي والتعبير.

○ **الفرع الأول: مضمون حرية الرأي والتعبير وأساسهما.**

لعلّ ما سنتطرق إليه في هذا الجزء مضمون حقّ المواطن في تبني الآراء السياسيّة واعتقادها والتعبير عنها، وكذا تبين الأساس القانوني لحرية التعبير في الإعلانات، وموثيق حقوق الإنسان والدساتير الوطنيّة وإيضاحه.

✓ **أولاً: مضمون حرية الرأي والتعبير.**

الآكد أنّ حرية الرأي والتعبير هي إمكانية نقد الحكومة ومعارضتها بالأفعال، شريطة عدم ارتكاب مخالفة يعاقب عنها صاحبها بنص قانوني<sup>2</sup>، وهي حق من حقوق الإنسان وجزء من الحريات الأساسيّة إذ يستطيع الفرد بواسطتها إحقاق الحق وإظهار الباطل؛ وتنقسم إلى حرية إبداء الرأي والتعبير، وحرية تلقي الرأي والتعبير، وهي توصيل الفرد لرأيه إلى من يريد، وبأي طريقة يرد وتتاح له الفرصة في ذلك<sup>3</sup>. فقد ورد بحسب إعلان حقوق الإنسان ما يتضمن حرية الرأي والتعبير، وحرية الرأي أو الاعتقاد، وحرية التعبير عنها وإخراجها إلى العلن. وتتمثّل حرية التعبير في إبداء الآراء، إذ تنصّ المادة 11 منه على أنّ: حرية إيصال الأفكار والآراء هي من أعلى حقوق الإنسان لكلّ مواطن، فهي إذن أن يتكلم ويكتب ويطلع بحرية، ولا يصبح محلّ المساءلة إلّا عند إساءة استعمال هذه الحرية في الحالات المحددة في القانون.

وأما مضمون حرية التعبير وإبداء الآراء بالنسبة للموظف العام فيرى الفقيه "رويني شاببي" بأنّ الأعوان العموميين لهم الحق في التعبير عن آرائهم بأي طريقة، وأيّة وسيلة كانت، طبقاً للنظام المعمول به، ولهم الحق في انتقاد الحكومة في طريقة عملها أو خطتها الاجتماعيّة، بشرط التقيد بواجب التحفظ

1- السيد عبد الحميد العربي، ممارسة الموظف الحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، القاهرة، مصر، 2003، ص 79.

2- صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسيّة، ص 137.

3- محمد سعادي، حقوق الإنسان، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2009م، ص 28.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

في حالات محددة في القانون أو التنظيم<sup>1</sup>، وإنّ هذا الحقّ قد نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أثار للموظف أو المواطن بصفة عامّة حقه في الرأي والتعبير بأي وسيلة كانت<sup>2</sup>.

✓ ثانيًا: الأساس القانوني لحرية الرأي والتعبير.

أقرت إعلانات حقوق الإنسان موثيقها، وكذا دساتير للدول حرية الرأي والتعبير؛ إذ نصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام 1948 في المادة 19 منه على أنه: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقرار الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقيّد بالحدود الجغرافية".

وأما الاتفاقية الدولية لحقوق والحريات السياسية لسنة 1966 فقد نصّت الفقرتان الأولى والثانية من المادة 19 منه على أنه "لكل فرد الحق في اتخاذ الآراء دون تدخل، لكل فرد الحق في حرية التعبير، وهذا الحق يشمل حرية البحث عن المعلومات أو الأفكار من أي نوع واستلامها ونقلها بغض النظر عن الحدود الموجودة بين الدول، وذلك إما مشافهة أو كتابة أو طباعة، كان في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها" وأما في التشريع الجزائري، فقد أقرت جلّ دساتيرها حرية الرأي والتعبير، إذ نجد في دستور 1996<sup>3</sup> ما ينصّ في المادة 41 منه التي يقرّ بأنّ: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"، وقد أكدّه التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>4</sup> في المادة 51 منه على أنه: "لا مساس بحرية الرأي حرية ممارسة العبادات مضمونة وتمارس في إطار احترام القانون، تضمن الدولة حماية أماكن العبادة من أي تأثير سلبي، أو إيديولوجي".

كما أكّدت المادة 52 من ذات الدستور على أنّ: "حرية التعبير مضمونة، حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما، يحدد القانون شروط ومكيفيات ممارسته".

○ الفرع الثاني: أحكام قوانين الوظيفة العمومية الخاصة بممارسته لحرية الرأي والتعبير.

نصّ المشرع الجزائري في الباب الثاني على هاتين الحريتين، وعنونه بالضمانات وحقوق الموظف وواجباته، وخصّ الفصل الأوّل من هذا الباب للضمانات وحقوق الموظف، وأفرد المواد من

1-René chapus ,Droit Administratif général-Tome2-14«édition Domat droit public Montchrestien,2000,p238-239.

2-Guy Braibant et Bernard stirn, le droit administratif français,5édition,préss,de sciences po, Dallez,1999,paris, p413-414.

3- التعديل الدستوري لسنة 1996، سبق ذكره في ص 10.

4- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

26 إلى 29 من قانون الوظيفة العمومية<sup>1</sup> الجزائري للضمانات. ونلاحظ أيضاً أنّ المشرع الجزائري لم يستعمل مصطلح الحرية المنصوص عليها دستورياً في المادة 36-41 من دستور 1996.

وإنّما استعمل بدلها مصطلح الضمانات، في الفصل الأول من الباب الثاني من قانون الوظيفة العمومية الجزائري، في حين أنّه نجد المشرع قد نصّ في المادة 26 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/7/2006 المتعلق بالقانون العام الأساسي للوظيفة العمومية بأنّ: "حرية الرأي مضمونة في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه". كما نصت المادة 27 من نفس القانون على أنه: "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية والاجتماعية".

ويلاحظ أنّ المشرع الجزائري في المادتين 26-27 من قانون الوظيفة العمومية لم يتعرض إلى تعريف هاتين الحريتين، واكتفت فقط بالنص على أنّ حرية الرأي مضمونة، وأنّه لا يمكن للإدارة أن تجري تمييزاً بين الموظفين، بسبب التعبير عن آرائهم السياسية أو الفكرية أو اللغوية أو الثقافية أو العقائدية، في حال الترقية أو أي امتياز يقرّه القانون أو التنظيم، لكن المادة 26 من نفس القانون أقرت للموظف حرية الرأي لكن في حدود احترام واجب التحفظ المفروض على الموظفين، فإنّ حرية الرأي والتعبير من قبيل الضمانات المقررة للموظفين. كما لم ينصّ المرسوم التنفيذي رقم 226/90<sup>2</sup>، الخاص بالعمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة على هاتين الحريتين، حرية الرأي والتعبير، بل قيده بواجب التّحفظ؛ إذ نصت المادة 13 منه على أنه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلّى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوّه كرامة المهمة المسندة إليه".

ويعود سبب عدم النص على هاتين الحريتين إلى كون شاغلي الوظائف جزءاً من الحكومة، وقد عيّنه رئيس الجمهورية، فهم مكلفون بالتنفيذ والتقيّد بواجبات الوظيفة المسندة إليهم، وكون مهمتهم مهمة حساسة، وتتطوي عليها مخاطر جسيمة، إذ إنّ كل تعبير عن الرأي قد يسبب ضرراً للحكومة.

### • المطلب الثاني: حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وممارسة الحق النقابي.

لعلّ من صور الحقوق السياسية الجماعية التي يتمتع بها الموظف العام الترشح للمجالس النيابية والانتماء للأحزاب السياسية وممارسة الحق النقابي طالما توفرت في الشخص المترشّح

1- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، رقم 46، تاريخ 16/07/2006.

2- المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (ج، رقم 31 المؤرخة في 28/07/1990) المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94 المؤرخ في 1/2/1994 (ج، رقم 1 المؤرخة في 02/01/1994).

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

الشروط التي نص عليها القانون لذلك، وممارستها تكون في إطار جماعة منظمة ومُعترف بها فارتأينا أن نتطرق إلى حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية والترشح كفرع أول، وحق الموظف في ممارسة الحق النقابي كفرع ثاني.

### ○ الفرع الأول: حق الموظف في الترشح والانتماء للأحزاب السياسية.

إن حق الموظف في الترشح والانتماء للأحزاب السياسية يعدّ صورةً عن الحقوق السياسيّة الجماعية، إذ تكون ممارستها في إطار جماعة منظمة، ومُعترف بها قانوناً كالحزب السياسي، وسنعرض إلى حق الموظف في الترشح أولاً، ثم إلى حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة ثانياً.

### ✓ أولاً: حق الموظف في الترشح.

إنّ الأساس الدستوري لحقّ الترشح في النظام الجزائري يختلط بحسب مراحل النظام السياسي في الجزائر، إذ يرتبط دستوراً 1963 و1976 بمرحلة الأحادية الحزبية؛ فالحديث هنا عن الحق في الترشح سواء للمواطنين كافة أو للموظف العمومي بصفه خاصّة قد عبّر عنه الأستاذ محمد العربي ولد خليفة<sup>1</sup> بقوله: "...ففي ظل هذه المرحلة والتي سبقتها بقي حقّ الترشح مجرد شعار نظري، حيث كان هذا الحق محصوراً أو مقيداً بالحزب الذي له القول الفصل في ترشيح من يشاء أو إقصاء من يشاء، دون حسيب ولا رقيب"<sup>2</sup>.

وأما حقّ الترشح في الدستور الجزائري بعد ولادة الديمقراطية، بصدور كلّ من دستور 1989، وما جاءت به المادة 10 القاضية بأنّ الشعب حرّ في اختيار ممثليه، وأنّه لا حدود لتمثيل الشعب، إلّا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات، إضافة إلى ما جاءت به المادة 47 من الدستور نفسه التي تنصّ على حقّ كلّ مواطن في الانتخاب والترشح، متى توافرت فيه الشروط القانونية، وجاء التّعديل الدستوري لسنة 1996 ليؤكد هذا الحق من خلال المواد 29 و31 و50، كما أكّدت جميع التعديلات الدستورية المتعاقبة في تكريس حقّ الترشح؛ وضمنت بهذا ما يلي:

### 1- ضمانات حقّ الموظف العمومي في الترشح:

1- أكاديمي وسياسي ومجاهد جزائري، تدرّج في الوظائف الحزبية من العضوية في اللّجنة المركزية لحزب التحرير الوطني، والوظائف السياسية في شغله سفيراً باليمن وإيران، ثم ترأس المجلس الشّعبي الوطني من الفترة الممتدة من 2012 إلى 2017.

2- محمد العربي ولد خليفة، التنمية الديمقراطية في الجزائر والمنطقة العربية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 56.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

إنّ ضمان الحرية الانتخابية من أبرز الشروط التي يجب توافرها، التي تسعى إلى تحقيق الديمقراطية في المجتمعات المعاصرة؛ شريطة توافر ما يلي<sup>1</sup>:

أ- شروط حق الموظف العام في الترشح: لقد حرص المؤسس الدستوري على تبني مبدأ الترشح العام، وهذا ما تمّ الإشارة إليه من خلال المواد 10 و 47 و 50 من دستور 1996، ومن خلال ذلك يمكن استخلاص صفة العمومية للترشح، وهذا ما نصّت عليه المادة 37 من دستور 2020، التي جاء فيها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولهم الحق في حماية متساوية، لا يمكن أن يتذرع بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي". كما نصّت المادة 35 منه على: "...تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات وتحول دون مشاركته الفعلية للجميع في الحماية السياسية".

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 21-01 المتضمن نظام الانتخابات يتضح أنّ المشرع الجزائري قد فرض بعض الشروط للمتشرّحين، ووضع قيوداً لهذا الحق. ويجب الإشارة إلى أنّ الشروط تختلف بحسب المنصب المراد الترشح إليه، إلاّ أنّه يمكننا إجمالها فيما يلي<sup>2</sup>:

- أن يكون ناخباً لأنّه من غير المعقول أن يتقدم المواطن لترشيح نفسه، في الوقت الذي لا يمكنه أن يقوم بممارسة حق الانتخاب، وينطبق على جميع الانتخابات سواء أكانت محلية أم تشريعية وحتىّ رئاسية<sup>3</sup>.

- أمّا بالنسبة للسّن

فإنّ القوانين الخاصة بالانتخابات في مختلف الدول، تتفق على سن معين للسماح بالترشح، وبالنسبة للانتخابات النيابية في الجزائر فإنّ المشرع قد حدده السّن بخمسة وعشرين سنة للترشح لعضوية المجالس النيابية، وبثلاثة وعشرين سنة، للترشح للانتخابات المحلية، في حين حدد سن الترشح للانتخابات الرئاسية بأربعين سنة.

- المؤهل العلمي:

1- داودي عادل، ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحرية السياسية في التشريع الجزائري، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مج 2، ع 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، ص 36.

2- صديقي نبيلة، حق الموظف العام في الترشح، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، 2016، ص 220.

3- آيت شعلال نبيل، ضمان حق الترشح (دراسة مقارنة)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة سطيف، ع 2، 2020، ص 297.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

على الرغم من أهمية هذا الشرط، إلا أنّ المشرع الجزائري لم يتطرق في الأمر 07/79 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لهذا الشرط<sup>1</sup> وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 01/21 نجده ينصّ على أن يتضمّن التّصريح بالترشّح للانتخابات المحليّة (البلدية أو الولائيّة) المستوى التعليمي لكل مرشّح، سواء أكان أصلياً أم مستخلفاً، أن يكون حائزاً على مستوى جامعي على الأقل<sup>2</sup>.

### - مبدأ التفرغ:

إنّ المشرع الجزائري يضيف جملة من الأحكام، التي يقتصر أثرها على فئات الموظفين الذين يزاولون وظائف معينة، إذ لا يجوز لهم الجمع بين مناصبهم، ومنصب آخر بطرق الانتخاب وذلك كما يلي:

### - الحال الأولى بالنسبة لمقاعد البرلمان:

إنّ المؤسس الدستوري الجزائري بتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات سنة 1989 قد أقام الدعائم الأساسية للديمقراطية، ويتحقق ذلك من خلال فصل وظيفي وعضوي بين السلطات، وعدم الجمع بين الوظائف خاصّة على مستوى السلطة التنفيذية التشريعية<sup>3</sup>. وبالرجوع للمادة 125 من تعديل دستور 2020 التي تنصّ على أن: "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، ولا يمكن الجمع بينهما وبين عهديات أو وظائف أخرى"<sup>4</sup>.

وبذلك لا يجوز لموظف مرشّح أن يجمع بين وظيفته - أيّا كانت - وبين عضويته للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. وأما المادة 03 من القانون العضوي رقم 02/12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية والتي تنصّ على أنه: "تنافى العهدة البرلمانية مع وظيفة عضو في الحكومة العضوية في المجلس الدستوري، عهدة انتخابية أخرى في المجلس الشعبي المنتخب، وظيفة أو منصب في الهيئات أو الإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية، وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو

- 1- الأمر 01-21 المؤرخ في رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، ع 17، الصادرة في مارس 2021 المادة 277، ص 26.
- 2- بينيني أحمد، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 8، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر، 2013، ص 181-182.
- 3- عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، المجلة الجزائرية للقانون المقارن، جامعة معسكر، ع 2، ص 170-171.
- 4- المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 24 محرم 1442 هـ / الموافق 15 سبتمبر 2020م، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، ع 54، الصادر في سبتمبر 2020.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

فلاحي، ممارسة نشاط تجاري، مهنة حرة شخصية باسمه، مهنة القضاء، وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية، رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية<sup>1</sup>.

### - الحال الثانية بالنسبة إلى مقاعد المجالس المحلية:

لم تمنع النصوص القانونية الجمع بين عضوية المجالس المحلية، وبين الوظيفة كأصل عام، بل وضعت بعض المبادئ في الرجوع إلى نصّ المادتين 133 و134 من قانون الوظيفة العامة تنصّ على أنه: "يتم انتداب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة...عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية...".

إضافة إلى نصّ المادتين 188 و190 من قانون الانتخابات نصت المادة 188 على أنه: "يعتبر غير قابل للانتخابات خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص أن يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها، والوالي، الأمين العام للولاية، والوالي المنتدب، رئيس الدائرة، المفتش العام للولاية، عضو مجلس المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، أمين خزانة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية"<sup>2</sup>.

وقد جاء في نص المادة 29 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المرشح لعهدة انتخابية سياسية بالأراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء العهدة"، وبذلك قد أقرّ المشرع الجزائري الحماية القانونية لحقّ الموظف العمومي في الترشح.

### - إجراءات الترشح:

تبدأ عملية الترشح بسحب استمارة الترشح من مصالح الولاية، ويصحّب التصريح بالترشح بملف خاصّ بكلّ مرشح أساسي أو مستخلف مذكور في القائمة، إضافة إلى الوثائق التي تثبت توافر الشروط الموضوعية للترشح، فضلاً عن محضر اعتماد التوقيعات بالنسبة للقوائم الحرة، وكذا البرنامج الانتخابي<sup>3</sup>، ويودع التصريح بالترشح لدى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، مقابلة وصل إيداع يسلم للمصرّح، وتتولى هذه الجهة النظر للسلطة في مطالب الترشح خلال فترة زمنية تحددها القوانين

1- المادة 3 من القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 18 صفر 1433هـ/ الموافق 12 يناير 2012م، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية، ع1، الصادرة في جانفي 2012، ص41.

2- المادة 288 من الأمر 01/21 المرجع السابق، ص28.

3- محروق أحمد، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في الجزائر، شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص106.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

الانتخابية، وبعد تأكدها من استقاء المرشح للشروط المطلوبة، في حين أنه يجب عليها تعليل قراراتها في حال رفضها لقبول الترشيحات، وإعلام المعنيين بذلك، حتى يتسنى لهم الطعن في هذه القرارات خلال الآجال القانونية.

### 2- ضوابط حقّ الموظف العمومي في الترشح:

لم يخصّ المشرع الجزائري الموظف العام المرشح بضوابط خاصة تكفل ممارسته لحق الترشح، إذ لا بدّ من الرجوع إلى الأحكام العامة، المعمول بها في هذا المجال، فالمشرع وهو بصدد تنظيم شروط الترشح، وضمناً لمبدأ المساواة بين المرشحين، قد حظر الترشح في أكثر من دائرة انتخابية، كما يشترط ألاّ يتضمّن قائمة ترشح واحدة أكثر من مرشحين ينتميان إلى أسرة واحدة، سواء أكانت القرابة بالنسب أم بالمصاهرة، إلى حدود الدرجة الثانية منهما تحت طائلة العقوبات<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 01/21 المتضمّن النظام المتعلّق بالانتخابات إذ نصّ على أنّه: "يحق لكلّ مواطن جزائري توافرت فيه الشروط أن يترشح في أيّ دائرة من الدوائر المحدد بنص القانون، بيد أنّه لا يجوز له الترشح سوى في دائرة انتخابية واحدة اعتبرها المشرع الجزائري جريمة معاقب عليها قانوناً"<sup>2</sup>.

والواجب على المترشحين التقيّد والالتزام بالمدة القانونية الممنوحة لهم لعرض برنامجهم الانتخابي، والالتزام بالأماكن المخصّصة لهم لعرض إعلاناتهم الانتخابية؛ أين عمد المشرع الجزائري إلى العمل على تمكين جميع المرشحين، دون استثناء وعلى قدر من المساواة، الاستفادة من هذه الحقوق المقرّرة.

### ✓ ثانياً: الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية.

إنّ حرية تكوين الأحزاب السياسية يستهدف هو الآخر تدعيم الديمقراطية، وبذلك تعمل الدّول إلى تكريس الحقّ في تأسيس الأحزاب السياسية بصفة خاصة، إلّا أنّ بعض التشريعات تمنع على الموظف الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وقد برّر الفقه هذا التوجّه إلى أنّ واجب الموظف الأساسي هو خدمة المجتمع وليس خدمة فئة معينة أو جماعة محدّدة، إضافة إلى أنّ تبعية الموظف للحكومة توجب عليه تنفيذ سياستها وأوامرها، وعدم عرقلة برامجها وخططها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها<sup>3</sup>.

1- صديقي نبيلة، المرجع السابق، ص 233.

2- المادة 181 الأمر رقم 01/12، المرجع السابق، ص 26.

3- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، د/ط، 2004، ص 269.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

في حين أنه يبرر بعض الفقهاء الآخرين المنع المذكور إلى الاستقرار والثبات الحكوميين، الذي يقتضيان إبعاد موظفي الإدارات عن التأثيرات والتجاذب السياسية<sup>1</sup>.

وأما الحال في الجزائر فيما يخص حرية تكوين الأحزاب السياسية والانتماء إليها، فقد ارتبط بطبيعة النظام السائد، الذي مرحلة الأحادية الحزبية ومرحلة التعددية الحزبية.

### 1- الأساس القانوني لحق تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها:

ظهرت الأحزاب السياسية الجزائرية إلى الوجود في ظلّ دستور 1963، وذلك في النظام القانوني الجزائري وقد تمّ حصر العمل الحزبي تحت مظلة الحزب الواحد، وأما بعد الانفتاح السياسي الذي شهدته البلاد عند إقرار دستور 1989، ونظرًا للمناخ التنافسي الذي كرّسته مواد الدستور نفسه، تم إصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي رقم 11/29 في 5 يوليو 1989 المتعلق بالجمعيات السياسية.

والملاحظ أنه على الرغم من الحرية المفتوحة على حقّ تكوين الأحزاب السياسية، وذلك بما جاء في نصّ المادة 42 من دستور 1996 واعترفت الدساتير الجزائرية بحرية إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية والانتماء إليها، ابتداءً من دستور 1989 في المادة 40 منه. وأما دستور 1996 فقد جاء مفصلاً لهذه الحريات، إذ اعترف بحرية إنشاء الجمعيات في المادة 54 منه، وخص حرية إنشاء الأحزاب السياسية في المادة 28 منه، إضافة إلى ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup> من خلال ما ورد في المادة 53 منه، على استفادة الأحزاب السياسية دون تمييز من الحقوق التالية: حرية الرأي والتعبير والاجتماع، وحيزٌ زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيله في البرلمان على المستوى الوطني، وتمويل عمومي عند الاقتضاء يرتبط بتمثيلها في البرلمان، كما يحدده القانون.

### 2- مدى حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية:

يستند القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مضمونه إلى مبادئ مكرّسة في الدستور، والمتمثلة أساساً في دولة القانون، والفصل بين السلطات، وحياد الإدارة، والمساواة للالتحاق بالوظائف العمومية، وكذا الحريات الفردية والجماعية للمواطنين؛ إذ يستفيد الموظف العمومي من خلال هذه

1- محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإدارية، دار المعارف، مصر، د/ط، 1957، ص 169.

2- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 26-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ، الموافق ل 6 مارس 2016م، الجريدة الرسمية، ع 14، ص 53.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

الغايات من ضمانات؛ أهمّها: ضمانه حرية الممارسة السياسي، وعدم التمييز بين الآراء المعبرة عنها، والتي تستمد مشروعيتها من مبادئ التنظيم الديمقراطي الذي انتهجه البلاد<sup>1</sup>.

هذا؛ والأصل أن يتمتع كل موظف عمومي بكامل الحرية في الانضمام إلى الحزب الذي يريد، كما له الحرية في معكوسه من عدم الانخراط، إذ لا يجبر من أيّ جهة كانت على ذلك، وهذا تحت طائلة التأثير على حياته المهنية؛ وهو ما جاءت به الفقرة الثانية المادة 28 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، إذ لا يمكن بأيّ حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية<sup>2</sup>.

فقد ضمن المشرع الجزائري حماية حرية الموظف العام، وضمان عدم انحيازه، وضمان تحقيق حياد الإدارة واستقلاليتها، فقد نصّ على حالات المنع التي لا يمكن خلالها ممارسة الحياة السياسية لبعض طوائف من الموظفين ولبعض النشاطات والحالات؛ ولعلّ أهمّها:

1- حالات المنع التي تطلّ فئة معينة من الموظفين بحكم طبيعة المهام التي يمارسونها والأعمال العمومية ذات المنفعة الخيرية التي يقدمونها للمجتمع من حق الممارسة السياسية والانتماء للأحزاب السياسية.

2- حالات المنع التي تطلّ بعض النشاطات بحكم طبيعتها، فهي لا تتلاءم وممارسة الوظيفة العمومية، وهي الحالات التي تجعل الموظف في وضعية لا تسمح له القيام بواجباته القانونية بكلّ استقلالية؛ وتتمثل أساساً في:

- تولي عهدة انتخابية أو سياسية:

بحيث لا تتلاءم صفة الموظف وممارسة عهدة انتخابية على المستوى الوطني أو المحلي بصفة دائمة؛ وهو ما جسده القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال الانتداب، وذلك من أجل ضمان حياد الموظف عند أداء مهامه<sup>3</sup>.

- تولي رئاسة حزب سياسي:

إذ لا يمكن للموظف ممارسة مهمة الموظف العمومي وتوليّه رئاسة الحزب السياسي في آنٍ واحد. فالمشرع الجزائري ولضمان مبدأ استقلالية الإدارة وحيادها، لم ينصّ على أحكام تضمن وضعية

1- سواكر عبد الحكيم، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين)، مطبعة مزوار، الوادي، الجزائر، ط1، 2011، ص103.

2- داودي عادل، المرجع السابق، ص40.

3- سواكر عبد الحكيم، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين)، ص104-105.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

قانونية، يحتفظ من خلالها الموظف بمرتبته، ويمكن أن يوضح فيها لممارسة عهدة سياسية خاصة عند توليه رئاسة الحزب السياسي، إلا أن المشرع لم يمنع الموظف الذي يمارس مهام عضو مسير في حزب سياسي من الاستفادة، ويقوة القانون من الوضع في الإحالة على الاستبداء، فإنه يمنع على الموظف العام أن يشغل وظيفته أو مسؤوليته لأغراض سياسية أو حزبية، من شأنها الإساءة بمصلحة الإدارة العمومية أو بسمعتها التي ينتمي إليها، فلا يجوز للموظف أن يعيق السياسات بسبب انتمائه السياسي أو توجهاته الإيديولوجية على القرارات التي تتخذها وتطبقها الإدارة<sup>1</sup>.

### ○ الفرع الثاني: ممارسة الموظف للحق النقابي.

إن للحق النقابي أهمية في قياس مدى ممارسة الديمقراطية والالتزام بمبادئها، وذلك لارتباطه العضوي بالحريات العامة والأساسية للموظف، ويعدّ إقرار المشرع الدولي والوطني الحق النقابي من أهم الضمانات القانونية، التي تخول للعمال والموظفين تأسيس منظمات نقابية بكل حرية، ودون إذن من السلطات المختصة للدفاع عن مصالح أعضائها المادية والمعنوية، وقد اهتمت المعاهدات والمواثيق الدولية بالحرية النقابية؛ ولعلّ من أهمها تلك الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

وبصدور قانون 21 مارس 1884 في فرنسا، وهو المتعلق بحرية تكوين النقابات المهنية، فإنّ الحكومة قد أنكرت أيّ حق لموظفيها بهذا الشأن، إلا أنه في 22 ماي 1894 قد جرى تصويت، وأصدرت من خلاله غرفة النواب أمراً بتطبيق قانون 1884، وسمحت للموظفين بالانضمام إلى النقابات<sup>2</sup>، وتأكّد لهم بذلك الحق في التجمع في جمعيات مهنية، إلا أنّ رد فعل الحكومة كانت في رفض الاعتراف بنقابات الموظفين، وكذا رفض مجلس الدولة ذاته والاعتراف بنقاباتهم<sup>3</sup>؛ وعليه فقد ثابر الموظفون من أجل تكوين نقابات تمثلهم، إلى أن تراجعت الحكومة الفرنسية وسمحت بذلك<sup>4</sup>.

وأما بالنسبة للجزائر فقد عرفت حركة اجتماعية ارتبطت بالمطلب السياسي، المتمثل في الدفاع عن القضية الوطنية، وتجسيد التكامل بين الكفاح النقابي والكفاح الوطني قبل وبعد الاستقلال، وقد صادقت الجزائر على أغلب اتفاقيات العمل لمنظمة العمل الدولية، وقام المشرع بتكليف التشريع والأحكام الدستورية التي كرّست الحق النقابي لجميع المواطنين. ولا يخفى أنّه قد مرّ هذا بما مرت الجزائر بمرحلتين سياسيتين: مرحلة الأحادية الحزبية ومرحلة التعددية الحزبية؛ ولعلّه ما يوجب التطرّق إلى الأساس القانوني للحق النقابي خلال كل مرحلة.

1- داودي عادل، المرجع السابق، ص 49.

2 - Serge Salon et Jean Charles Cavaignac, *la fonction publique*, Sirey, 1985, p181.

3- محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 76.

4- طارق حسنين الزيات، المرجع السابق، ص 67.

✓ أولاً: الأساس القانوني للحق النقابي للموظف العمومي في فترة الأحادية النقابية. أقرّ المشرع الجزائري بالحرية النقابية في مرحلة الأحادية النقابية<sup>1</sup>، وذلك بتنظيم جملة من الترتيبات القانونية سواء أقرّها الدستور أو التنظيمات التشريعية، فقد اعترف المؤسس الدستوري الجزائري بالحق النقابي مرحلةً أولى، ضمن الدستور 1963 الذي نصّ في مادته 20 أن: "الحق النقابي، وحق الإضراب ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعاً، وتمارس في نطاق القانون". وكذا دستور 1976 قد كرس مبدأ أحادية التنظيم النقابي، وهو الاتحاد العام للعمال الجزائريين في المادة 20 من دستور 1963، والمادة 60 من دستور 1976، وقد عرفت هذه المرحلة نهضة فيما يخصّ الحقوق والحريات النقابية وإنّ تجربة الحق النقابي في الجزائر قد حصرت في الاتحاد العام للعمال الجزائريين، إلى غاية تعديل الدستوري 1989<sup>2</sup>، ممّا يدلّ على طغيان الطابع السياسي والإيديولوجي على حساب الحريات العامة، ومنها الحرية النقابية، فعملياً لم تعترف السياسة الجزائرية بالتعددية النقابية، بل كان الاتحاد العام للعمال الجزائريين الوحيد الذي يمثل الساحة النقابية. وأمّا فيما يخصّ التنظيمات التشريعية، فإنّ قانون الوظيفة العمومية في الجزائر سنة 1966 المتمثل في الأمر رقم 66-133 قد واصل تكريس الحق النقابي للموظف، مع استبعاد الحق في الإضراب، إذ نصّت المادة 21 منه على أن: "يمارس الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط النصوص سارية المفعول".

ومع إلغاء الأمر 66-133 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، وصدور مرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الذي كرس الحق النقابي للموظف، من خلال ما جاءت به المادة 18 منه: "يمارس العمال الحق النقابي ضمن الشروط المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهم"<sup>3</sup>، وأمّا القانون رقم 88-28 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، فقد أقرّ هو الآخر بممارسة الحق النقابي للموظف العمومي، وحرمانه من الحق في الإضراب.

ويلاحظ أنّ ممارسة الموظف العمومي للحق النقابي في ظل الأحادية النقابية لا تتضمن أية حرية، وإنّما هو التزام إيديولوجي وسياسي، ولم يكن للموظف حرية الاختيار بين النقابات، فهو مقيدٌ

1- توابتي إيمان ريماء سرور، التناسب والتعارض بين الحرية النقابية وقواعد الوظيفة العمومية، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، الجزائر، مج 5، ع 2018، ص 2، 2014.

2- عبد المجيد صغير ببيرم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص 20.

3- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارة والمؤسسات العمومية الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، ع 13، الصادرة في 24 مارس 1985، المادة 18/148.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

وملزمًا بالانخراط في منظمة نقابية واحدة، وإنما حرية الاختيار ماثلة في الانخراط في تلك المنظمة النقابية الوحيدة أو عدم الانخراط فيها<sup>1</sup>.

### ✓ ثانيا: الأساس القانوني للحق النقابي للموظف العمومي في فترة التعددية النقابية.

ارتبطت فترة التعددية النقابية بمرحلة التعددية الحزبية، وكذا إقرار العديد من الحقوق والحريات التي لها علاقة بالمسار الديمقراطي، فقد جاءت هذه المرحلة بعد المصادقة على دستور 1989، وقد ألغت أحكام هذا الدستور فكرة تسييس القوانين والطابع الإيديولوجي لتشريع العمل في الجزائر، وفتحت بذلك عهدًا جديدًا من الفعل التشريعي الذي يقوم على المفاوضة<sup>2</sup>.

حيث جاء في نص المادة 35 منه أن "مبدأ معاقبة كل من يمس بالحقوق والحريات أن يعاقب القانون المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل من يمس بسلامة الإنسان البدنية والمعنوية، بينما المادة 56 منه التي تقر الحق النقابي لجميع المواطنين، "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين" وقد أعطاهما الحماية الكافية من خلال النصوص القانونية التي تنظم كيفية ممارسة هذا الحق<sup>3</sup>.

وأكد بعد ذلك دستور 1996 على ممارسة الموظف العمومي للحق النقابي من خلال نص المادة 56 الذي سبق الإشارة إليها، وأبقت التعديلات الدستورية على الحقوق نفسها، وكذا التعديل الآخر لسنة 2020 في المادة 69 منه. وإضافة لهذا التكريس الدستوري فقد صدرت مجموعة من القوانين التي تنظم مبدأ الحرية والتعددية الحزبية.

إذ أنشأت تشريعات العمل المعتمدة لسنة 1990 واقعا قانونيا، بداية بالقانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل<sup>4</sup>، الذي مكّن المنظمة النقابية من دور مهيم، بحيث منح المشرع الجزائري حق امتياز، في إبرام الاتفاقيات والاتفاقية الجماعية، واعترف للنقابة التمثيلية بحق تقديم مترشحين لانتخاب مندوبي المستخدمين بين العمال، الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية.

1- عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 493.

2- عبد المجيد صغير بيرم، المرجع السابق، ص 80.

3- واضح رشيد، الحرية النقابية في الجزائر من الأحادية إلى التعددية، مجلة الأستاذ الباحث الدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، ع 10، مج 2، جوان 2018، ص 523.

4- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 17، الصادر في 25 أبريل 1990.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

وقد تضمن أيضاً القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من نزاعات العمل الجماعية وتسويتها، وحق الإضراب<sup>1</sup>، آليات ممارسة الحرية النقابية، والمتمثلة في حق الإضراب في الباب الثالث وسيلةً لحل نزاعات العمل الجماعية، لقد حوّل هذا القانون المنظمة النقابية الدور المسيطر فيه. وأما بصدور القانون رقم 90-14 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي<sup>2</sup>، تجسيدا لما جاء في المادة 56 من الدستور، إذ جاء ضمنه النص على تأسيس المنظمة النقابية وتنظيمها وتسييرها، من المادة 6 إلى المادة 33 منه، كما بين المنظمات النقابية التمثيلية من المادة 34 إلى المادة 39، ووضع أحكام خاصة بالمنظمات النقابية بالقانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، للعمال والأجراء من المادة 90 إلى المادة 57، وينص على أحكام جزئية من المادة 58 إلى المادة 61 منه. ونجد بخصوص الحرية النقابية في الوظيفة العمومية، إضافة إلى القانون 90-14 الذي كرس من خلال الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة هذه الحرية في مادة 35 والمادة 28 منه، فإنه لم يفصل المشرع الجزائري بين فئتي العمال والموظفين بخصوص تنظيم الحرية النقابية، سوى في بعض الإجراءات لتسوية المنازعات الجماعية.

### • المبحث الثاني: نتائج الاعتراف بالحقوق السياسية وعلاقتها بمبدأ الحياد.

إن الاعتراف بالحقوق السياسية للموظف العمومي لا يكفي وحده، بل يجب أن تتوفر ضمانات في مواجهة الإدارة، حتى لا تتأثر الحياة المهنية للموظف أثناء ممارسته لهذه الحقوق والحريات، وهذا تكريساً لمبدأ الحياد، وعدم التمييز بين الموظفين، والمساواة في المعاملة على أساس الاعتبارات السياسية، والهدف منه أيضا ضمان حياد الموظف العمومي في مواجهه الجمهور، تجسيدا للقاعدة التي تقضي بأن كل حق يقابله التزام، إذ تتمتع الحقوق بالحماية القانونية، واحترام الغير لها، وهذا يقضي فرض بعض القيود على الموظف العمومي في ممارسته لحقوقه السياسية<sup>3</sup>.

### • المطلب الأول: تقرير ضمانات لممارسة الحقوق السياسية.

الآكد أنّ الإدارة في علاقة وطيدة بالحياد العام للدولة، فهي بمختلف هياكلها ومرافقها في اتصال بالجمهور، وذلك تجسيدا لمبدأ استمرارية عمل المرافق العمومية بانتظام ونتابع، إذ تعد مشاركة

1- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 6، المؤرخة في 7 فيفري 1990.

2- القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 23، الصادرة بتاريخ 6 جوان 1990.

3- عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 350.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

الموظفين العموميين، لاسيما الكفاءات منهم في الحياة السياسية للدولة أمرًا هامًا، من أجل تحسين أداء مؤسسات الدولة، وسلطاتها في تسيير الشأن العام، بما يخدم المصلحة العامة، إلا أننا نجد الكثير منهم يحجم عن ممارسة ما خوله له الدستور والقانون، من حقوق وحرّيات سياسية، وللحدّ من عزوف الموظفين عن المشاركة السياسية؛ فكان لا بدّ من وجود ضمانات، من شأنها أن تحتّ فيهم الطمأنينة، وتوافر لهم الحماية اللازّمة لجعلهم في مأمن؛ فمنها من وضعها المشرع الجزائري، ومنها ما هو مكرّس بموجب الاجتهادات القضائية، من خلال أحكام القضاء الجزائري.

### ○ الفرع الأوّل: الضمانات التشريعية المقررة لممارسة الحقوق السياسية وحرية التعبير عنها.

يقصد بالضمانات التشريعية تلك الضمانات المقررة قانونيًا لحماية حقوق الإنسان بصفة عامّة<sup>1</sup>، والحقوق السياسية بصفة خاصّة، وذلك بتبيان سلطة المشرع في تنظيمه للحقوق السياسية، فقد أقرّ الدستور الحقوق والحرّيات القابلة للتنظيم التشريعي على الرغم من إدراجها في أحكام الدستور، إلا أنّ ذلك ليس كافيًا، فقد جاءت النصوص التشريعية لتنظم تلك الحرّيات، وتمارس في إطار حدوده، وبالكيفية التي ينظم ممارسة ذلك الحق أو تلك الحرية، إذ نصّت المادة 31 مكرّر من دستور 1996<sup>2</sup>، تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في مجالها المنتخبة يحدّد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة.

وقد أقرّ المشرع الجزائري في أحكامه بعض الحقوق والحرّيات، التي تتضمن تلك المواد عبارة فيما يلي: يحدّد القانون كيفية التطبيق، أو يحدّد التنظيم، أو بمقتدى القانون، وهي إحالة ضمنية إلى المشرع من أجل أن يصنع حدود ممارسة هذه الحقوق والحرّيات وقواعدها، فسلطة المشرع الجزائري في التدخل لتنظيم مجال الحقوق السياسية مكفولة دستوريًا، ويجب أن تتحصّر في التنظيم فقط، دون أن تمتد إلى تقييدها لعموم الأفراد، أو لبعض منهم، أو جعل أمر ممارستها، والتمتع بها مسألة يصعب بلوغها، فالرقابة الشعبية الواعية الدستورية هي الكفيلة بعدم انحراف السلطة التشريعية عن مهامها الدستورية، وإلا كان تعسفًا في استعمال السلطة.

وقد أحال المؤسس الدستوري إلى المشرع تنظيم بعض الحقوق والحرّيات، معبرًا عن إعطائه السلطة التقديرية للسلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب، وتجسيدًا لمشاركته في تنظيم الحرّيات

1- موافق طيب شريف، أجيال حقوق الإنسانة وتطورها التشريعي في الجزائر، الملتقى الوطني حول حقوق الإنسان في الجزائر، واقع ومقاربات، جامعة مصر الصديق بن يحي، جيل 13/12 ديسمبر 2012، ص 15.

2- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

المتصلة بالموظف، بكيفية تضمن تمتع كل فرد بحريته علي وجهه، لا يتعارض في ممارسة الأفراد الآخرين لحقهم في التمتع بحرياتهم<sup>1</sup>.

إذ يعدّ الموظف من حيث المبدأ حرّاً في إتباع الاتجاه السياسي الذي يختاره، وفي التعبير عنه، وبإمكانه الانخراط في أيّ حزب سياسي، والمشاركة في الحملات الانتخابية لفائدتها، ويملك حقّ الترشّح لتولي المهام النيابية، وكذا حق الانتخاب؛ فقد جاءت جلّ القوانين الصادرة في فرنسا، بداية من القرن العشرين، والمتعلقة بالوظيفة العامة، لتؤكد وتكرّس النصوص الدستورية، في كفالة حرية الرّأي للموظف العمومي، وعدم التمييز بين الموظفين، بداعي آرائهم السياسية، أو الدينية، أو الفلسفية، كما أكّدت على عدم الإشارة في ملف خدمة الموظف لآرائه السياسية، وذلك خشية التأثير على مستقبله الوظيفي<sup>2</sup>.

وإذ نصّت القانون رقم 93-824 الصادر في 3 جويلية 1983 في المادة 06 منه: "إنّ حرية الرّأي مضمونة لجميع الموظفين، ولا يجوز بأيّ حال من الأحوال التمييز بين الموظفين بسبب معتقداتهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية". إضافة إلى المادة 18 منه، التي تمنع الإشارة في ملف الموظف، أو أيّ وثيقة إدارية، إلى آرائه السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية<sup>3</sup>.

وكذلك الأمر في القانون الصّادر في 22 أبريل 1905 وهو أول القوانين الفرنسية الذي يمنح حقّ الاطّلاع على الملف الوظيفي في فرنسا؛ إذ تنصّ المادة 65 منه على أنّه من حق كل موظف، سواءً كان مدنياً أو عسكرياً أو مستخدماً أو عاملاً، وكافة عمال الإدارات العامّة الاطّلاع على الملف الوظيفي، قبل أن يتخذ ضده أيّ إجراء تأديبي، أو في حال تأخر ترقيته بالأقدمية، أو في حال النقل الوظيفي<sup>4</sup>.

هذا؛ وقد جاد- في ذات السياق- المشرع الجزائري بأحكام لضمان ممارسة هذه الحقوق؛ منها ما نصّت عليه المادة 93 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساس للوظيفة العامة على أنّه: "يتعين على الإدارة تكوين ملف إداري لكلّ موظف، ويجب أن يتضمن الملف مجموع الوثائق المتعلقة بالشهادات والمؤهلات، والحالة المدنية والوضعية الإدارية للموظف، وتسجّل هذه الوثائق وترقم وتصنف باستمرار، ويتمّ

1- دستور 1996، المرجع السابق، المادة 122.

2- صبري جبلي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، ص 141.

3- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع 2، 1970، ص 142.

4- سعيد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، د/ط، 2013،

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

استغلال الملف الإداري لتسيير الحياة المهنية فقط، ويجب أن لا يتضمن الملف الإداري أي ملاحظة حول الآراء السياسية أو النقابية للمعنى<sup>1</sup>.

ونصّ المشرع الجزائري أيضاً في المادة 27 من الأمر نفسه، على عدم جواز التمييز بين الموظفين، بداعي أرائهم السياسية، إضافة إلى نص المادة 28 على أنه: "لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أو تأثير على الحياة المهنية للموظف، مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي إلى حياته المهنية".

ونصّت المادة 29 من الأمر نفسه على أنه: "لا يمكن لأي حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المرشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية، بالآراء التي يدبر عنها، قبل أو أثناء تلك العهدة". وبذلك فقد أضاف المشرع الجزائري حماية خاصة على ممارسة الموظف للحقوق السياسية، وقد جاءت هذه الحماية تزامناً ومرحلة التعددية الحزبية، وتكريساً للديمقراطية فيها، والتزام الإدارة والحياد في مواجهة الموظف في ظلّها.

### ○ الفرع الثاني: الضمانات القضائية المقررة لممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية.

المقصود بالضمانات القضائية هو تقديم بعض اجتهادات وأحكام القضاء الإداري الصادرة، حماية للموظف العمومي في التعبير عن الآراء السياسية، استناداً لما أقره المشرع من ضمانات بخصوص ذلك. وبالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، فقد ناقش مجلس الدولة الفرنسي مسألة عدم تأثير حرية الرأي السياسي على حقوق الموظف العمومي؛ فقد ذهب في حكم له في قضية "Teissier" الصادرة 13 مارس 1953 إلى عدم جواز فصل الموظفين لاعتبارات سياسية، ولم ير ما يمنع من أن يستخدم الوزير سلطته في فصل "Teissier" بغير الطريق التأديبي، باعتباره من طائفة كبار الموظفين، ووظائفهم محلّ نظر وتقدير من قبل الحكومة، وأقرّ الحكم بصحة قرار الفصل نظراً لإخلال السيد "Teissier" بواجب التّحفظ المفروض عليه، نظراً لشغله إحدى الوظائف العليا<sup>2</sup>.

كما يمنع في هذا السياق - على الإدارة التمييز بين الموظفين في الحقوق الوظيفية كالترقية والنقل؛ وهو ما قضت به محكمة "Rouen" وأفضت إليه في حكم صدر في 13 جويلية 1905، بتعويض المتضررين، نتيجة حرمانهم الترقية، بسبب معتقداتهم الدينية المدونة حبراً على بطاقتهم المهنية<sup>3</sup>.

1- صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 141.

2- عبد العالي محمد حسنين، الحريات الأساسية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د/ط، 1981، ص 15-16.

3- tribunal de Rouen Discision 13juillet1905, Guillet, cité en Robert(Jacques)libertés publiques.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

وأما الوضع في الجزائر، فالتطبيقات القضائية التي تخص ضمانات حماية حق الموظف في ممارسة الحقوق السياسية؛ إذ نجد معظمها قد صدرت في ظل الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد، وارتبطت معظمها بقضية انتماء الموظف إلى الحزب المنحل، أو الانتماء إلى الجماعات الإرهابية<sup>1</sup>، إذ صدر المرسوم التنفيذي 93-54 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين، وعلى عمال المؤسسات العمومية، والذي يفرض على الموظف التزامات التحفظ، خصوصاً الجدل السياسي والإيديولوجي، ويشمل ذلك خارج أوقات العمل، إذ يمنعه القيام بأي تصرف أو بأي سلوك لا يليق بوظيفته. ويشكل عدم احترام هذا الالتزام خطأ مهنيًا جسيمًا، يمكن أن يؤدي إلى التسريح أو العزل، إلا أنه لا يمنع حدوث تجاوزات في حق الموظف بسبب ممارسته لحقوقه السياسية والتضييق عليه، وكذا تكييفها التكييف الخطأ في هذه المرحلة؛ ويتعلق ذلك بقضايا الموظفين، الذين تعرضوا لمتابعة جزائية، بسبب اتهامهم بأعمال تمس النظام العام وانتهت بصور أحكام البراءة.

وقد أقر القضاء سواء الإداري أو الجزائي بإمكانية تعسف الإدارة؛ سواء الإدارة الأمنية، أم الإدارة المستخدمة، وتضييقها على ممارسة الموظف للحقوق السياسية، وهو بذلك يخطو خطوة كبيرة في تجسيد الضمانات وتكريسها، التي تكفل ممارسة هذه الحقوق بكل حرية، وبالخصوص في الظروف والحالات الاستثنائية التي يتم فيها تجاوزات ضد الحقوق الفردية بصفة عامة، وحقوق الموظف العمومي بصفة خاصة.

### • المطلب الثاني: ضمانات ممارسة الموظف العمومي للحق النقابي

اعترفت أغلب التشريعات بما في ذلك التشريع الجزائري بمبدأ الحرية النقابية، والسماح للموظفين بإنشاء نقابات تدافع عن مصالحهم، كما جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1942، لاسيما مادته 23؛ ونصّها: "لكل شخص الحق في أن ينشئ وأن ينضم إلى نقابات حماية

1- المتمثلة في القضية التي فصل فيها مجلس الدولة الجزائري في 1 فيفري 1999 والتي تتلخص وقائعها في أن الموظف "س" كان متابعًا قضائيًا بسبب وقائع متعلقة بالإرهاب وعلى أساس ذلك قامت السلطة المستخدمة بعزلة وبسبب إهمال المنصب وبعد محاكمته جزائيًا وصدور حكم البراءة، طلب إعادة إدماجه في وظيفته مع دفع مرتبه من تاريخ شريعة إلا أن الجهة المستخدمة أبت ذلك، فلجأ إلى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي التي قضت بإرجاعه العمل مع استحقاقه المرتب من يوم... فقامت الجهة المستخدمة باستئناف القرار أمام مجلس الدولة الذي أيد جزء من قرار المجلس وهو المتعلق باستحقاق الموظف راتبه من يوم... وأسس القرار بناءً على المادة 16 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والتي تنص على أن الراتب يكون بعد أداء الخدمة، القرار رقم: 1474070 مجلس الدولة، 1 فيفري 1999 منشور مجلة مجلس الدولة، العدد 1، ص 85.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

لمصلحته<sup>1</sup>والحقيقة أن الاعتراف بالحرية النقابية للموظف العمومي وحده غير كافٍ، ما لم يعزز بضمانات تكفل في ممارسة هذا الحق، وذلك بالاعتراف والإقرار في فحواه ومضمونه ضمانات كفيلة بممارستها؛ وهو ما سيكون في التناول البحثي في فرع ثانٍ يخص الضمانات المقررة للموظف العمومي.

### ○ الفرع الأول: الضمانات المقررة للمنظمة النقابية.

لعلّ من أهمّ الضمانات المقررة للمنظمة النقابية في إطار الحرية النقابية، هي حرية تأسيسها وإدارتها وعدم حلّها إدارياً.

#### ✓ أولاً: حرية تأسيس المنظمة النقابية.

أول ضمان وجب إقراره في مجال الممارسة النقابية هو حق تأسيس تكوين نقابات للموظفين، وحريتها دون شرط أو قيد، إذ لا يكفي الاعتراف بحقّ الممارسة النقابية ثم إقرار تأسيسها، أو تعليقها على إجراءات صادرة عن السّلطة العمومية؛ فهذا يتعارض ويتنافى ومبدأ الحرية النقابية، ولعلّ أبرز هذه الإجراءات الحصول على ترخيص مسبق لإنشاء النقابة من السلطات المعنية، إذ يعرقل هذا الإجراء، ويقيد الحرية النقابية التي تقوم أساساً على الإدارة للتنظيم النقابي ومؤسّسه.

ورجوعاً إلى موقف المشرع الجزائري، فإنّه ينصّ على التنظيم النقابي في القانون رقم 23-02 والمؤرخ في 25 أبريل 2023<sup>2</sup>، المتعلق بممارسة الحقّ النقابي ضمن المادة 29 منه على أنّه: "تؤسس المنظمة النقابية إثر جمعية عامة تأسيسية تضم أعضائها المؤسسين وتتم معابنتها عن طريق محضر فضائي" ثمّ اشترط لقيام التنظيم النقابي الحصول على وصل تسجيل تصريح التأسيس، من قبل السلطات العمومية المعنية خلال 30 يوماً على الأكثر من إيداع الملف، بالإضافة إلى استفادة شكلّيات الإشهار في جريدة يومية وطنية إعلامية على الأقل، وذلك على نفقة التنظيم<sup>3</sup>.

#### ✓ ثانياً: ضمانات عدم جواز حلّ التنظيم النقابي.

1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. انعقد بموجب قرار الجمعية العامة 217 (في دورة الثالثة)، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

2- قانون رقم 23-02، المؤرخ في 5 شوال عام 1447هـ/ الموافق 25 أبريل 2023م، يتعلق بممارسة الحقّ النقابي، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، ع 29، المادة 34.

3- المادة 34 من القانون ذاته

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

جسدت المادة 04 من الاتفاقية رقم 87<sup>1</sup> الخاصة بالحرية النقابية، وحماية حق التنظيم النقابي، وباعتمادها المؤتمر العام لمنظمة العدل الدولية في يوليو 1948 في دورته 31، حماية المنظمات النقابية من إيقاف أو حلّ تعسفي، إذ جاء فيها: "لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحلّ أو وقف العمل التي تتخذها السلطة الإدارية"<sup>2</sup>. فيعد حماية التنظيم النقابي من الحلّ أو الإيقاف ضماناً مكملًا لحق التأسيس، وقد اقتصر المشرع الجزائري حلّ المنظمات النقابية، على الحلّ القضائي، دون الحلّ الإداري، كضمان لمبدأ الحرية النقابية، من خلال نصّ المادة 65 من قانون رقم 23-02 المتعلق بممارسة الحق النقابي، إذ جاء فيها أنه يمكن أن تحلّ المنظمة النقابية بالطرق القضائية أمام الجهة القضائية المتخصصة، وبطلب من السلطة الإدارية المتخصصة في الحالات الآتية:

- خرق أحكام هذا القانون المتعلقة بهدفها.
- خرق أحكام هذا القانون المتعلقة بعلاقتها مع الأحزاب السياسية.
- عدم ممارسة نشاط فعلي مرتبط بهدفها لمدة 03 سنوات.
- التحريض على العنف أو التهديد، أو أيّ تصرف غير شرعي مع خرق، أو محاولة خرق حقوق العمال.
- رفض الامتثال لتنفيذ الأحكام القضائية.
- الإصرار في العهود إلى اضطرابات غير قانونية، لها تأثير على استمرارية المرفق العمومي أو سيره.
- ارتكاب مخالفات متكررة، سبق وأن كانت موضوع تعليق قضائي.
- قبول هيبات ووصاية مخالفة لأحكام هذا القانون.
- في حال الحلّ القضائي للتنظيم النقابي، يكون مشمولاً بالتنفيذ المعجل<sup>3</sup>، مع أيلولة أملاكها المنقولة والعقارية الأخرى، وفق ما ينصّ عليه قانونها الأساسي، ما لم تقض الجهة القضائية المتخصصة بخلاف ذلك<sup>4</sup>.

1- الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948، الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وقد اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 09 تموز/يوليو 1948.

2- أحمد فهمي عبد الوهاب مجاهد، الحرية النقابية في القانون المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2013م، ص 175.

3- الفقرة 3 من المادة 5، القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 أبريل 2023م، المتعلق بممارسة الحق النقابي.

4- الفقرة 3 من المادة 167، المرجع نفسه.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

وبالإضافة إلى الحلّ القضائي، فإنه يمكن حلّ التنظيم القضائي إرادياً، من قبل أعضائها، وهو ما أقرّه المشرع الجزائري في نصّ المادة 67 من القانون نفسه، وبذلك يكون المشرع قد أقرّ إمكانية اللجوء إلى حلّ التنظيم القضائي عن طريق القضاء، وهو ما يحقق نوعاً من التوازن، بين نزاهة السلطة العمومية وعدم تعسفها في مواجهة التّظيمات النقابية، وبين عدم ممارسة هذه التّظيمات لأنشطة غير مشروعة<sup>1</sup>.

### ✓ ثالثاً: ضمانات استقلالية التّظيمات النقابية.

وجب على التّظيمات النقابية أن تتمتع بكامل الحرية، والاستقلالية في إدارة شؤونها بنفسها، دون تدخلٍ من جانب الإدارة، وفي أيّ مرحلة من مراحل تكوينها، كونها أساس الحركة النقابية الحرة للموظفين؛ ولعلّ من شروط نشأتها أن تستقلّ بوضع القواعد التي ستحكم نشاطها، ما دام أنّها لا تتعارض والنصوص القانونية المعمول بها، وهو ما أقرّه المشرع الجزائري، من خلال نصّ المادة 8 من القانون رقم 23-02 على أنّه: "يمنع على أيّ شخص طبيعي أو معنوي التدخل في سير منظمة نقابية باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون" إذ تعني الاستقلالية اكتساب التّظيم النقابي للشخصية المعنوية، والأهلية المدنية بمجرد تأسيسه، وبذلك يتمتع بالحقّ النقابي، وبممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني، لدى الجهات القضائية المتخصصة، بعد حدوث وقائع سببت أضراراً في حقّ أعضائه، فردية كانت أو جماعية، المادية منها أو معنوية وكذا حقّ تمثيل الموظفين أمام السلطات العمومية، وإبرام أيّ عقد واتفاق له علاقة بهدفه<sup>2</sup>.

ولقد أقرّ المشرع الجزائري استقلالية المنظمات النقابية من خلال المادة 12 من القانون نفسه على أنّ: "المنظمات النقابية مستقلة في سيرها وتمييزها في هدفها وتسميتها عن أيّ حزب سياسي فصور استقلالية المنظمات النقابية في قطاع الوظيفة العامة يظهر جلياً في الحرية المتروكة للموظفين في إنشاء هذه التّظيمات، ومن خلال الامتناع عن التدخل في تسيير شؤونها، وهذا الامتناع لا يخص فقط السلطة العامة وإنما يمتد ليشمل كل الجهات ذات الطابع السياسي، وتكتمل هذه الاستقلالية إلا إذا تمايزت في أهدافها وتسييرها وتسميتها"

وهو ما أكدّه المشرع الجزائري من خلال نصّ المادة 12 الفترة 2 من القانون رقم 23-02 سابق الذكر، والذي يمنع المنظمات النقابية الارتباط هيكلياً ووظيفياً بأحزاب سياسية ولا يمكنها الحصول على

1- دحوح محمد، ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة أم البواقي، الجزائر، ع4، 2017، ص195.

2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ط2، 2013م، ص384.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

دعم بوسائل مالية أو امتيازات أخرى من هذه الأحزاب، تحت طائلة أحكام المادتين 62-65 من هذا القانون.

وأما عن استقلالية المنظمات النقابية في تسيير شؤونها المالية، ويقصد بذلك ذمة مالية مستقلة تقتضي وجود موارد مالية خاصة بالمنظمة النقابية، مما يعني الاستقلال المالي الذي يتحقق مع الاستقلال الإداري<sup>1</sup>؛ وهو المصرح به لدى المشرع الجزائري في المادة 46 من القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي، على أنه: "تتكوّن موارد المنظمة النقابية من: اشتراكات أعضائها، والمداخيل الناتجة عن نشاطاتها، والهبات والوصايا، والإعانات المالية المحتملة من الدولة والجماعات المحلية".

ونجد أنّ المشرع الجزائري قد منع على المنظمة النقابية الحصول على إعانات أو هبات أو وصايا من أيّ جهة ذات طابع سياسي، وهذا بحسب ما ورد في نصّ المادة 49 من القانون نفسه، على أنه: "يمنع على المنظمة النقابية استلام الهبات والوصايا المثقلة بأعباء وشروط إلاّ إذا كانت متطابقة مع الأهداف المحددة في قانونها الأساسي أو أحكام هذا القانون".

### ○ الفرع الثاني: الضمانات المقررة للموظف النقابي.

تظهر ضمانات ممارسة الموظف للحق النقابي في الجزائر في صور عديدة: لعلّ من أهمها: حرية انضمام الموظف للنقابة من عدمه، وحرية الانسحاب منها، وضمان عدم التمييز بين الموظفين بداعي الانتماء النقابي، إضافة إلى توفير الحماية القانونية للممثلين النقابيين.

### ✓ أولاً: حرية انضمام الموظف من عدمه وحرية الانسحاب منها.

إذا كان من حقّ المواطن ممارسة الحريات التي يخولها له الدستور، فمن الطبيعي كذلك أنّه من حقّ الموظف العامّ بصفته مواطناً ممارسته لهذه الحريات، فالموظف العامّ هو مواطنٌ كسائر المواطنين له حقوق وعليه واجبات؛ ومفاد هذه الحرية هو تمكين الموظف العمومي من حقّ الانضمام إلى النقابات أو عدمه، أو الانسحاب منها.

### 1- حرية انضمام الموظف إلى النقابة من عدمه:

يفترض أن يمارس الموظف لحقه النقابي من جانبه الفردي بكلّ حرية، ودون ضغط أو توجيه، سواءً أكان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة، ويتماشى هذا والمعايير الدولية ذات الصلة بالشأن النقابي.

1- سمعوني زكريا، ضمانات حرية ممارسة الحق النقابي، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د/ط، 2013، ص 116.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

الآكد أننا نجد تركز حرية الموظف العمومي في الانضمام والانخراط إلى المنظمة النقابية التي يختارها من عدمه؛ وذلك بالرجوع إلى الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948 المتعلقة بالحرية النقابية، وحماية حق التنظيم النقابي، في مادته الثانية: "وكذلك الحق في الانضمام إليها بشرط التقيد بلوائح المنظمات". ولم تنص المادة على أي قيود لهذه الحرية، سوى القيد المستمد من حرية المنظمة النقابية، في تنظيم هذه المسألة، من خلال قوانينها الأساسية.

فالحرية النقابية هي حرية فردية تتضمن بعدين أحدهما إيجابي وآخر سلبي<sup>1</sup>، إذ يتمثل البعد الإيجابي في حق الموظفين في تكوين منظمات نقابية، والانضمام إليها بإرادتهم واختيارهم، في حين أنه يتمثل البعد السلبي في حرية الفرد في عدم الانضمام أو الانخراط إلى المنظمات النقابية، أو الانسحاب منها. كما يعدّ عرض العضوية النقابية بقوة القانون، أو بضغط من السلطة العمومية انتهاكاً للحرية النقابية، فقد أكدت الاتفاقية رقم 151 لسنة 1978<sup>2</sup> الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي، وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، على هذه الحرية في مادته الرابعة، بنصها على أن: "توفر للموظفين العموميين حماية كافية ضد أي أعمال تمييزية على صعيد استخدامهم تستهدف المماس بحريتهم النقابية وتطبق هذه الحماية بوجه خاص على الأعمال التي ترمي إلى:

- إخضاع استخدام الموظفين العموميين لشروط عدم انضمامهم إلى إحدى منظمات الموظفين العموميين النقابية أو تخليهم عن عضويتها.

- فصل موظف عمومي أو الإساءة إليه بسبب عضويته في إحدى منظمات الموظفين العموميين، أو بسبب مشاركته في الأنشطة العادية لهذه المنظمة".

وتجسيدا لما جاء في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، فقد أعطى المشرع الجزائري الحق لأي مواطن في الانضمام إلى النقابة التي يختارها، طبقاً لقانون 23-02 المتعلق بممارسة الحق النقابي.

ويعدّ حق الموظف في الانضمام إلى النقابة من عدمه القاعدة الأساسية للحرية النقابية، ويقوم أساساً في مواجهة المستخدم، فقد يلجأ للضغط على الموظف، حتى لا ينخرط في النقابة<sup>3</sup>؛ وقد نصّت المادة 06 من القانون المتعلق بممارسة الحق النقابي على أنه: "يمكن كلّ العمال الأجراء والمستخدمين دون أي تمييز، الانخراط بكلّ حرية وإرادة في منظمة نقابية واحدة يختارونها في إطار مهنتهم ويمكنهم

1- عبد المجيد صغير بيرم، المرجع السابق، ص 83.

2- الاتفاقية (رقم 151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 27 حزيران/يونيه 1978،

3- سمعوني زكريا، ضمانات حرية ممارسة الحق النقابي، ص 135.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

أيضاً الانسحاب من المنظمة النقابية التي يكونون أعضاء فيها طبقاً للإجراءات المحددة في قانونها الأساسي".

### 2- حرية الموظف العمومي في الانسحاب من المنظمة النقابية.

إذا كان للموظف العمومي الحق في الانضمام إلى المنظمة النقابية أو عدمه بكل حرية، فله الحق أيضاً في الانسحاب منها متى أراد ذلك، ويجوز لكل عضو أن ينسحب من النقابة بإرادته المنفردة في أي وقت يشاء، فالانسحاب حق للعضو، وغير معلق على موافقة النقابة بحيث لا يمكنها تجاهله<sup>1</sup>.

هذا؛ وقد نصّ المشرع الجزائري على حقّ الانسحاب من خلال المادة 6 من القانون 23-02 التي سبق الإشارة إليها: "...ويمكنهم أيضاً الانسحاب من المنظمة النقابية التي يكونون أعضاء فيها طبقاً للإجراءات المحددة في قانونها الأساسي". وقد نصّت المادة 38 من القانون نفسه، على أنه: "يجب أن يذكر القانون الأساسي للمنظمات النقابية تحت طائلة البطلان، الأحكام التالية:

- حقوق الأعضاء وواجباتهم وشروط الانخراط والانسحاب أو الإقصاء..."

فقد تبين أنّ الانسحاب أمرٌ إراديٌّ، وخاضع للإدارة الحرة للموظف على، خلاف الإقصاء الذي يعدّ عقوبةً تلحق العضو في النقابة، بالنظر إلى ارتكابه خطأً نقابياً، ويكون ذلك من قبل المنظمة النقابية المنضوي تحتها الموظف، وعن طريق لجنة تأديبية، ولا يجوز منع الموظف العمومي من الانسحاب من النقابة المنتسب إليها، كما لا تملك المنظمة النقابية أيّ سلطةً تقليدية في قبول الانسحاب من عدمه، وهذا لا يتعارض مع تسجيل الطلب الكتابي للانسحاب<sup>2</sup>.

### ✓ ثانياً: عدم التمييز بين الموظفين بسبب الانتماء النقابي.

يعدّ مبدأ عدم التمييز ضماناً للحرية النقابية للموظفين العموميين، دون تفرقة وتمييز من أيّ نوع، وهو أحد العناصر التي تشكّل قوام مبدأ الحرية النقابية ذاته<sup>3</sup>.

هذا؛ وقد جاء في المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948 ما يمنع كلّ أشكال التمييز، لتأتي بعدها الاتفاقية رقم 151 لسنة 1978، بنصّ المادة الرابعة منه على أنه: "يتمتع المستخدمون العموميون

1- المرجع نفسه، ص 136.

2- أحمد فهمي عبد الوهاب مجاهد، الحرية النقابية في القانون المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993، ص 268.

3- أمال بطاهر، الضمانات القانونية لحماية ممثلي العمال في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2016/2017م، ص 26.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

بالحماية الكافية ضد أعمال التمييز المضادة للنقابات فيما يتعلق باستخدامهم، تنطبق هذه الحماية بوجه خاص على الأعمال التي ترمي إلى:

- إخضاع استخدام المستخدمين العموميين لشرط عدم انضمامهم إلى إحدى منظمات المستخدمين العموميين أو تخليهم عن عضويتها.

- فصل مستخدم عام أو الإساءة إليه بسبب عضويته لإحدى منظمات المستخدمين العموميين أو بسبب مشاركته في الأنشطة العادية لهذه المنظمة"، ويتضح من نص المادة التأكيد على توفير الضمانات اللازمة لحماية الموظف العمومي من أي تمييز بداعي ممارسته لحريته النقابية، سواء قبل التوظيف، الذي يشترط عدم انضمامه للنقابة، أو تخليه عن عضويته النقابية إذا كان منخرطاً فيها، أو خلال مساره المهني، فيمنعه من حقوقه، أو تمتعه بامتيازات وظيفية، أو بمنافع اجتماعية كغيره من الموظفين<sup>1</sup>.

وطبقاً لقانون الوظيفة العمومية في الجزائر 06-03 فإننا نجد أن المشرع قد نصّ في الفصل الأول من الباب الثاني، على ضمانات وحقوق الموظف العام، إذ ورد في نصّ المادة 28 الفقرة الأولى منه أنه: "لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم النقابة أو جمعية أيّ تأثير على الحياة المهنية للموظف...". إضافة إلى ما جاء في نصّ المادة 29 من القانون نفسه، أنه لا يمكن بأيّ حال من الأحوال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية، بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء هذه العهدة.

وقد جاء في المادة 93 من القانون نفسه الفقرة الرابعة منه أنه: "يجب أن لا يتضمن الملف الإداري أيّ ملاحظة حول الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية للمعني".

وقد جسّد المشرع الجزائري أيضاً ضماناً عدم التمييز، من خلال نصوص القانون 23-03 المتعلق بممارسة الحق النقابي، إذ نصّت المادة 10 منه على أنه: "يمنع على الهيئات المستخدمة أخذ في الاعتبار الانخراط في منظمة نقابية للعمال الأجراء أو عدمه أو ممارسة نشاط نقابي، عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوظيف أو بالترقية في الدرجات والترقية في الرتب والتحويل والتكوين المهني والأجرة، ومنح المزايا الاجتماعية والإجراءات التأديبية". إضافة إلى ما جاء به نصّ المادة 11 من القانون نفسه، الذي يمنع على أي مستخدم أن يمارس على العمال في مكان العمل ضغوطات، أو تهديدات، أو ممارسات تمييزية، بغرض عرقلة ممارسة الحق النقابي، أو الحث على تصرفات مناهضة للمنظمة النقابية وأعضائها ونشاطاتها.

✓ ثالثاً: ضمانات الحماية القانونية للممثلين النقابيين.

1- عمر ثامري، التعددية النقابية في الجزائر - من الحظر إلى التقيد -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013/2012م، ص 56.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

يقصد بالحماية القانونية للممثل النقابي الحصانة القانونية، أو الضمانات والامتيازات الممنوحة للممثل النقابي، قصد حمايته، وتأمين أداء وظيفته، بحرية دون ضغوطات، فالحصانة موضوعية ومقررة وجوداً للوظيفة، وهي ليست شخصية، وهي مقررة للموظف العمومي بمناسبة أدائه مهمته النقابية<sup>1</sup>. وقد جسدت القوانين الدولية حماية الممثلين النقابيين، في الاتفاقية رقم 135 الخاصة بتوفير الحماية، والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات؛ إذ نصت المادة 1 منه على أن: "يتمتع ممثلو العمل في المؤسسات بحماية فعلية من أي تصرفات تضر، بما فيها التشريح، وتتخذ سبب وضعهم أو أنشطتهم كممثلين للعمال، أو عضويتهم النقابية، أو إشراكهم في أنشطة نقابية، شريطة أن يعملوا وفقاً للقوانين أو الاتفاقيات الجماعية القائمة، أو وفقاً لترتيبات أخرى متفق عليها بصورة مشتركة".

ويقصد بالحماية العامة أيضاً أنها تنصب على مجموع الموظفين، بغض النظر عن كونهم ممثلين، أو مجرد موظفين ينتمون إلى منظمة نقابية معينة (أعضاء)<sup>2</sup>، وهو ما نصت عليه المادتان 10 و11 من القانون 02-23 المذكورتين سابقاً. وأما الحماية الخاصة، فهي حماية متعلقة بالممثلين النقابيين عند قيامهم بممارسة نشاطهم النقابي إذ لا يستطيع المستخدم أن يسلط عليهم أية عقوبة، مهما كان نوعها، وذلك لتمتعهم بالحصانة القانونية، التي تحميهم من تعسف المستخدم. وقد نصت المادة 126 من القانون رقم 02-23 على أنه: "يمنع اتخاذ قرار التشريح أو تسليط أي عقوبة تأديبية أخرى ضد أي عضو في منظمة نقابية، تكون مرتبطة بانتمائه أو نشاطه النقابي".

ولعلّ الملاحظ على أنّ المشرع الجزائري قد ميّز بين النشاطات المهنية والنقابية في نصّ المادة 128 من القانون رقم 02-23، التي تقضي بأن: "يخضع كل عضو في منظمة نقابية للأحكام التشريعية والتنظيمية للعمل السارية المفعول لأحكام الاتفاقية الجماعية وقواعد التنظيم والسير والانضباط المطبقة في الهيئة المستخدمة".

كما أكدّ المشرع الجزائري على أنّ الحماية التي يتمتع بها الممثلون النقابيون، تقتصر على فترة قيامهم بنشاطهم النقابي، وأما عند قيامهم بنشاطهم المهني، فهم لا يتمتعون بأيّ حصانة ولا فرق بينهم وبين الموظفين الآخرين، ويخضعون للأحكام المتعلقة بالوظيفة نفسها<sup>3</sup>.

ويعدّ كلّ عزل لمندوب نقابي خرقاً لأحكام القانون، ويعدّ باطلاً، وعديم الأثر، ويعاد إدماجه في منصب عمله، وتردّ إليه حقوقه؛ وذلك بما جاء في نصّ المادة 131 من القانون نفسه: "تطبق الحماية ضدّ"

1- داليا زكي قاسم محمود، النشاط النقابي للموظف العام، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية- مصر، 2010، ص 51.

2- أحمد بينيني، الوجيز في قانون العمل، دار قاعة للنشر والتجليد، باتنة، الجزائر، د/ط، 2014، ص 85.

3- المرجع نفسه، ص 86.

## الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد"

التسريح أو العزل التعسفي وفقاً لأحكام هذا القانون على العمال الآتين: المندوبين النقابيين الممثلين المنتخبين مباشرة من قبل جماعة العمال لغرض المفاوضة الجماعية والوقاية وتسوية النزاعات الجماعية للعمل، الممثل النقابي المؤهل للمنظمة النقابية غير التمثيلية أعضاء المجلس النقابي للهيئة المستخدمة" فقد خصّ المشرع الجزائري الذكر وهنا بعقوبة العزل أو التسريح، وأغفل العقوبات الأخرى كالنقل الإجباري، والشطب من قائمة التأهيل.

❖ خلاصه الفصل الثاني:

بناءً على ما تمّ التطرّق إليه في هذا الفصل، فإننا نجد المشرع قد أقرّ بممارسة الموظف العمومي للحقوق والحريات، خاصة منها السياسيّة والتعبير عنها، وكرّس أيضاً الحقّ في الترشّح وحرية التعبير والانتماء النقابي والحزبي، وضمان عدم التأثير في الحياة المهنيّة للموظف العمومي، نتيجةً لممارسة هذه الحقوق والحريات.

هذا، وقد أضفى المشرّع إلى حماية خاصّة على ممارسة الموظف لهذه الحقوق، وجاءت هذه الحماية تكريساً للممارسة الديمقراطيّة، خاصّة بعد تبني هذا المبدأ بموجب دستور 1996. وأكد ذلك الأمر 03-06 المتعلّق بالقانون الأساسي للوظيفة العامّة، كما يفرض التزام الموظف العمومي بالحياد الوظيفي عليه قيوداً أثناء ممارسته للعمل السياسي والحزب، والتعبير عن آرائه السياسيّة، ويفرض الالتزام بمبدأ الحياد عليه أيضاً الحياد التامّ أثناء تأدية الموظف العمومي لوظيفته؛ فهو بذلك مطالب بالإخلاص والأمانة في عمله، بغضّ النظر عن آرائه السياسيّة.

الخصائص

لا مريّة في أن ينتهي أيّ عمل أكاديمي رصين، وأن تهتدي أيّة دراسة جادّة في الاستقصاء والتّناول إلى ختام البحث، وقد كانت دراستنا بحقّ متواضعةً من حيث الكمّ المعرفي والمنهج الإجرائي في المباحثة، إلّا أنّها قد حطّت رحالها إلى نتائج علميّة، نحسبها فيما يتّوجّ هذا البحث الموسوم: "مبدأ الحياد في الوظيفة العامة".

وقد كانت محاولة في سبيل الإجابة على شبكة الإشكاليات الأكاديميّة التي تعترض الباحث القانوني، وتحثّه على البحث في الظواهر القانونيّة والإداريّة، ومنها هذه المسألة البحثيّة؛ وذلك لتقديم صورة واضحة وشاملة عن مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، إذ يرتكز على أساسين عامّين؛ وهما:

- ضرورة كفالة حرّيات الموظّف العمومي باعتباره مواطناً.

- وجوب عدم الإخلال بالمرفق العام أثناء تقديم الخدمات للجمهور.

مما يوجب الأعمال بمبدأ الحياد في الوظيفة العامّة، وكذا البحث عن مدى انعكاس مؤشّره فيها، وذلك من خلال تحليل الالتزامات التي تفرض على الموظّف العمومي، سواءً من ناحية أدائه لواجباته، أو من ناحية تمتعه بالحقوق والحرّيات السياسيّة؛ وعلى النّحو انبرت إلى البروز النتائج البحثيّة في هذا العمل الأكاديمي المتواضع؛ وقد كانت فيما يلي:

1- قد تبين أنّ الأمر الذي لم يتفق عليه الباحثون القانونيون هو كامن في درجة أداء هذا الحياد، فهناك من يرى أنّ مبدأ الحياد مطلق؛ أي: أنّ الموظّف العامّ يجب ألا يتأثّر بالضغوطات الممارسة في حقّه، أو أن يكون نسبياً؛ أي: أن يتجرّد من الحقوق السياسيّة، فيفضل المصلحة العامّة على الخاصّة.

2- يجب أن تتوافر الحماية للموظّف العمومي لتحقيق مبدأ الحياد، وكذا لتنظيم الوظيفة العمومية، وحمايتها من التّدخّلات، ويكون ذلك بتطبيق مبدأ الجدارة والمساواة، لقصدية تجنّب الصّراعات الحزبيّة، ممّا يحتمّ وجوباً على الموظّف العمومي أن يلتزم بأداء واجباته في إطار الوظيفة العامة التي يؤدّيها، كالتزامه بطاعة الأوامر الرئاسيّة، كونه أمراً تملّيه عليه نصوص القوانين الخاصّة بالوظيفة العامة، وكذا التزامه بواجب التّحفّظ، وذلك بعدم ممارسته لأي عملٍ يمسّ بهيبة الوظيفة العمومية.

3- أضحي واجب الحياد من الواجبات الأخلاقيّة في الحياة السياسيّة والإدارية التي تعيشها المجتمعات الحديثة، إذ أصبح مبدأً من المبادئ التي تُسيّر بها المرافق العموميّة، فتسير بها عجلة الخدمات في إدارتها بانتظام وباطراد.

4- إنّ إبعاد الموظّف العمومي عن تأثيرات السّلطة السياسيّة الممارسة عليه هو تحقيقٌ لمبدأ الحياد. ولا يعني هذا عدم تدخّل هذه الأخيرة، أو أن يطرأ تغييرٌ في بعض من سلوكياته، وفقاً لما ينصّ عليه

القانون، ووفقا للالتزام بواجب الطاعة، وتنفيذاً للأوامر الرئاسية التي تسند إليه؛ وهو الوارد في نصّ الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة.

5- يلزم المشرع الموظف العمومي بالامتناع عن التصرفات التي من شأنها أن تسيء إلى وظيفته، ويحظر الموظف من إفشاء الأسرار المهنية، كما يلزمه بوجوب الطاعة والتحفّظ؛ مما يجعل هذا الأمر يتجسّد في أبرز مظاهر الحفاظ على هبة الوظيفة العامة.

6- يُسجّل للمشرع حمايته لحرية الموظف العمومي في اعتقاد ما يشاء من آراء سياسية، والتعبير عنها دون أن يكون لذلك أيّ تأثير على مساره المهني والوظيفي.

7- تسجّل النصوص القانونية الواردة في ميدان الوظيفة العمومية قيوداً على ممارسة الموظف العام للحقوق، وعلى الحريات السياسية التي يمارسها، وعلى الآراء التي يعتقدها ويعبر عنها.

8- لعلّ الهدف من هذه القيود حماية الموظف من التأثير بالآراء السياسية، إذ ليس القصد بها الحدّ من ممارسة الموظف العمومي لحقوقه، والحريات التي يتمتع بها بسلطة القانون، وإنّما لوضع حدود صارمة للسلوكيات التي من شأنها أن تُنتهك في أثناء ممارسات هذه الحريات، ممّا يولّد على إثر هذا انحياز الموظف العامّ لطرف على حساب الآخر، بالنظر إلى ميولاته الحزبية والسياسية والفكرية.

9- كثيرٌ ما ترتبط ممارسة العمل النقابي في الجزائر بالعمل السياسي، وبذلك فقد اختلط الهدف السياسي بالمصالح المهنية؛ ولصعوبة فصل العمل النقابي عن ما هو سياسي وتداخلهما، نظراً لتداخل المصالح المهنية بالمجال السياسي وتأثره به، ممّا يؤثّر حتماً على مبدأ حياد الموظف، ويزجّه في الصراعات النقابية والسياسية الحزبية.

10- مؤشّر تطبيق مبدأ الحياد يؤكّد نسبيته؛ إذ يختلف في تطبيقاته من نظام وظيفي إلى آخر.

#### - مقترحات :

لعلّ المقترح من التوصيات التي ترفع في هذا البحث المتواضع، والمأمول منها أن توضع بين أيدي أصحابها الذين لهم سلطة القرار في شؤون الدولة، ومنها قطاع الوظيف العمومي الذي يشغل حيزاً غير يسير من جمهرة العمال الجزائريين (2.9 مليون موظف عمومي)؛ ما تتمثّل فيما يلي:

1- النصّ على قيود مفروضة على الموظف العامّ بشأن حياد المرفق العامّ.

2- وضع قيود واضحة للحقوق والحريات السياسية للموظف العمومي بالقدر الذي يُضمنّ فيه حياد الموظف.

3- يجب تدعيم الموظف بمنحه مزايا مادية تجعله يعمل بشرف وحياديةً، وكذا مكافأة الموظفين الذين يتقانون في أداء واجباتهم بمختلف الحوافز المادية والمعنوية التي تساهم في استقلاليتهم وتشجيعهم.

- 4- إعادة النظر في تنظيم النقابات مع الأخذ بعين الاعتبار بين الآراء السياسيّة والوظيفة العامة؛ وذلك بتعزيز معالم أكثر وضوحاً، تحقيقاً لمبدأ الحياد الوظيفي.
- 5- يجب أن يتشبع الموظف العمومي بالمبادئ الأخلاقية، فإن ذلك سيدعم التزامه بمبدأ الحياد لديه، إذ تتعلق قضية الضمانات من حيث تجسيد مبدأ الحياد وأقنيا بسلوك الموظف العام وأخلاقه.
- 6- استقلال القضاء عضوياً ووظيفياً من أجل حماية مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وذلك عن طريق تعزيز الضمانات المقررة.

# قائمة المراجع:

- أولاً: المراجع

1-1: اللغة العربية.

1-1-1: المراجع العامة:

- 1- الجوهري، الصحاح، إعداد وتصنيف نديم مرعشلي وأسامة مرعشلي، دار الحضارة، بيروت، ط1، 1992 .
- 2- جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 1992.
- 3- الجيلالي بن الحاج يحيى، القاموس المدرسي، المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، الجزائر، د/ط، 1984.
- 4- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر، د/ط، 2004.
- 5- خليل الجر، المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، 1973.
- 6- سعادي محمد ، حقوق الإنسان، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009م.
- 7- الشربيني شمس الدين محمد بن أحمد الخطيب، الشافعي(977هـ)، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 1415/1994هـ.
- 8- شريط الأمين ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د/ط 2008.
- 9- عبد الوهاب الكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، المؤسسة الغربية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط2، 1991.
- 10- علي خاطر الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، (د/ب)، ط1، 2003م.
- 11- عمار عوابدي، فكرة مبدأ تدرج السلطة الرئاسية في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، (د/ط)، 1984.
- 12- الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي(450هـ)، الأحكام السلطانية، دار الحديث، القاهرة، مصر، ط1، 1994.

- 13- محمد باشا الكافي، معجم عربي حديث، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992.
- 14- محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإدارية، دار المعارف، مصر، د/ط، 1957.
- 15- ولد خليفة محمد العربي، التنمية الديمقراطية في الجزائر والمنطقة العربية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.

### 1-1-2: المراجع المتخصصة:

- 1- أحمد فهمي عبد الوهاب مجاهد، الحرية النقابية في القانون المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2013م .
- 2- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة-الجزائر، 2008م-2007م.
- 3- بشير هدفي، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، جسور النشر، ط2، 2009.
- 4- بينيني أحمد، الوجيز في قانون العمل، دار قانة للنشر والتجليد، باتنة، الجزائر، د/ط، 2014.
- 5- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة- دراسة الأصول العامة للنتيجة الإدارية وتطبيقاتها المقارنة-، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، ط1، 1966م.
- 6- داليا زكي قاسم محمود، النشاط النقابي للموظف العام، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2010.
- 7- سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، 2005.
- 8- سعيد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، د/ط، 2013.
- 9- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ط2، 2013م.
- 10- سمعوني زكريا، ضمانات حرية ممارسة الحق النقابي، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د/ط، 2013.

- 11- سواكر عبد الحكيم، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين)، مطبعة مزوار، الوادي، الجزائر، ط1، 2011.
- 12- السيد عبد الحميد العربي، ممارسة الموظف الحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، القاهرة، مصر، 2003.
- 13- عاصم أحمد عجلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إدارياً وتأديبياً، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع الإسلامية، صنعاء، اليمن، (د/ط)، 2009م.
- 14- عبد العالي محمد حسنين، الحريات الأساسية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د/ط، 1981.
- 15- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 16- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، د/ط، 2004.
- 17- عزيزة الشرقاوي، مسألة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت، د/ط، 1997.
- 18- علي جمعة، محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، د/ط، 2003.
- 19- علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، مصر، (د/ط)، 2007م.
- 20- عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، ط1، 1994.
- 21- صبري جلبي أحمد عبد العالي، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، د/ط، 2010م.
- 22- طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام دراسة مقارنة مصر وفرنسا، دار الإيمان للطباعة، القاهرة، مصر، ط2، 1998.
- 23- محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار العلوم للتحقيق والطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1985.

- 24- محمد أمين قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة الأخوان مورانتلي 1983.
- 25- محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1989.
- 26- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، (د/ط)، 2013م.
- 27- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية- دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ط1، 2005م.
- 28- محمد علي محمد، أصول الاجتماع السياسي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د/ط، 1990.
- 29- محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح وتطبيقاته في ضوء علم التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د/ط، 1987.
- 30- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005م.
- 31- محمد يوسف المعدوي، دراسة في الوظيفة العامة نظم مقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 32- نواف عثمان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، د/ط، 2004.

1-2: اللّغة الفرنسيّة.

- 1- Charles Debbasch et Frédéric Colin, *Droit administratif, op. cit, Paris, Masson, 13e édition.*
- 2- Guy Braibant et Bernard stirn, *le droit administratif français, 5édition, préss, de sciences po, Dallez,1999, paris.*
- 3- G. Burdeau, *les libertés publiques, LGDJ,1962.*
- 4- Jean- Jacques Langendorf, *histoire de la neutralité :une perspective,2007.*
- 5- Jean Marie Auby, Jean Pierre et Antony Taillefait, *Droit de la fonction publique, état, collectivités localas, Hopiteaux, édiction Dolloz, 5me édition, 2005.*

- 6- *Mare moingen, et autres, le dictionnaire du francais, alger, enag,1971.*
- 7- *Piquemal (M), Le fonctionnaire ,devoirs et obligation ,Ed Berger .Leverault, 1976.*
- 8- *René Chapus ,Droit Administratif général-Tome2-14édition Domat droit public Montchrestien,2000.*
- 9- *Serge Salon et Jean Charles Savaignac, la fonction publique, Sirey,1985.*
- 10- *Vassilios Kondylis, le principe de neutralité dans le fonction publique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, paris ,1994.*

- ثانيًا: الرسائل والمذكرات العلمية

- 1- أحمد فهمي عبد الوهاب مجاهد، الحرية النقابية في القانون المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993.
- 2- أمال بطاهر، الضمانات القانونية لحماية ممثلي العمال في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2016/2017م.
- 3- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة-الجزائر، 2008م-2007م.
- 4- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2006/2007.
- 5- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2006.
- 6- شامي يسين، إجراءات المساءلة التأديبية للقضاة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، 2011/2012.
- 7- عبد الحميد بن عيشة، العلاقات بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011.
- 8- عبد المجيد صغير بيزم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2004.
- 9- عمر ثامري، التعددية النقابية في الجزائر- من الحظر إلى التقييد-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012/2013م.

- 10- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003.
- 11- محروق أحمد، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- 12- محمد نجم جلاب، حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2013.

### - ثالثا: المجالات والمقالات

- 1- آيت شعلال نبيل، ضمان حق الترشح (دراسة مقارنة)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة سطيف، ع2، 2020.
- 2- بينيني أحمد، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع8، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013.
- 3- توابتي إيمان ريما سرور، التناسب والتعارض بين الحرية النقابية وقواعد الوظيفة العمومية، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، الجزائر، مج5، ع2، 2018.
- 4- داودي عادل، ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، مج2، ع4،.
- 5- دحدوح محمد، ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة أم البواقي، الجزائر، ع4، 2017.
- 6- سعيد علي غافل، دنيا حسين حذبة، الإطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، مجلة الكوفة، جامعة الكوفة، العراق، ع:39.
- 7- صديقي نبيلة، حق الموظف العام في الترشح، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، 2016.
- 8- عبد الحكيم سواكر، ضمانات الموظف العام على ضوء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مقال منشور بتاريخ 16 جويلية 2019، على موقع موسوعة التشريع المدرسي الجزائري.
- 9- عبد الكريم الشخص، مبدأ حياد القاضي والاستثناءات الواردة عليه، بحث منشور بتاريخ 12 جوان 2019، على موقع جريدة بين اليوم [http : bayanealyaoume,préss, ...](http://bayanealyaoume,préss,...)

- 10- عبد المجيد صغير بيرم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص20.
- 11- عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، المجلة الجزائرية للقانون المقارن، جامعة معسكر، ع:2.
- 12- فيساح جلول، حرية الموظف في الرأي والتعبير في قانون الوظيفة العمومية الجزائري وواجب الحياد والتحفظ، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدينة، الجزائر، مج:2، ع:1، جانفي 2016.
- 13- لجلط فواز، واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، ع:22، جوان 2016م.
- 14- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع:2، 1970.
- 15- محمد السيد محمد الدماجي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة السادسة عشر، ع1، أبريل 1974.
- 16- محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الرابعة، ع1، جويلية 1962.
- 17- موافق طيب شريف، أجيال حقوق الإنسان وتطورها التشريعي في الجزائر، الملتقى الوطني حول حقوق الإنسان في الجزائر، واقع ومقاربات، جامعة مصر الصديق بن يحي، جيجل 13/12 ديسمبر 2012.
- 18- واضح رشيد، الحرية النقابية في الجزائر من الأحادية إلى التعددية، مجلة الأستاذ الباحث الدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، ع10، مج2، جوان 2018.

- رابعا: القوانين

1-4: الدساتير

- 1- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

2- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

#### 4-2: المعاهدات الدولية

- 1- الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948، الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وقد اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 09 تموز/يوليو 1948.
- 2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المنعقد بموجب قرار الجمعية العامة 217 (في دورة الثالثة)، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.
- 3- الاتفاقية (رقم 151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 27 حزيران/يونيه 1978،

#### 4-3: النصوص التشريعية

#### 4-3-1: التشريعات العضوية

- 1- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 6، المؤرخة في 7 فيفري 1990.
- 2- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع17، الصادر في 25 أبريل 1990.
- 3- القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 23، الصادرة بتاريخ 6 جوان 1990.
- 4- القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 هـ الموافق 12 يناير 2012م، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية، ع1، الصادرة في جانفي 2012.
- 5- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق لـ 6 مارس 2016م، الجريدة الرسمية، ع14.
- 6- قانون رقم 23-02، المؤرخ في 5 شوال عام 1447 هـ الموافق 25 أبريل 2023م، يتعلق بممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، ع29.

4-3-2: الأوامر

- 1- الأمر رقم 03-06 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46، سنة 2006.
- 2- الأمر 01-21 المؤرخ في رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، ع17، الصادرة في مارس 2021.

4-4: النصوص التنظيمية

4-4-1: المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 24 محرم 1442 هـ / الموافق 15 سبتمبر 2020م، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، ع54، الصادر في سبتمبر 2020.

4-4-2: المراسيم التنفيذية

- 1- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارة والمؤسسات العمومية الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، ع13، الصادرة في 24 مارس 1985.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 90/226 المؤرخ في 25/7/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (ج ر، رقم 31 المؤرخة في 28/7/1990) المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94/04 المؤرخ في 1/2/1994 (ج ر، رقم 1 المؤرخة في 02/01/1994).

4-4-3: القرارات

- 1- القرار بناءً على المادة 16 من المرسوم رقم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985.
  - 2- القرار رقم: 1474070 مجلس الدولة، 1 فيفري 1999 منشور مجلة مجلس الدولة، العدد 1.
- 3- *Conseil d'Etat, 4/ISSR, du 8 novembre 1985, 34489, MEN c/RUDENT publié au recueil Lebon, P316.*

# فهرس الموضوعات:

	* شكر وتقدير.
	* إهداء.
	* قائمة المختصرات
أ	* مقدمة
	الفصل الأول: الإطار القانوني لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة.
8	❖ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الحياد.
8	• المطلب الأول: "مفهوم الحياد".
9	○ الفرع الأول: المعنى اللغوي.
10	○ الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي للحياد.
11	○ الفرع الثالث: المعنى القانوني للحياد.
12	• المطلب الثاني: "مفهوم الحياد".
13	○ الفرع الأول: مرحلة نظام الأسلاب.
14	○ الفرع الثاني: مرحلة الإصلاح الوظيفي.
16	○ الفرع الثالث: مرحلة اعتماد مبدأ الجدارة في التوظيف.
18	❖ المبحث الثاني: تكريس مبدأ الحياد من خلال واجبات الموظف العمومي.
18	• المطلب الأول: واجب الطاعة.
18	○ الفرع الأول: الالتزام بواجب طاعة الرؤساء والامتثال للأوامر الرئاسية.
20	○ الفرع الثاني: حدود طاعة الأوامر الرئاسية.
23	○ الفرع الثالث: أثر واجب الطاعة على ممارسة الموظف العمومي للحقوق والحريات السياسية.
24	• المطلب الثاني: واجب التحفظ والمحافظة على السر المهني.

25	○ الفرع الأول: الالتزام بواجب التحفظ.
31	○ الفرع الثاني: الالتزام بعدم إفشاء السر المهني.
33	○ الفرع الثالث: أثر التحفظ والالتزام بالسر المهني على ممارسة الحقوق والحريات السياسية.
37	❖ خلاصة الفصل الأول:
	الفصل الثاني: "ممارسة الموظف للحقوق والواجبات وأثرها على مبدأ الحياد".
39	❖ المبحث الأول: صور الحقوق والحريات التي يمارسها الموظف العمومي.
40	● المطلب الأول: حرية الموظف في الرأي والتعبير.
40	○ الفرع الأول: مضمون حرية الرأي والتعبير وأساسهما.
41	○ الفرع الثاني: أحكام قوانين الوظيفة العمومية الخاصة بممارسته لحرية الرأي والتعبير.
42	● المطلب الثاني: حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وممارسة الحق النقابي.
42	○ الفرع الأول: حق الموظف في الترشح والانتماء للأحزاب السياسية.
50	○ الفرع الثاني: ممارسة الموظف للحق النقابي.
53	- المبحث الثاني: نتائج الاعتراف بالحقوق السياسية وعلاقتها بمبدأ الحياد.
53	● المطلب الأول: تقرير ضمانات لممارسة الحقوق السياسية.
54	○ الفرع الأول: الضمانات التشريعية المقررة لممارسة الحقوق السياسية وحرية التعبير عنها.
56	○ الفرع الثاني: ضمانات القضائية المقررة لممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية.

57	• المطلب الثاني: ضمانات ممارسة الموظف العمومي للحق النقابي.
58	○ الفرع الأول: الضمانات المقررة للمنظمة النقابية.
61	○ الفرع الثاني: الضمانات المقررة للموظف النقابي.
67	❖ خلاصة الفصل الثاني.
69	* خاتمة :
73	* قائمة المراجع :
83	* فهرست الموضوعات:
	* الملخص :

تهدف هذه الدراسة البحثية المتواضعة إلى تبيان الصور المجسدة والمكرّسة لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وقد تلخّصت في جملة من الواجبات التي تفرض على الموظف العمومي، كالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية، وواجب التحفظ، وواجب كتمان السر المهني؛ فعلى هذا الأساس يجب على الموظف العام الذي يتأثر بالضغوطات، مما يجعله يتجرد من حق التمتع بالحقوق السياسية، تفضيلاً للمصلحة العامة على المصلحة الشخصية، وكذا أن يلتزم بأداء واجباته في نطاق الوظيفة العامة. ولضمان مبدأ الحياد وجب توافر الحماية للموظف العمومي وللوظيفة العامة من جانب آخر، فقد أكد المشرع الجزائري على أهمية الحياد في أثناء ممارسة الوظيفة العامة؛ إذ وضع لذلك قيوداً على ممارسة الموظف لحقوقه ولحرّيته السياسية...  
**الكلمات المفتاحية:** الحياد؛ الوظيفة العامة؛ الجدارة؛ الطاعة؛ التحفظ؛ حرّية التعبير؛ حق الترشح؛ حق التحزب؛ الحق النقابي.

**Résumé:**

*Cette modeste étude de recherche vise à montrer les images incarnées et dédiées du principe de neutralité dans la fonction publique, et elle a été résumée dans un certain nombre de devoirs imposés à l'agent public, comme l'obligation d'obéir aux ordres présidentiels, le devoir de discrétion. , et le devoir de garder le secret professionnel. Sur cette base, l'agent public concerné doit subir des pressions, ce qui le prive du droit de jouir des droits politiques, de préférence à l'intérêt public sur l'intérêt personnel, ainsi que de s'engager à exercer ses fonctions dans le cadre de l'emploi public, lors de l'exercice d'une fonction publique, il impose donc des restrictions à l'exercice par l'employé de ses droits et de sa liberté politique...*

**Mots-clés :**

*neutralité ; Fonction publique ; mérite; obéissance; conservatisme; Liberté d'expression; Le droit de se présenter aux élections ; Le droit d'adhérer à des partis politiques ; Droit syndical.*

**Abstract :**

*This modest research study aims to show the embodied and dedicated images of the principle of neutrality in public service, and it has been summarized in a number of duties imposed on the public official, such as the obligation to obey presidential orders , the duty of discretion. , and the duty to maintain professional secrecy. On this basis, the public official concerned must be subjected to pressure, which deprives him of the right to enjoy political rights, in preference to public interest over personal interest, as well as to commit to carrying out his duties in in the context of public employment, when exercising a public function, it therefore imposes restrictions on the employee's exercise of his rights and his political freedom..*

**Keywords :**

*neutrality; Public function; deservation; obedience; conservatism; Freedom of expression; The right to stand for election; The right to join political parties; Trade union rights.*

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de L'enseignement Supérieur et de  
La Recherche Scientifique



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université de Ain Témouchent- Belhadj  
Bouchalb-

جامعة عين تموشنت-بلحاج بوشعيب

عن تموشنت يوم: 24/06/23

كلية الحقوق

شهادة الترخيص لإيداع مذكرة الماستر النهائية

أنا الأستاذ (ة): جميلة قُدور  
المشرف على إعداد مذكرة الماستر الموسومة بـ: هدايا العيادي في الوظيف العام.

من أجاز الطالبين :

(1) فطيمة الزهرة قادي

(2) فطيمة الزهراء راجي

كلية: المعروف

القسم: المعروف

التخصص: قانون عام

أشهد أن المذكرة قد قاموا بالتعدلات و التصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقييم / المناقشة و بإمكانهم إيداع  
النسخة الإلكترونية على مستوى مكتبة الكلية.

امضاء رئيس اللجنة

امضاء المشرف