

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر

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

إشراف الأستاذ الدكتور:
حوجو أحمد صابر

إعداد الطالب:
بن التركي جموعي

الموسم الجامعي 2013-2014

شكر و عرفان

أتقدم بالشكر إلى الله عز وجل الذي تتم بنعمه الصالحات
كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في إعداد هذه المذكرة وأخص بالتحديد:
الأستاذ الدكتور الزين عزري
الأستاذ الدكتور أحمد صابر حوحو
إلى كل الذين وقفوا معي، ومدوا لي يد المساعدة، من قريب أو من بعيد.
إلى كل الذين لم ينسوني بدعائهم.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب، إلى من كلت أنامله ليقدّم لنا لحظة
سعادة

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

رحمك الله يا أبي الحنون

إلى من أرضعتني الحب والحنان، إلى رمز الحب وبلسم الشفاء، إلى القلب الناصع

رحمك الله يا أمي الحبيبة

إلى توأم روحي ورفيقة دربي و سندي في الحياة

إلى زوجتي الغالية

إلى من حبهم يجري في عروقي و يلهج بذكراهم فؤادي

إلى أخواتي العزيزات و إخوتي الأعزاء

مقدمة

مقدمة

يعد الموظف العمومي هو الأساس الذي يقوم عليه الأداء الوظيفي للدولة، فهو الممثل الحقيقي لها، والمعبر القانوني عن إرادتها، ولا يكون ذلك إلا من خلال الدور الذي يلعبه في الحياة السياسية للمجتمع، ويكون لديه الفرصة للمشاركة في وضع وصياغة الأهداف، من خلال إختيار حكامه وصياغة السياسة العامة بشكل مباشر وغير مباشر من خلال إشتراكه في مختلف مستويات النظام السياسي القائم بالدولة، هذه الأخيرة التي لا تكون لها مشروعية إذا لم تستمد إرادتها من إرادة شعبها، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من دستور الجمهورية الجزائرية: "تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب، شعارها بالشعب وللشعب، وهي في خدمته وحده".¹

إن قياس مدى ديمقراطية نظام الحكم لأي دولة، يعود إلى مدى إحترامها للحقوق والحريات التي نصت عليها معظم المواثيق الدولية والديساتير العالمية، وجسدها الدستور الجزائري لسنة 1996 في فصله الرابع المتعلق بالحقوق والحريات في مواد 26، 32، 35، 36 وجعل منها ضمانة أساسية لتمتع الفرد بها، وجعل لها مؤسسات تعمل على ترقيتها والمحافظة عليها، وإزالة جميع العقبات التي تحول دونها، وهذا ما جسده المادة 31 من الدستور "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات إزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية".² وعلى ذلك جعل الدستور الجزائري من المشاركة السياسية في مختلف مجالات الحياة للأفراد من خلال مزاولتهم لحق الإنتخاب والترشيح للهيئات المنتخبة وإبداء الرأي في الإستفتاء وذلك لضمان إسهام الأفراد في إختيار قياداتهم وممثليهم في مختلف المؤسسات والإدارات العمومية، ورعاية مصالح المجتمع.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بنص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ: 08 ديسمبر 1996، العدد 76، سنة 1996، ص 09.

² نفس المرجع، ص 11.

كما أن قيام الحياة السياسية في الجزائر على التعددية الحزبية الذي أقرها دستور 1989 يفترض بالبداية اختلاف الآراء والميول السياسية للأفراد وذلك تجسيدا للديمقراطية، مما ينتج معه عدم التمييز بين مختلف الأفراد في ممارسة الحقوق السياسية بصورها المختلفة، طالما أن هذه الممارسة لا تتعارض مع أحكام الدستور وتتمارس في إطار القانون، حيث أن المساواة في مباشرة الحقوق والحريات السياسية تقتضي إعطاء جميع الأفراد فرصا وحقوقا متساوية للتعبير عن آرائهم في الأمور السياسية، "فالقواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيما للحقوق العامة ومنها الحقوق السياسية يتعين ألا تؤدي إلى مصادرتها أو الإنتقاص منها.

والموظف العمومي شأنه في ذلك شأن أي فرد يستطيع ممارسة حقوقه السياسية التي كلفها الدستور، والقوانين السارية في هذا الشأن، لكن صفته كموظف عمومي ينتمي إلى الدولة ويمثلها في نفس الوقت تفرض عليه قيودا معينة يجب عليه مراعاتها عند ممارسته للحقوق السياسية، مما جعل من دراسة موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت، لإنعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية للموظفين العموميين، وإنما أيضا على الحياة السياسية للمجتمع كله، مما يتطلب التوفيق بين ضرورة تمتعهم بممارسة الحقوق السياسية التي كلفها الدستور لسائر المواطنين، وبين ما قد تفرضه صفة الموظف العمومي من وضع ضمانات وقيود عند ممارستهم لهذه الحقوق.

أهمية الدراسة:

إن حقوق الإنسان وحياته الأساسية لصيقة بشخصه، وإن كمال الإنسانية ونقصانها مرهون بقدر ما يتمتع به الفرد من حقوق وما ينعم به من حريات ومن هنا قيل: إن الإنسان بحقوقه وحياته، فإذا كان يملك كل الحقوق والحريات كانت إنسانيته كاملة، وإذا اعتدى أحد على حق من حقوقه أو حرية من حرياته الأساسية أو إنتقص منها كان في ذلك الإعتداء أو في هذا الإنتقاص اعتداء على إنسانيته.

فالإنسان الذي لا يتمتع بحقوقه وحياته لا يشعر بحضور فعال في الوسط الإجتماعي والسياسي الذي يحيا فيه، وإنما يشعر بالإغتراب الإجتماعي والسياسي، وما يترتب على ذلك من

عدم مبالاة وإكتراث بقضايا الجماعة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، مما يجعله عنصر غير نافع وفعال في وطنه.

ولأن المشاركة في الحياة السياسية تنتمي في المواطن إحساسه بذاته وثقل وزنه السياسي، وتتنمي فيه روح الإنتماء إلى وطنه والإحساس بمشاكله، ويعمل جاهدا على تحقيق آماله من خلال المشاركة في الحياة السياسية، إذ أن الحياة الديمقراطية تركز على إشراك الأفراد في تحمل مسؤوليات وطنهم والسعي الدؤوب لتحقيق مصالحه.

فممارسة الحقوق السياسية تعكس رغبات المواطنين في السياسة العامة للدولة بإسهامهم في توجيه دفة الحكم في بلادهم وتقرير مصيرها، الأمر الذي يقر في أذهان الحكام الاستجابة لمطالب المواطنين وتحقيق رغباتهم عند وضع القرار السياسي، تحقيقا لديمقراطية المشاركة التي تعني أن يكون القرار السياسي نتاج مشاركة جماهيرية حقيقية وليس تعبيراً عن إرادة القلة المسيطرة سياسياً.

وإذا كانت الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية بالإضافة إلى دساتير الدول المختلفة، تقر حق المواطنين في المساهمة في الحياة العامة من خلال الممارسة السياسية وإبداء الرأي، إلا أن الواقع العملي قد يعوق في كثير من الأحيان الممارسة السياسية للمواطنين عن طريق وضع العراقيل أمام المواطنين في هذا الإطار، مما يجعل من هذه الممارسة بصفة جدية وحقيقية أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً في بعض الأحيان.

ويبدو الأمر أكثر صعوبة عند ممارسة الحقوق السياسية لبعض طوائف الشعب، ومنهم الموظفين العموميين، لأنه إذا كان الموظف العمومي كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وما عليهم من واجبات، ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق ويؤدي تلك الواجبات، مقيداً بمراعاة مقتضيات المركز الوظيفي الذي تسنده إليه الدولة كي يستطيع تحقيق الأهداف التي تعمل دولته على بلوغها.

فالموظف العمومي مطالب دوماً أن يكون حيادياً في تعامله مع المواطنين المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يعمل به بحيث لا يكون هناك تفرقة بين هؤلاء المنتفعين ترجع لأسباب سياسية أو عنصرية أو غيرها، كما أنه مطالب بتنفيذ سياسة الدولة القائمة، بل والولاء نحوها

بغض النظر عن إنتمائها السياسي أو الحزبي، وبغض النظر عما إذا كان إتجاه هذه الحكومة السياسي متوافقا مع مذهبه السياسي أو لا، فهو هنا عرضة للإغراء أمام الحكومات المتعاقبة أو الأحزاب السياسية خارج السلطة لمحاولة التأثير من خلاله على الإتجاهات السياسية في المجتمع مما يجعل من بحث موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر له أهمية نظرية وعملية.

الأهمية النظرية:

تتمثل الأهمية النظرية لموضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر في ظل النقص التشريعي المنظم لهذه المسألة، حيث أوردت النصوص الدستورية والتشريعية مبادئ عامة تطبق على الموظفين وغيرهم دون إيراد نصوص خاصة متعلقة بتمتع الموظف العمومي بحقوقه السياسية، مما حدا بالجهات الإدارية المختلفة إلى وضع العراقيل أمام الموظفين العموميين وخاصة إذا ما كان هذا الموظف ينتمي إلى خط سياسي مغاير لإتجاه الحكومة.

كما أن الوضع الإقتصادي والإجتماعي لغالبية فئة الموظفين في الجزائر جعلتهم في كثير من الأحيان يعزفون عن المشاركة في الحياة السياسية، بمختلف مظاهرها سواء بالترشيح للمجالس البرلمانية أو المحلية أو الإنضمام إلى الأحزاب السياسية، وعدم الحرص على ممارسة حق التصويت وإبداء الرأي في الإستفتاءات العامة، مما يجعل لهذه الدراسة أهمية كبرى في هذا الصدد.

الأهمية العملية:

أما الأهمية العملية لموضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر فتأتي متمثلة في عدة نقاط نوجزها على النحو التالي:

أولاً: يمثل الموظف العمومي الجزائري قطاعا عريضا في المجتمع مما يجعل من مشاركته في الحياة السياسية إثراء للممارسة الديمقراطية التي تتسع قاعدتها بعدد المشاركين فيها، وكلما زادت هذه القاعدة وإختلفت مناهجها، كلما برزت المشكلات الوطنية وتعددت طرق علاجها طبقا لبرنامج كل إتجاه، وأصبح أمام الشعب أكثر من بديل يفاضل بينهما على ضوء الظروف الراهنة مما يجعل من هذه الحلول وتلك الإقتراحات مرآة حقيقية معبرة عن آمال الشعب وطموحاته.

ثانياً: إن الموظف العمومي وبحكم إحتكاكه المباشر مع المواطنين يعتبر أكثر الأفراد إدراكاً لمشاكلهم وتطلعاتهم، فبحكم تمثيله للجهات الإدارية يدرك أوجه القصور في هذه القطاعات مما يزيد من خبرته ووعيه السياسي، بحيث إذا ما شارك في الحياة السياسية، فإن هذه المشاركة في الغالب تكون بناءة، وخاصة في حالة التمثيل النيابي مما يجعل من عرضه لمشكلات وطنه، وطرحه لحلها بما له من خبرة في ذلك، معبراً عن الواقع الذي يعيشه المجتمع.

ثالثاً: إن مشاركة الموظف العمومي في التصويت في الإنتخابات، وإبداء الرأي في الإستفتاءات لها أثر كبير وهام، حيث أنه يعتبر أكثر أفراد الشعب قدرة على إختيار من يمثل الشعب وينوب عنه وبخاصة في ظل وجود برامج محددة الأهداف، سواء للأحزاب أو المترشحين الأحرار، لإدراكه لمشاكل وطنه.

رابعاً: كما تأتي الأهمية العملية لهذه الدراسة أيضاً إلى رفع القيود المفروضة على الموظف العمومي أثناء ممارسته لحقوقه السياسية بحيث لا يكون لهذه الممارسة آثار سلبية على الموظف في حياته الوظيفية، لأن الموظف العمومي هو الطرف الضعيف في مواجهة الإدارة، وحتى لا تتخذ الحكومات من هذه الممارسة ذريعة للتطاول والتكيل به، مما يؤدي به إلى العزوف عن المشاركة السياسية وهذه الضمانات تقوم في أساسها على مبدأ المساواة بين المواطنين، سواء الموظفين منهم أو غير ذلك في ممارسة حقوقهم السياسية، بحيث لا يكون للرأي السياسي أو الإلتناء الحزبي أثر سواء في الصلاحية لتقلد الوظائف العامة، أو في الحياة الوظيفية بعد ذلك.

أسباب إختيار الموضوع:

تكمن الغاية في دراسة موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي إلى:

✓ الإحاطة على مدى قدرة الموظف العمومي في لعب دور أساسي وهام في الحياة السياسية في البلاد.

✓ القيود المفروضة على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية.

✓ غياب النصوص التشريعية الخاصة بالمنظمة لممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية.

✓ إقامة نوع من التوازن بين ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية بإعتباره مواطناً وبين ممارسة مهام منصبه بإعتباره موظفاً، حتى لا تطغى هذه على ذلك أو العكس.

صعوبات الدراسة:

- لم يخلو موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر من صعوبات تمثلت في:
- ✓ طريقة إختبار الموضوع والسرعة التي إختير بها فواحد أن كان الإختيار سنة قبل التخرج.
- ✓ قلة المراجع المتخصصة، وحتى الكتابات من طرف الأساتذة والباحثين ومن كتب في الموضوع يركز على الجانب الوظيفي دون الجانب السياسي.

أهداف الدراسة:

- تتمحور الأهداف الرئيسية لدراسة موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر في:
- ✓ التعريف بالدور الذي يلعبه الموظف العمومي الجزائري في الحياة السياسية للبلاد.
- ✓ تسليط الضوء على التطور التاريخي الذي عرفه مفهوم الموظف العمومي من الإستقلال إلى يومنا هذا.
- ✓ الدور البارز الذي لعبه ويلعبه الموظف العمومي في تسييره للمرافق العامة ومساهمته في الحياة السياسية والإجتماعية داخل المنظومة الجزائرية.

إشكالية الدراسة:

الموظف العمومي شأنه شأن أي مواطن له حق ممارسة الحقوق السياسية التي كفلها الدستور وقوانين الجمهورية، ولكن صفته كموظف عمومي ينتمي إلى الدولة ويمثلها في نفس الوقت، حيث يتم من خلاله تنفيذ السياسة الحكومية وترجمتها إلى واقع ملموس بحياة المواطنين، هذه الصفة تفرض عليه قيود معينة يجب عليه مراعاتها والإلتزام بها عند ممارسته لهذه الحقوق، مما يجعل من دراسة موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر له أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت لإنعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية للموظف العمومي، وإنما على الحياة السياسية للمجتمع الجزائري ككل، وعليه نطرح الإشكالية التالية :

هل وفق المشرع الجزائري في التوفيق بين إعطاء الحقوق السياسية للموظف العمومي والقيود المفروضة عليها؟

وتتفرع من الإشكاليات الفرعية التالية:

- * هل يمكن إعتبار الموظف العمومي مجرد مواطن عادي وبالتالي مؤهل لممارسة كل الحقوق السياسية التي يمارسها غيره من المواطنين؟
- * هل يمكن حصر حقوقه السياسية في حدود مقتضيات تسيير المرافق العامة؟
- * هل الموظف العمومي له القدرة على التأثير في إختيارات الشعب؟
- * هل هناك آثار سلبية للقيود المفروضة على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية؟

منهج الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على المنهج الوصفي كأساس لها، هذا المنهج يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها، مع الإستعانة بالمنهج التاريخي خاصة في تتبع التطور الزمني للنصوص القانونية، والإستعانة أيضا بالمنهج التحليلي من خلال رد محتوى الشيء أو الفكرة لعناصرها الأولية البسيطة.

نطاق الدراسة:

نتناول في هذه الدراسة موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، بالتعرض لمفهوم كل من الموظف العمومي حسب التشريع الجزائري، والحقوق السياسية كمدخل لدراسة هذا الموضوع، ثم نتعرض لمظاهر هذه الممارسة من جانب الموظف العمومي المتمثلة في أهم صور الحقوق السياسية سواء من ناحية الترشيح للمجالس النيابية المحلية منها والبرلمانية، وممارسة حق في الإلتخاب، حق الإلتناء للأحزاب السياسية، والنقابات المهنية، ثم نتناول بعد ذلك القيود المفروضة عليه أثناء ممارسته للحقوق السياسية، هذه القيود التي تفرض عليه طبقا لوضعه الوظيفي ومركزه الذي يشغله، وتقوم هذه القيود في أغلبها على ضرورة سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد، بحيث لا يكون لممارسة الموظف العمومي للأنشطة السياسية أثر في أدائه لمهام وظائفه، وسير المرفق الذي ينتمي إليه مما يفرض عليه الإلتزام بطاعة الرؤساء، والإلتزام بالتحفظ في سلوكه وأقواله داخل المرفق وخارجه، الإلتزامه بواجب الولاء وكذلك الإلتزامه بكتمان الأسرار الوظيفية.

الفصل التمهيدي

الموظف العمومي

والحقوق السياسية

الفصل التمهيدي: الموظف العمومي و الحقوق السياسية

تكمن الدراسة في هذا الفصل إلى الإحاطة بمفهوم كل من الموظف العمومي والحقوق السياسية، وهذا من أجل التعريف بمن له أحقية ممارسة هذه الحقوق ومجالها، حيث ستكون هذه الدراسة وفق التشريع الجزائري، وسوف نتناول مفهوم الموظف العمومي (المبحث الأول)، ومفهوم الحقوق السياسية (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مفهوم الموظف العمومي

إن إعطاء تعريف جامع مانع للموظف العمومي في الجزائر، يعتبر أمرا صعبا، نظرا لأخذ الجزائر بنظام الإزدواج القضائي، فمفهوم الموظف العمومي مرتبط بميلاد المجتمع الجزائري، ونظامها الوظيفي، والخدمات المرفقية التي تقدمها الدولة، وهذا النظام القانوني الجزائري يخضع كافة الموظفين في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة إلى النصوص القانونية الأساسية التي اختلفت في تعريفها للموظف، هذا الاختلاف إمتد إلى الإجتهاادات القضائية والفقهية، وسوف نتناول التعريف التشريعي للموظف العمومي (المطلب الأول)، التعريف القضائي للموظف العمومي (المطلب الثاني)، التعريف الفقهي للموظف العمومي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي

سنحاول تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري من خلال ما عرفه المشرع الجزائري منذ الإستقلال من خلال ما أعطاه كل من الأمر 66-133 (الفرع الأول) وكذا المرسوم 85-59 (الفرع الثاني) وكذا الأمر 06-03 (الفرع الثالث) وكذا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التعريف حسب الأمر 66-133

جاء في الامر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في الباب الأول المتعلق بالأحكام العامة، في الفصل الأول، في المادة الأولى في الفقرة الثانية منه:

"يعتبر موظفين، الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات

المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفايات تحدد بمرسوم¹. نجد أن المشرع الجزائري في هذا الأمر في هذه الفقرة جعل شروطا للقول أن هذا الشخص هو موظف عمومي هي:

✓ التعيين في وظيفة دائمة.

✓ ديمومة الوظيفة.

✓ الترسيم في درجة التسلسل.

حيث تكون هذه الشروط مجسدة في الإدارات، المصالح، الجماعات المحلية، المؤسسات المذكورة في الفقرة وتحدد حسب كفايات محددة عن طريق مرسوم.

كما أن المشرع الجزائري في هذه المادة في فقرتها الثانية التي تنص على:

"لا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي"².

إستثنى فئة القضاة وكذا كل قائم بشعائر الدين، أفراد الجيش الوطني الشعبي، من تطبيق هذا القانون لمالهم من خصوصية تميزهم عن باقي المواطنين.

فهذه الفئات بالرغم من الشروط المذكورة في الفقرة الأولى (التعيين، دائمية الوظيفة، الترسيم)، إلا أن المشرع إستثنىها لعدة أسباب:

✓ حصانة رجال القضاء وهي ميزة مرتبطة بالوظيفة.

✓ طبيعة عمل أفراد الجيش الوطني الشعبي الذين يحملون على عاتقهم مسؤولية حماية الوطن.

✓ الدور الذي يلعبه القائمون بشعائر الدين في بث القيم والمبادئ الوطنية والإسلامية في

¹ الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 02 يونيو 1966، العدد 46، سنة 1966، ص 547.

² نفس المرجع، ص 547.

روح المجتمع والحفاظ عليها.

وبالرغم من إعطاء المشرع الجزائري لهذا التعريف، يبقى تعريفا ناقصا لأنه لم يدرج موظفي الوظائف المؤقتة بالرغم من عملهم في نفس الأماكن ونفس الوظائف أحيانا التي نص عليها هذا الأمر.

الفرع الثاني: التعريف حسب المرسوم رقم 85-59

جاء المرسوم 59-85 ليعطي تعريفا للموظف العمومي حيث أعطى المشرع الجزائري في الباب الأول، المادة 05 منه ما يلي:

"تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد إنتهاء المدة التجريبية، تسمية 'الموظف' ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة"¹.

وأهم ماميز القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية لسنة 1985 مايلي:
أولاً: الجمع بين مفهوم الموظف والعامل

من أهم ما ميز أحكام المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، أنه جاء مزيجا بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على وحدوية القانون المطبق على العامل والعمل المجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978.

ثانياً: توسيع نطاق تطبيق القانون الأساسي النموذجي لعام 1985.

لقد شمل القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية لعام 1985 من حيث نطاق تطبيقه العديد من المؤسسات والإدارات العمومية التي تتكون من المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومصالح المجلس الشعبي الوطني التي تقوم بوظيفة السلطة التشريعية، والمجلس الأعلى للمحاسبة، والهيئات العمومية،²

¹ المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في: 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 23 مارس 1985، العدد 13، سنة 1985، ص 334.

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص 141.

وأخضع مستخدميه لأحكام المرسوم 85-59 المطبق على مستخدمي الجهاز التنفيذي للدولة، ومرد ذلك إلى عدم إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في هذه الفقرة، وإلى تجسيد نظرية أحادية الشغل وأنظمتها القانونية التي جعل القانون الأساسي العام للعمال "النواة الأساسية لمرجعياته" فأصبحت أحكام هذا المرسوم، تسري على كافة:

✓ الموظفين الإداريين والتقنيين العاملين في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم، فشمّل الإدماج العاملين بالمنظمات الجماهيرية اتحاد الشبيبة، العمال، النساء والفلاحين إلى جانب بعض العاملين من الاطارات في الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ومنظمة المجاهدين.

✓ القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة المتعلقة بتعيينهم وحركة تنقلهم وانضباطهم ومسار حياتهم المهنية.

بل أن القانون الأساسي العام للعمال نص في مادته 212 على أن أحكام القانون الأساسي للوظيفة العسكرية تستمد من هذا القانون.

وعلى هذا الأساس فإن مفهوم الموظف العمومي في هذا القانون توسع ليطلق على كافة عمال المؤسسات والإدارات العمومية وقواعد المحاسبة العمومية.¹

الفرع الثالث: التعريف حسب الأمر 06-03

عرف الأمر 06-03 الموظف العمومي في الفصل الثاني الخاص بالعلاقات القانونية الأساسية في المادة 04 كما يلي:

" يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في السلم الإداري.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"²

حيث إستهل المشرع الجزائري الفصل الثاني بتعريف الموظف ومتى يمكن إعتباره موظفا، وحصرتها في ثلاث نقاط أساسية:

¹ نفس المرجع ، ص 142 .

² الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 15 يوليو 2006 ، العدد 46، سنة 2006 ، ص 04.

✓ التعيين في وظيفة عمومية.

✓ ديمومة الوظيفة العمومية.

✓ الترسيم في السلم الإداري.

وعرف المشرع الترسيم على أنه الإجراء القانوني الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته في السلم الإداري.

كما حدد هذا الأمر في فصله الأول مجال التطبيق في مادته 02:

"يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.¹

كما نجد أن هذا الأمر يسري على مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية التي تخضع لنظام التعاقد.

ونجد هذا الأمر في مادته 03 التي تحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم.

وجاءت الفقرة الثانية من المادة ذاتها لتشرح خصوصيات أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والتقنيين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط

¹ نفس المرجع، ص 03.

للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم الأساسية الخاصة على أحكام إستثنائية لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والإنضباط العام.

الفرع الرابع: التعريف حسب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

يعد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من مفردات القوانين المستحدثة في جملة ترسانة القوانين المعاصرة التي تصبوا إلى خدمة التنمية، وتعد الجزائر من الدول السباقة التي سنت قواعد الوقاية من الفساد ومكافحته كظاهرة إجرامية، وهو ما كرسه قانون رقم: 06-01 الذي جاءت قواعده منسجمة مع الإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر.¹

وعرف هذا القانون الموظف العمومي على أنه: "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته. كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."²

لذا نجد في مفهوم هذا القانون أن الفئات التي شملها مصطلح موظف عمومي هي:

- ✓ الأشخاص الذين يشغلون منصبا تشريعيا، تنفيذيا، اداريا، قضائيا.
- ✓ الأشخاص الذين يحملون صفة النائب في المجالس المحلية المنتخبة.
- ✓ الأشخاص الذين يتولون وظيفة، أو وكالة بصفة مؤقتة في مؤسسة عمومية، أو مؤسسة عمومية ذات رأس مال المختلط.

¹ عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، دار الهدى عين مليلة الجزائر، سنة 2008، ص 03.

² القانون 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 20 فبراير 2006، العدد 46، سنة 2006، ص 05.

✓ الأشخاص الذين يحملون صفة الموظف العمومي.

و نجد في مفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أنه لم يستثنى أحدا من مفهوم الموظف العمومي، حيث إستمد هذا التعريف من المادة 2 الفقرة أ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003، التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004.

كما جاء هذا التعريف أيضا من المادة الأولى من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته التي إعتمدها الدورة العادية الثانية لمؤتمر الإتحاد الإفريقي بمابوتو في 11 يوليو 2005 حيث إعتبرت الموظف العمومي هو:

"أي موظف أو موظف دولة أو الوكالات التابعة لها بما في ذلك من يقع عليه الإختيار أو يتم تعيينه أو إنتخابه للقيام بأنشطة أو مهام باسم الدولة أو لخدمتها على أي مستوى من مستويات التسلسل الهرمي للسلطة".¹

ومن خلال تعرضنا لتعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري، نجد النظام القانوني الجزائري الحالي يخضع قطاع الوظيفة العمومية الى قانون أساسي عام موحد. فنجد أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006 تسري على كافة الموظفين، في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة.

المطلب الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي

إن التعريف القضائي للموظف العمومي يكمن أن ينتج عن موضوع المنازعات التي يكون هذا الأخير طرفا فيها.

ونجد موضوع المنازعات الإدارية من أدق وأهم موضوعات القانون الإداري لتشعب مباحثه وتشنت أحكامه بين قوانين ونصوص متعددة ومتنوعة.

ونظرا لازدياد تدخل السلطات العمومية في جميع مناحي وجوانب الحياة العامة وما ينجم عنها حتما من ازدياد للمشاكل والمنازعات الإدارية فإن وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل

¹ عبيدي الشافعي، المرجع السابق، ص 288 .

في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والاجراءات المناسبة بشكل أكبر الضمانات وأفضل الوسائل لإقامة دولة الحق والقانون التي تكفل المصلحة العامة وتحمي حقوق الأفراد وحررياتهم.¹ وإزاء حداثة القانون الإداري، وطبيعته المتطورة وعدم تقنين نظرياته العامة التي تتناول موضوعاته الرئيسية ومنها بالطبع الموظفين العموميين.

و بحكم أن دستور 1996 أخذ بصورة قاطعة بنظام الإزدواجية القضائية في الجزائر، وذلك بإقامة قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي كما هو الحال في أنظمة القضاء المزدوج فرنسا، مصر، تونس ... الخ.

فإننا في القضاء الإداري لبلادنا لا نكاد نعثر على حكم قضائي يحاول أن يتعرض لتعريف الموظف العمومي أو على الأقل محاولة لتحديد مفهومه على ضوء المعايير والأسس التي وضعها القانون الإداري، ومع ذلك فإننا نجد أن القضاء الإداري الجزائري ميز ما بين الموظف الدائم والعون المتعاقد.²

وأن القاضي الإداري الجزائري، لا يمكنه الخروج في أحكامه عن القوانين الأساسية لكل فئة من فئات الموظفين، وكذا الأمر 03-06 وكذلك قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الثالث: التعريف الفقهي للموظف العمومي

إختلف الفقهاء في تعريفهم للموظف العمومي، وهذا بإختلاف الدول وأنظمتها السياسية والإجتماعية والإقتصادية والإدارية، وخاصة في ما تعلق منها بنظام اللوائح، التي تنظم شؤون الوظيفة العمومية.

إن الظروف والعوامل تفرض علينا عدم التسليم بتعريف واحد عبرمختلف الأزمنة،زيادة على تقلب الأنظمة السياسية في مختلف الدول،والمشرع يلجأ في بعض الأحيان إلى تعريف معين لبعض الأصناف من الموظفين، وقد يكون هذا التعريف خاص بفئة من الموظفين ولايمكن لنا أن نفهمه على بقية موظفي الدولة،ورغم إختلاف الدول في أنظمتها وإختلافها في تحديد مفهوم الموظف

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، (الكتاب الأول)، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الحجار عابدة الجزائر، سنة 2010، ص 05.

² مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 1981، ص 31.

العمومي، إلا أنها تشترك في ظاهرة تزايد الموظفين العموميين، هذه الظاهرة أصبحت عالمية، خاصة بتدخل الدولة في النشاطات التجارية والصناعية والمالية وحاجة الشعوب إلى إشباع حاجياتها المختلفة، وبالتالي ظهرت الحاجة الملحة إلى وجود الكثير من الموظفين العموميين في مختلف الإختصاصات، لأن المجتمع في تزايد مستمر.¹

إن عدم وضع تعريف جامع مانع للموظف العمومي يرجع للآتي:

- ✓ إختلاف مقتضيات العمل بالمرافق العامة داخل الدولة الواحدة.
- ✓ إختلاف الظروف التاريخية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية للدول.
- ✓ طبيعة وخصائص القانون الإداري، ويكون هذا القانون مطاط يتغير بتغير ظروف المجتمع.²

✓ تغير النظام السياسي للدولة، من وقت لآخر خاصة في بلدان العالم الثالث، هذا التغير

يفرض علينا عدم وضع تعريف جامع مانع للموظف العمومي يبقى أبد الدهر.³

وعرف بعض الفقهاء الموظف العمومي على النحو التالي:

"هم الموظفون ذوي السلطات ومعاونيهم القائمين بإدارة الدولة وأموالها العامة".

إن هذا التعريف يشمل رجال الدولة الذين يتحدثون بإسمها ويتصرفون في شؤونها سواء كان هؤلاء من رجال الإدارة أو من رجال القضاء وحسب هذا التعريف فإن صفة الموظف العمومي تقتصر على الشخص الذي يتمتع بالسلطة العامة.

وانتقد هذا التعريف من عدة جوانب أهمها:

- ✓ أن الموظف العمومي إذا تصرف بإعتباره صاحب السلطة العامة يكون موظفا عموميا، أما إذا تصرف بإسم الدولة ولحسابها وبدون إستعمال فكرة السلطة العامة نكون أمام شخص عادي، وبالتالي الموظف يمكن أن تكون له صفتان: صفة الموظف العمومي وصفة الموظف العادي.

¹ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العمومي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1986، ص 45.

² محمد حامد الجمال، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1969، ص 35.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 62.

✓ الدولة في تسييرها للمرفق العام تستخدم أفراد بصفة دائمة، هؤلاء لا يتمتعون بمظاهر السلطة، سلطة الأمر والنهي مثل موظفي الحسابات الذين يقرون صرف مبلغ معين من الميزانية ولكنهم يقومون بإعداد الأوراق والإستثمارات اللازمة. فهؤلاء لم يقل أحد بأنهم ليسوا بموظفين عموميين، بالرغم من أنهم لا يتمتعون بمظاهر السلطة العامة، وكذلك الشأن بالنسبة لأساتذة الجامعة، والباحثين في مراكز البحث، فهم رغم عدم تمتعهم بمظاهر السلطة العامة، هم موظفون عموميون. كما يعرف أيضا بأن "الموظفون العموميون هم عمال المرافق العامة"¹. هذا التعريف رغم بساطته ووضوح لفظه ومضمونه فقد وجهت له عدة إنتقادات من عدة أوجه وهي:

✓ إن هذا التعريف رغم بساطته، ورغم أنه تحاشى إستعمال فكرة السلطة العامة، إلا أنه أوقعنا في مشكلة أخرى، وهي ضرورة تحديد فكرة المرفق العام قبل تحديد فكرة مفهوم الموظف العمومي.

✓ إن هذا التعريف واسع، بحيث يدخل تحت هذا المفهوم عدد الأفراد، ويعتبرهم موظفون عموميون، رغم أنهم في حقيقة الأمر، ليسوا بموظفين كذلك ومثال ذلك عمال المرافق العامة التجارية والصناعية التي تخضع في أحكامها لقواعد القانون الخاص وتتبع أساليب القانون العام.²

وكذلك تسيير بعض المرافق العامة، عن طريق الإلتزام سواء بواسطة فرد، أو شركة والمستقر عليه في الفقه الإداري، فإن الملتزم وعماله ليسوا بموظفين عموميين، وإنما يخضعون للقانون الخاص.

✓ هذا التعريف يؤدي إلى إدخال بعض المستخدمين، الذين توظفهم المرافق العامة بصورة عرضية ومؤقتة للقيام ببعض الأعمال المؤقتة. كما يمكن تعريف الموظف العمومي بأنه:

¹ محمد حامد الجمال، المرجع السابق، ص 43- 46 .

² محمد الشطا، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1984، ص77.

"الموظف العمومي هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم بدفعه إليه مباشرة الخزينة العامة"¹ وعرفه الفقيه رولاند بأنه: "الأشخاص الذين يشغلون وظائف في الكادرات الدائمة المنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة".

كما عرفه الأستاذ فالين:

"كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام بالطريق المباشر ويعين في وظيفة دائمة، ويشغل درجة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة".

يلاحظ من التعاريف السابقة، الإختلاف في تعريف الموظف العمومي وتحديد الألفاظ والمصطلحات من قبل الفقهاء وكذا عناصر الموظف العمومي المحددة في كل تعريف، إلا أنه رغم هذه الإختلافات، فقد أجمع الفقهاء في تعريفهم للموظف العمومي على العناصر التالية:

✓ التعيين في وظيفة دائمة.

✓ الوظيفة داخلية في إطار الوظيفة العمومية.

✓ الخدمة في مرفق عام.

✓ إدارة الدولة المباشرة للمرفق العام من طرف الدولة أو شخص عام.

✓ صدور الأداة القانونية للتعيين.

✓ رضا الموظف بالوظيفة.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن:

"الموظف العمومي هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام، مدار بطريقة الإستغلال المباشر

ويشغل بصفة دائمة ووظيفة داخلية مع نطاق كادر الإدارة العامة"، وهو التعريف الراجح.²

غير أن هذا التعريف لم يشر إلى ركنين هامين للموظف العمومي وهما:

1. الأداة القانونية الخاصة بتعيين الموظف:

حسب هذا التعريف فإن ما يسمى الموظف الفعلي يمكننا إعتباره موظف عمومي، وهذا مخالف للواقع، على أساس أن الفقهاء يجمعون على أن الموظف الفعلي ليس بموظف عمومي إلا في

¹مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 21 .

²أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص ص 47-48

أضيق الحدود وحسب هذا التعريف يمكن إعتبار مغتصب الوظيفة ومنتحلها موظف عمومي، ومنها المشرع الجزائري في المادة 141 من قانون العقوبات فإن:
"كل موظف عمومي أو قاضي يبدأ عمله قبل أن يؤدي اليمين القانوني يجوز معاقبته بغرامة مالية من 500 إلى 1000 دج".¹
2. رضا الموظف:

وحسب الفقيه ونجي فإن الموظف العمومي هو:

"كل شخص يلتحق برضائه، بشخص عام، حيث يشتغل فيه وظيفة وغير عرضية."
والمكلفون بمهمة يطلق عليهم الفقه المتعاونين بالقوة الجبرية ويندرج تحت هذه الفئة كل فرد يتم إجباره على العمل، والمساهمة في خدمة مرفق عام لمدة محددة قابلة للتجديد، ويتم ذلك بواسطة إجراء من إجراءات السلطة الإدارية، وعلى هذا الأساس تكون هذه الفئة مكرهة ومجبرة على العمل في خدمة مرفق عام خلاف الموظف العمومي الذي يتم دخوله بالمرفق العام برضائه وإختياره. والمتعاونون مع المرفق العام بالقوة الجبرية صنفان وهما:

أ. المجندون الذين تم تجنيدهم إجباريا للخدمة العسكرية، وهذا ما جاء في الأمر 68-82 المؤرخ في 10/04/1968 المتضمن إنشاء الخدمة الوطنية وقانون الخدمة الصادر عام 1994.

ب. المكلفون الذين يتم تكليفهم جبرا للعمل في مرفق عام وذلك على أساس أن الإدارة العامة بما لها من مظاهر السلطة العامة تستطيع إجبار الأفراد في ظروف معينة يحددها القانون للعمل في بعض المرافق العامة.²

من خلال الدراسة لمختلف التعاريف المنتقدة إستوقفنا تعريف الأستاذان دويز ودبير حيث عرفوا الموظف العمومي على أنه:

¹ الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 08 يونيو 1966 العدد 49، ص 716.

² محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 63

"كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريقة الإستغلال المباشر ويشغل بصفة دائمة وظيفة دائمة، داخلة في نطاق كادر إداري، ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق فردي أو جماعي، صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه". وهذا التعريف يعتبر التعريف الأرجح للموظف العمومي لأنه جمع جميع الأركان الأساسية للموظف العمومي وهي:

- ✓ التعيين بصفة دائمة في وظيفة دائمة.
- ✓ دخول الوظيفة داخل كادرات الوظائف أو في درجات السلم الإداري.
- ✓ التعيين في مرفق عام.
- ✓ إدارة المرفق العام من طرف الدولة إدارة مباشرة، أو من طرف أحد أشخاص القانون العام.

المبحث الثاني: مفهوم الحقوق السياسية

إمتاز العصر الحديث بما بذله المفكرون أو رجال القانون والسياسة من جهد عريض، لجمع حقوق الانسان في نصوص مفصلة، وفي تصريحات معلنة وموثيق مسجلة، عرضت على مصادقة الحكومات لكي تكون مرجعا معتمدا في معاملة المواطنين، أفراد وجماعات، حفاظا على كرامة البشرية وصونا للحرمان، وتأكيدا للحقوق وتأسيسا لشرعية التمسك بها والذود عنها، والتمتع بممارستها في الواقع المعاش.

وقد تعددت هذه النصوص على إمتداد القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وبلغت أقصى كثافتها في القرن العشرين، في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية. يكتسي هذا التطور ظاهرتين اثنتين:

الأولى: أن حقوق الإنسان وحرياته الفردية والجماعية قد غدت شأنا عالميا بعد أن ظلت في السابق شأنا وطنيا محصورا إدراكه في فئة الثوريين، أو عن قلة من المفكرين المصلحين.

الثانية: أن العناية بهذه الحقوق قد إنتقلت من المبادئ والنظريات الفلسفية والإيديولوجيات السياسية، الاجتماعية إلى ميدان الممارسة الواقعية من جانب الأفراد والجماعات البشرية.¹

¹ حازم صلاح العجلة، الرقابة الدستورية و دورها في حماية الحقوق و الحريات السياسية، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، سنة 2002، ص ص 8-9.

يزداد الحديث اليوم عن حقوق الانسان حتى كادالدفاع عن الحقوق الإنسانية والحريات السياسية يصبح شعيرة من الشعائر، وأصبحت الأحزاب والمؤسسات بل والدساتير الوطنية تعمل على إبراز هذه الحقوق وتأكيدھا،وقد صار مبدأ إحترام حقوق الإنسان أحد المعايير المهمة في تحديد العلاقات والمعاملات الدورية، وكذلك في قياس التطور السياسي لأي مجتمع، فالمفهوم يكتسب عالمية جديدة ذات فعالية أكبر بعد أن كان مجرد شعار تتضمنه موثيق الأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية.¹

والجزائر كغيرها من الدول أضحت مثالا لإحترام الحقوق وعلى رأسها الحقوق السياسية وهذا ما جسده دساتيرها السابقة وأكده دستور 1996 الذي يعد بمثابة اللبنة الأساسية للمحافظة على الحقوق السياسية، و نتناول في هذا المبحث تعريف الحقوق السياسية (المطلب الأول)، أنواع الحقوق السياسية (المطلب الثاني)، خصائص الحقوق السياسية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الحقوق السياسية

هي سلطات تقرها فروع القانون العام للشخص بإعتباره منتم إلى وطن معين (مواطن)، والتي يستطيع بواسطتها أن يباشر أعمالا معينة يشترك بها في إدارة شؤون المجتمع: مثل حق الانتخاب وحق الترشيح وحق تولي الوظائف العامة وهاته الحقوق تقابلها واجبات وهي حق الدولة على المواطن، الخدمة الوطنية والدفاع والحماية، والهدف من الحقوق السياسية هو حماية المصلحة أو المصالح السياسية للدولة لذلك لا يعترف بها للأجانب، لأن الأجنبي لو إخرق مصالح الدولة فعلى فرض أنه يحول بعض الأسرار لدولته وهذا يشكل خطرا على الدولة.

يعرفها بعض القانونيين بأنها تلك الحقوق التي تثبت للفرد بإعتباره مواطنا في دولة معينة وتخول له المساهمة في حكم الدولة كحق الترشيح للمجالس النيابية، وحق التصويت في الانتخابات العامة، وتمتاز الحقوق السياسية أنها تقترب من معنى الواجب، مما يترتب على القيام بهذه الحقوق من مصالح وظيفية و جماعية مشتركة.

وقيل أن الحقوق السياسية هي تلك التي يقرها القانون لشخص ليشارك في النظام السياسي للجماعة. ويعرفها البدراوي بقوله: هي تلك الحقوق التي تثبت للشخص بصفته عضوا في جماعة

¹ نفس المرجع ، ص 10.

سياسية، بقصد المشاركة في حكم هذه الجماعة.

المطلب الثاني: أنواع الحقوق السياسية

الحقوق السياسية تثبت للفرد باعتباره مواطناً في مجتمع سياسي معين تخول له المساهمة في حكم هذه الدولة وهي قاصرة على المواطنين دون الأجانب، والجنسية هي معيار ثبوت هذا النوع من الحقوق باعتبار أن الجنسية رابطة سياسية تربط الفرد بدولة معينة وتميزه عن غيره من مواطني الدول المختلفة وهذه الحقوق تتمثل في:

✓ حق الانتخاب: ويعني هذا الحق إعطاء الفرد كعضو في الدولة الحق في إنتخاب ممثليه السياسيين من قبيل رئيس الدولة، بالنسبة للأنظمة التي تعتمد النظام الانتخابي، أو أعضاء البرلمان.

✓ حق الترشيح: وهذا الحق يشمل كلا من الترشيح لرئاسة الجمهورية، أو الترشيح للمجالس النيابية، ولكن هذا لا يعني أن كل شخص من الشعب يمكنه الترشيح لتولي المنصبين من دون توفر شروط معينة، لأن هذا يعد مخالفاً للعقل، ولكن يجب الإلتفات إلى أن هذا الحق، هو حق لكل أفراد الشعب ولكن مع توفر الشروط التي أقرها الدستور فيمن يروم للترشيح لكل من المنصبين السابقين الذكر.

✓ حق تولي الوظائف: وفي العادة تقتصر هذه الحقوق على الوطنيين.

✓ حق الحماية.

المطلب الثالث: خصائص الحقوق السياسية

وصف بعض الكتاب الحرية السياسية بقولهم "مساهمة المواطن في الشؤون العامة في تولية الحكام ومراقبة أعمالهم وفي توليه الحكم والوظائف العامة وتأسيس الجمعيات والأحزاب" وقد نص على هذا المعنى في شرعة حقوق الانسان العالمية¹:

¹ رحيل محمد غرابية، الحقوق والحرريات السياسية في الشريعة الاسلامية، دارالمنار للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2000، ص 55.

1. لكل فرد الحق في الاشتراك في دار الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة او بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا.

2. لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة للبلاد.

الحقوق السياسية تأتي موازية للحقوق الشخصية والحقوق الاجتماعية، ضمن منظومة الحقوق العامة، وهي لا تقل أهمية عنها من حيث الأثر و المرتبة ،وتأتي الأهمية من عدة وجوه:
الوجه الأول: الحقوق والحريات السياسية تأتي متعلقة بالمصلحة العامة التي تهم المواطنين جميعا، والمصلحة العامة مقدمة على المصلحة الشخصية من حيث المرتبة والاهمية لأنها أخطر شانا وأشمل أثرا.

الوجه الثاني: الحقوق والحريات السياسية تتعلق بأمر تدبير الجماعة والتي تسعى للدفاع عنها ضد أعدائها من الخارج كما تسعى لحفظ الانسجام والتوافق داخلها، وهذا يعني ان ضياع الحقوق السياسية طريق لضياع بقية الحقوق.

الوجه الثالث: اذا كانت الحقوق المتعلقة بحياة الإنسان وملكيته وشخصه وأسرته وعمله مهمة، فان الحقوق المتعلقة بشؤونها المعنوية لا تقل أهمية عن سابقتها، فحرية الإنسان في التعبير عن نفسه وحرية في المشاركة في تقرير مصيره، هي ثمره الحريات وتنتج لها ولا معنى لحياة الإنسان إذا كان حبيس الكلمة والفكر عديم الرأي والموقف.

الوجه الرابع: إن الحياة هي صدى الإبداع الإنساني والابتكار البشري، ولا تتوقف الحياة عن التطور والتغيير في كل المجالات وعلى جميع الأصعدة ولا يتم الإبداع ولا ينشأ الابتكار إلا في الحرية السياسية وفي ظل تمتع الإنسان بحقوقه الكاملة.

والنظام السياسي يتحمل المسؤولية العظمى في إتاحة جو الحرية وإطلاق الفكر من القيود والمحددات الضيقة التي تعيق حركة الانسان المنتجة.¹

الحقوق السياسية تمنح اعتبارا إلى الحالة السياسية، ومن ابرز مميزات الحقوق السياسية أنها:

✓ لا تثبت لكل الأشخاص بل فقط تثبت لمن يتمتع بجنسية الدولة كقاعدة عامة، ويستثنى

الشخص الذي يسلب من الحق السياسي (الوطني الذي ارتكب جناية).

¹ نفس المرجع، ص57.

- ✓ هذه الحقوق السياسية الهدف منها هو حماية المصلحة أو المصالح السياسية للدولة لذلك لا يعترف بها للأجانب، لأن الأجنبي لو اخترق مصالح الدولة فعلى فرض أنه يحول بعض الأسرار لدولته وهذا يشكل خطرا على الدولة.
 - ✓ ليس لهذه الحقوق طابع مالي، ولا ترد عليها معاملة مالية.
 - ✓ الحقوق السياسية لا يجوز التنازل عنها.¹
- ونخلص في نهاية الفصل أن الموظف العمومي هو كل شخص يعين في وظيفة دائمة يختارها برضاه في أحد المرافق العامة التي تتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بقرار من السلطة المختصة ويرسم في رتبة في السلم الإداري.

¹ نفس المرجع، ص57.

الفصل الأول

ممارسة الموظف

العمومي

للحقوق السياسية

الفصل الأول: ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية

إذا كان من حق المواطن ممارسة جميع الحقوق التي خولها له دستور الجمهورية وكذا القوانين المنظمة لذلك، فمن الطبيعي القول كذلك بأن من حق الموظف العمومي بصفته مواطناً ممارسة هذه الحقوق، وفي الواقع نجد، أن الموظف العمومي كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، كما نجد من حق المواطن بل من واجبه أن يمارس كافة حقوقه السياسية من إنتخاب وترشيح وانضمام إلى أحزاب سياسية ونقابات.

وسوف نتناول في هذا الفصل الموظف العمومي وممارسة حق الترشيح (المبحث الأول)، الموظف العمومي وممارسة حق الإنتخاب (المبحث الثاني)، الموظف العمومي وممارسة حق الإنتماء للأحزاب السياسية (المبحث الثالث)، الموظف العمومي وممارسة الحق النقابي (المبحث الرابع).

المبحث الأول: الموظف العمومي و ممارسة حق الترشيح

أكدت الدساتير والقوانين المنظمة للحقوق على المساواة بين المواطنين في الترشيح للمجالس النيابية بدرجاتها المختلفة، البرلمانية والولائية والبلدية، طالما توافرت في شخص المرشح الشروط التي نص عليها القانون في هذا الصدد، والموظف العمومي قبل أن يكون أحد أفراد الجهاز الإداري في الدولة، فهو مواطن له سائر الحقوق وعليه كل الواجبات، وعلى ذلك فإذا كان المواطن الذي لا يتمتع بصفة الموظف يستطيع المساهمة في الحياة السياسية لبلاده عن طريق ترشيح نفسه للمشاركة في الحياة النيابية فان الموظف العمومي من باب أولى لهذا الحق.¹

ونتناول في هذا المبحث الشروط العامة للترشيح (المطلب الأول)، الشروط الخاصة للترشيح (المطلب الثاني)

¹ علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، سنة 2007، ص 63.

المطلب الأول: الشروط العامة للترشيح

نعني بالشروط العامة للترشيح، تلك المقاييس الموضوعية التي يشترط المشرع توافرها في كل راغب في المشاركة في خوض غمار معركة انتخابية، وهي شروط عامة ومجردة لأنها لا تخص مركزا قانونيا محددًا بذاته فقد تكون هذه الشروط قانونية (الفرع الأول) أو سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط القانونية

المشاركة السياسية في تولي عهدة وطنية أو محلية، وتتعلق هذه الشروط بالسن (أولا)، بالكفاءة (ثانيا)، وبالجنسية (ثالثا).

أولا - السن

تضمنت كل القوانين الانتخابية الجزائرية - ما عدا قانون ومرسوم 1963 - شرط السن كأول عقبة يجب تخطيها للتمكن من الترشيح، غير أنه اختلف التعامل مع هذه السن من انتخاب إلى آخر، فحدد لانتخاب المجالس سنا معينة، في حين اختلفت سن الترشيح إلى منصب رئيس الجمهورية من نص إلى آخر.

فقد حدد القانون سن المترشح على النحو التالي:

- ✓ أن يبلغ من العمر ثلاث وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الانتخاب بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية المادة 78 من القانون العضوي 12-01 الفقرة الثالثة: "أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين سنة (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع".¹
- ✓ وأن يبلغ من العمر خمسا وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الانتخاب بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، المادة 90 من القانون العضوي 12-01 الفقرة 03 أن يكون بالغا خمسا وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع".²

¹ القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 12 يناير 2012، سنة 2012، ص 19.

² نفس المرجع، ص 21

✓ أما مجلس الأمة فسن الترشح هي 35 سنة المادة 108 من قانون 01-12 "لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع".¹

✓ أما المترشح لمنصب رئيس الجمهورية فيجب أن يكون يبلغ من العمر 40 سنة كاملة يوم الاقتراع المادة 73 من الدستور المعدل لسنة 1996 الفقرة 04 "يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب"² ونجد أن السن القانونية التي نص عليها القانون للترشح لهذه المناصب كلها تتوفر في الموظف العمومي لأن شرط الالتحاق بالوظيفة هو 18 سنة كاملة المادة 78 من الأمر 03-06 "تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشرة (18) سنة كاملة".³

أي نجد أن الشخص إذا التحق بالوظيفة العمومية وهو في سن 18 سنة كاملة، يكون بعد خمسة سنوات كاملة له حق الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبعد سبعة سنوات كاملة يكون له حق الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، وبعد عشرة سنوات يكون المجلس الشعبي الوطني، وبعد سبعة عشرة سنة يكون له حق الترشح لمجلس الأمة، أما حق الترشح لمنصب رئيس الجمهورية يكون بعد 22 سنة فيكون هذا الزمن كافيا لنضج الموظف العمومي لتقلد أحد هذه المناصب.

ثانيا - الكفاءة

يقصد بالكفاءة قدرة المترشح على ممارسة حقوقه المدنية والسياسية، وأول ترجمة لذلك هي التمتع بحق الانتخاب أوصفة الناخب، وهو ما لا ينطبق على من حرّموا من التسجيل في القائمة الانتخابية بسبب الإدانة لجريمة بعقوبة الحبس أو حالات أخرى للحرمان من ممارسة الحقوق السياسية والمدنية.

¹ نفس المرجع، ص23

² المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق، ص16

³ الأمر 03-06، المرجع السابق، ص09

قد يكون للكفاءة مدلول آخر إذا اعتبرنا شرط أداء الخدمة الوطنية من قبيل الكفاءة للترشح إلى المهام الانتخابية، وهي كفاءة وطنية باعتبار أنه من لم يؤد واجبه الوطني لا يعد كفاءاً لأن يتولى تسيير الشؤون العامة، إلا إذا أعفى منها طبقاً للقانون.

أما المدلول الثالث للكفاءة فقد تضمن الحديث عنه نص المادة 09 من دستور 1976 كمعيار للترشح وهي كلمة فضفاضة ومطاطة وتخلو من أي مدلول قانوني ولهذا لم يأخذها قانون الانتخابات على عاتقه كشرط من شروط الترشح.

"يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام يتنافى تمثيل الشعب مع الشراء أو امتلاك مصالح مالية"¹.

ثالثاً-الجنسية

تشكل الجنسية كشرط للترشح، من حيث المبدأ نقطة إجماع كل النصوص القانونية المتعلقة بذلك، إنطلاقاً من الدستور فيما يخص الانتخابات الرئاسية أو القوانين الانتخابية فيما يخص الإستشارات الانتخابية الأخرى، أما من حيث الصيغة فقد تضمن كل نص خصوصية في معالجة هذه المسألة، فبينما إكتفى دستور 1976 ودستور 1989 بإشترط أن تكون جنسية المترشح لرئاسة الجمهورية أصلية، شدد دستور 1996 على أن تكون الجنسية الجزائرية هي الجنسية الوحيدة التي يحملها المترشح، بالإضافة إلى ضرورة كونها أصلية، مقصياً بذلك المتجنسين مهما طالت المدة الزمنية للتمتع بها بهذا الشكل، إلى جانب اشتراط الجنسية الجزائرية للزوجة، اعتمدت هذه الصياغة بالنسبة للانتخابات التشريعية وهذا في المادة 86 من القانون 89-13، مع تشديد أكثر فيما يخص الزوجة التي إشتراط فيها الجنسية الأصلية، وهو ما لم يذهب إليه القانون 80-08 في المادة 69 منه، الذي لم يشترط سوى الجنسية الأصلية للمترشح دون زوجته، ثم يأتي الأمر 97-07 ليضفي مرونة كبيرة على هذا الشرط تمثلت في عدم الاهتمام بجنسية الزوجة تماماً والتخلي خاصة عن شرط الجنسية الأصلية كشرط وحيد، بحيث سمح للمتجنسين بالجنسية

¹ الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، سنة 1976، ص 1295.

الجزائرية منذ مدة لا تقل عن خمس سنوات بالترشح للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بعد أن كانت هذه المدة عشر سنوات في القانون 80-08، في حين أغفل فئة المتجنسين فيما يخص الانتخابات المحلية بحيث أحال نص المادة 93 على المادة 5 من الأمر والتي لا تشترط سوى الجنسية الجزائرية أصلية كانت أم مكتسبة، وهو الشأن نفسه بالنسبة للقانون العضوي 12-01.

الفرع الثاني: الشروط السياسية

تعتبر هذه الشروط سياسية نظرا لإرتباطها بالإطار السياسي الذي يندرج فيه الترشح للعهد الانتخابية، سواء من ناحية معايير الإنتقاء أو السيرة الشخصية للمترشح (أولا) أو من ناحية الإطار الهيكلي الذي يتم الترشح فيه (ثانيا).¹

أولا- معايير الإنتقاء

وضع دستور سنة 1976 لأول مرة معايير سياسية أساسية يجب أن تتوافر في المترشح أو في ممثلي الشعب على مستوى الهيئات التمثيلية، وهي تندرج في إطار نفس الخيار السياسي الذي أرسى قواعده دستور 1963، وكرسه دستور 1976 وهو الخيار الاشتراكي، هذه المعايير هي الكفاءة والنزاهة والالتزام، ثم جاء قانون 80-08 لكي يحاول أن يعطي لها مدلولاً، بحيث إشتراط أن تكون أغلبية المجالس الشعبية مكونة من العمال والفلاحين بإعتبارهم القوة الطلائعية للأمة والتي تتولى تحقيق المشروع الاشتراكي، ما يلاحظ هو أن القانون الانتخابي لم ينجح بل ولم يعمل على تكريس هذه المعايير الفضفاضة والمطاطة، ولم يتضمن شروط تتماشى وهذه المعايير السياسية، فلم يتضمن سوى شروط ليبرالية بحتة لا تمت إلى التصور الاشتراكي بصلة، فلم ينجح في إبعاد من كانت ترمي إلى إبعادهم عن تولي المهام الانتخابية، وهم الذين لم يكونوا مقتنعين بهذا الخيار السياسي والإقتصادي كما يعكسه تشكيل أول مجلس وطني منتخب سنة 1976، وكذلك الأمر بالنسبة للإنتخابات الولائية لسنة 1968، فكانت النتيجة أن طغى البيروقراطيون

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، الطبعة الأولى، المعية للنشر والتوزيع قسنطينة الجزائر، سنة 2011، ص 68.

والتقنوقراطيون على هذه المجالس وهذا بسبب الهوة التي كانت تفصل بين مبادئ الدستور وقانون الانتخابات¹.

بالانتقال إلى التعددية الحزبية هجرت هذه المعايير السياسية للانتقاء، وحلت محلها معايير أخرى ذات جوهر سياسي كذلك، وهي السلوك غير المعادي للثورة التحريرية أو عدم التورط في أعمال منافية لها، تضمن هذا الشرط كل من دستور 1996 في مادته 73 وكرسه قانون الانتخابات لسنة 1997 في المادة 157 منه بصورة صريحة بالنسبة للترشح لرئاسة الجمهورية، وعن طريق الإستنتاج بالنسبة للانتخابات الأخرى التي يحال فيها على المادة 05 من القانون والتي تتعلق بالناخب، أما القانون 89-13 فقد وسع تطبيق هذا الشرط إلى زوجة المترشح المكتسبة للجنسية الجزائرية، كما مس هذا التوسيع أبوي المترشح للانتخابات الرئاسية حسب دستور 1996 والأمر 07-97، وهو ما حافظ عليه في القانون 12-01 .

يتميز القانون الجزائري بهذه الشروط السياسية عن غيره على أساس أنها غير معهودة في التشريعات العالمية الأخرى، والتي تبررها خصوصية بناء الدولة الجزائرية الذي لم يكن ممكنا لو لا التضحيات الكبيرة التي ميزت الثورة التحريرية، فمن غير السائغ أن يسمح بالترشح لتولي مناصب ومهام إنتخابية لمن كان يعارض بناء هذه الدولة بإتباع سلوك يتنافى مع فلسفة التحرير والإستقلال الوطني، ولذا يمكن اعتبار تجديد المشرع الجزائري في هذا الباب تجديدا صائبا.

ثانيا - الإطار الهيكلي للترشيح

إختلف مفهوم الإطار الهيكلي للترشيح خلال فترة الأحادية الحزبية عنه في ظل التعددية السياسية، فكان قانون الانتخابات 80-08 لا يسمح بالترشح إلا في إطار حزب جبهة التحرير الوطني، بصفته الإطار الحزبي الوحيد الموجود على أساس أن ممثلي الشعب يعينهم الحزب قبل أن تنتخبهم الهيئة الناخبة، وهذا ما يعرف بالتركيزية بمفهومها الواسع، وليس بمعنى أن النائب الذي إنتهت عهده يعين خلفه، بل بمعنى أن قيادة الحزب هي التي تعين المترشحين وتراقب إعداد

¹ نفس المرجع، ص69.

القائمة، كما هو الشأن في كل النظم الإستبدادية التي يعتبر أهم مرحلة في العملية الإنتخابية فيها هو تعيين المترشح، وليس الإنتخاب في حد ذاته إفراغا له من محتواه.¹

لم يخلو النظام الإنتخابي الجزائري في ظل التعددية من هذا الشرط ولكن بصورة معتدلة بحيث لم يجعله السبيل الوحيد الذي يجب أن يسلك للمشاركة في الانتخاب، فإشترط القانون 89-13 في مادته 66، ثم الأمر 97-07 بعده في مادته 82 إعتقاد الترشيحات من قبل جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي، أو تكون تحت رعاية حزب سياسي أو عدة أحزاب أو قائمة حرة في القانون العضوي 12-01 وهذا نظرا للجانب الإيجابي للأحزاب السياسية التي تلعب دورا تكوينيا ومدنيا بتأطير الناخبين والمنتخبين على حد سواء، لكنه لم يغلق إمكانية تقديم ترشيح خارج هذا الإطار وهو ما يميز النظم الحرة والذي يسمى بالترشيحات الحرة التي لم يكن يسمح بها في ظل الحزب الواحد، بل نظمها في إطار ما يعرف بنظام الرعاية والمتمثلة في جمع توقيعات تختلف كقيمتها من إنتخاب إلى آخر ومن قانون إلى آخر، كما يوضح الجدول التالي:

جدول خاص بشرط إعتقاد الترشيح من قبل الأحزاب السياسية والتوقيعات الواجب جمعها:

الانتخابات الرئاسية		الانتخابات التشريعية		انتخاب المجالس الشعبية والولائية		
الحد الأدنى للتوقيعات	عدد التوقيعات	الحد الأدنى للتوقيعات	عدد التوقيعات	الحد الأدنى للتوقيعات	عدد التوقيعات	
توزيع على نصف عدد ولايات الوطن على الأقل	600 من المنتخبين المحليين موزعين على نصف عدد ولايات الوطن (المادة 110)	//	10% من منتخبي أو 500 توقيع ناخبين (المادة 91)	أكثر من 50 وأقل من 500	10% من ناخبي الدائرة (المادة 66)	القانونون 13-89 الصادر في 89/08/07
توزيع على 25 ولاية على الأقل، و 1500 توقيع على الأقل في كل ولاية	600 توقيع من ناخبي الدائرة أو 75000 توقيع للناخبين في الدائرة (المادة 15)	//	400 توقيع من الناخبين لكل مقعد من مقاعد الدائرة (المادة 109)	أكثر من 150 و أقل أو يساوي 1000	5% من ناخبي الدائرة (المادة 82)	الامر 97-07 الصادر في 97/03/06
توزيع على 25 ولاية على الأقل، و 1500 توقيع على الأقل في كل ولاية	600 توقيع من ناخبي الدائرة أو 75000 توقيع للناخبين في الدائرة (المادة 139)	//	400 توقيع من الناخبين لكل مقعد من مقاعد الدائرة (المادة 92)	أكثر من 150 و أقل أو يساوي 1000	5% من ناخبي الدائرة (المادة 72)	القانونون 01-12 الصادر في 2012/01/12

¹ نفس المرجع ، ص 70 .

ما نلاحظه من خلال هذا الجدول هو عدم تشدد المشرع في اشتراط توقيعات ناخبي الدائرة بالنسبة للانتخابات المحلية، بحيث حافظ على نسبة 5% في الأمر 97-07 و القانون 12-01. كما تساهل من جهة أخرى فيما يخص الانتخابات التشريعية مقارنة بالقانون السابق، إذ أنه خفضها من 500 توقيع الى 400 توقيع فقط بالنسبة لكل ناخب، في حين تشدد في ذلك بحذفه لإمكانية جمع توقيعات المنتخبين (10 % منهم)، أما فيما يخص الانتخابات الرئاسية فإن المشرع كان أكثر صرامة نظرا للطابع الوطني للعهد الرئاسية، فبالإضافة إلى العدد المرتفع للتوقيعات (سواء بالنسبة للناخبين أو المنتخبين) فقد إشتراط توزيعها على 25 ولاية على الأقل، وهو ما يمثل أكثر من 52 % من عددها الاجمالي، مع اضافة شرط أكثر تشددا في المادة 139 من القانون 12-01 بتحديد أدنى عدد للتوقيعات في كل ولاية وهو حد يجب تجاوزه.

لا يعتبر هذا النظام أداة لهدم الترشيح الحر بقدر ما هو وسيلة لتفادي الترشيحات الواهية والفكرية حفاظا على هبة الانتخاب، وتطهيرا للمشاركة السياسية التي تأخذ مسارا معقدا قد يقلل من جدية العملية الانتخابية، ولكن بقدر ما تساهم هذه التوقيعات في تقويم الترشيحات بقدر ما قد تشكل وسيلة في يد السلطة.¹

المطلب الثاني: الشروط الخاصة للترشيح

تكمن خصوصية هذه الشروط في تعلقها بمراكز خاصة لا يشترك فيها جميع المترشحين بل البعض منهم فقط بسبب تقلدهم لبعض المهام او المسؤوليات، وهي كلها إما موانع من الترشيح أو موانع من تقلد العهد وهي شروط معمول بها في كل التشريعات العالمية وخاصة النظم الليبرالية منها، وترمي إما إلى المحافظة على حرية الناخب، كشروط عدم قابلية الترشح (الفرع الأول)، او ترمي إلى حماية العهد التي يصبو المترشح إلى توليها لتنافيها معه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم قابلية الترشح

خلافا للشروط العامة التي ترمي إلى ضمان قدرة المترشح على أداء مهامه الانتخابية إن تم إنتخابه، فإن هذه الشروط التي يترتب عنها عدم قابلية الإنتخاب هدفها هو إبعاد عن الترشح

¹ نفس المرجع، ص72.

أشخاص يمارسون مهام من شأنها أن تسمح لهم بممارسة ضغوطات على الناخبين التي عالجها المشرع الجزائري لكنه أغفل في نفس الوقت فئات أخرى من أصحاب النفوذ معرضا بذلك نزاهة عملية التصويت وحرية التنافس إلى النيل منها.

أولاً: حالات المنع من الترشح

تميزت حالات المنع التي تضمنها القانون الإنتخابي الجزائري منذ أول نص، بخلوها من شحنة إيدولوجية حتى في ظل نظام الحزب الواحد، بل كانت ليبرالية من حيث خصائصها، فتضمنت هذه الحالات الأشخاص الذين يمارسون سلطة على مستوى الدائرة الإنتخابية تماما مثلما ذهبت إليه نصوص القانون الإنتخابي في ظل التعددية السياسية، فحالات المنع هذه، وإن اختلفت وبشكل طفيف لم تكن لتكرس أي إتجاه إيدولوجي بحد الطریق امام فئة معينة لتسهيل تولى المناصب الإنتخابية لفئات أخرى، بل كانت ترمي على غرار النظم الليبرالية إلى منع التأثير على صيرورة الإنتخاب بحماية الناخب من الضغط بحكم الهيئة التي يمتلكها أولئك المعنيون بالمنع، أوبحكم تدخلهم في الإشراف على العملية الإنتخابية.¹

اختلف القانون 08-80 عن القوانين 13-89 و 07-97 و 01-12 في هذه المسألة بحيث تضمن القانون الذي كان ساري المفعول في ظل الحزب الواحد لبعض الوظائف التي لم يستبق عليها في ظل التعددية الحزبية، ولكنه تميز بالرغم من إنحصاره في سياق فكري وإيدولوجي ضيق للتشابه بل وكان اوسع في بعض الأحيان في عدد الحالات المتسببة في المنع من الترشح مقانة بالقوانين 13-89 و 07-97 و 01-12 كما يبدوا من خلال الجدول التالي:

¹مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 39.

جدول خاص بحالات المنع من الترشح في مختلف الإنتخابات الجزائرية:

الانتخابات الرئاسية	انتخاب المجالس الشعبية الولائية	انتخاب المجالس الشعبية البلدية	
الوظائف المانعة من الترشح	الوظائف المانعة من الترشح	الوظائف المانعة من الترشح	
<ul style="list-style-type: none"> - أعضاء مكاتب محافظات الحزب - الولاة - رؤساء الدوائر - الأمناء العامون للولاية - مديرو المجالس التنفيذية للولاية - قضاة المجالس والمحاكم - ضباط صف ضباط وجنود الجيش الوطني الشعبي - محافظو وأعوان الشرطة 	<ul style="list-style-type: none"> - رؤساء مصالح الولاية - أمناء خزينة الولاية - مسؤولو المؤسسات الولائية - مهندسو الأسلاك التقنية - المشتغلين لصالح الولاية 	<ul style="list-style-type: none"> - أمناء القسمات - أعضاء مكاتب قسامات الحزب - مهندسو البلدية - محاسبو أموال البلدية - مسؤولو المؤسسات البلدية - مسؤولو الوحدات الإقتصادية البلدية - مسؤولو النقابات مابين البلديات - أعوان الشرطة البلدية 	<p>القانون 80-80 الصادر في 80/10/25</p>
<ul style="list-style-type: none"> - موظفو الولاية وأعضاءها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة - القضاة - أعضاء الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولاية 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاة - رؤساء الدوائر - الأمناء العمون للولاية - أعضاء المجالس التنفيذية - القضاة - أعضاء الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولاية - مسؤولو المصالح الولائية 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاة - رؤساء الدوائر - الأمناء العمون للولاية - أعضاء المجالس التنفيذية للولاية - القضاة - أعضاء الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال البلدية - مسؤولو المصالح البلدية 	<p>القانون 89-13 الصادر في 89/08/07</p>
<ul style="list-style-type: none"> - موظفو الولاية وأعضاءها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة - القضاة - أعضاء الجيش الوطني الشعبي 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاة - رؤساء الدوائر - الأمناء العامون للولاية - أعضاء المجالس التنفيذية للولاية - القضاة 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاة - رؤساء الدوائر - الأمناء العامون للولاية - أعضاء المجالس التنفيذية للولاية - القضاة 	<p>الأمر 97-07 الصادر في 1997/03/06</p>

<ul style="list-style-type: none"> - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولاية 	<ul style="list-style-type: none"> - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولاية - مسؤولو مصالح الولاية 	<ul style="list-style-type: none"> - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال البلدية - مسؤولو المصالح البلدية 	
<ul style="list-style-type: none"> - الولاية - الأمناء العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولايات 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاية - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولايات - الأمناء العامون للبلديات 	<ul style="list-style-type: none"> - الولاية - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو الأموال البلدية - الأمناء العامون للبلديات 	<p>القانون 01-12 الصادر في 2012/01/12</p>

مايستخلص من هذه الحالات هو طابعها الليبرالي البحت وكذلك تعلقها بحالات موضوعية تنتهي بمجرد مضي سنة على زوالها في آخر دائرة مورست فيها وإلا كانت حالات المنع من الترشح تمييزية وغير مستندة لأي أساس قانوني.

جدد المشرع الجزائري في مسألة حالات المنع هذه، بعدم ربطه فيها أعضاء نفس القائمة الإنتخابية، بحيث جعلها حالات خاصة وشخصية بكل مترشح.

ثانياً: حماية هشة

تعتبر الحماية التي يرمي المشرع إلى تحقيقها من خلال حالات المنع الواردة في القانون 89-13 والأمر 07-97 والقانون 01-12 غير كافية لتوفي حصانة تامة للناخب من الضغوطات التي يتعرض إليها في إختياره وهذا بسبب إغفاله لبعض الوظائف من جهة وعدم دقتها من جهة أخرى.¹

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 75 .

عدم الكفاية:

فمن حيث عدم الكفاية، نجد أن المشرع قد حددها في جملة من الوظائف التي من شأنها أن تفتح المجال أمام من يشغلونها للتأثير على الناخب بالضغط عليه، بحكم سلطتهم الإدارية على مستوى الدائرة الانتخابية، في حين أن هناك وظائف أخرى من شأنها أن تنطوي على نفس المخاطر لكن المشرع الجزائري لم ير ضرورة لدمجها ضمن موانع الترشح.

عدم الدقة :

أما من حيث عدم الدقة، فنجد أن بعض الوظائف المانعة للترشح جاءت غامضة في النص، مما قد يخلق التباس قد يفضي إلى الحرمان من الترشح لبعض المهام الانتخابية، فبالنسبة لمن سماهم القانون بمحاسبى أموال البلدية، فهل يقصد بهم المشرع قابضي القابضات البلدية دون قابضي الضرائب على مستوى البلدية، الذين تنطبق عليهم كذلك صفة المحاسب العمومي بمفهوم القانون 90-21 الصادر في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، أم هذه العبارة تمتد إلى كل من لديهم هذه الصفة أي صفة المحاسب العمومي على مستوى البلدية، وهو التفسير الأقوم، نظرا لتعذر تبرير إقصاء باقي من تنطبق عليهم صفة المحاسب العمومي، بالإضافة إلى عدم تضمن التشريع الجزائري إلى العديد من الوظائف التي من شأنها أن تؤثر سلبا على مسار العملية الانتخابية بسبب طابعها الحساس أو وزنها في النظام الإداري وبالتالي السياسي، من هذه المناصب مثلا تلك المتعلقة بالحقل العلمي والتعليمي، مهندسو القطاعات على مستوى المصالح التقنية للبلدية والولاية، وهي التي يضمنها قانون 80-08 وأغفلتها القوانين الأخرى، وغيرها من الوظائف التي يصعب حصرها، وهو الشيء الذي يسمح لنا بالقول بعدم توفير هذه الشروط الخاصة للحماية التي وضعت من أجلها فماذا عن حماية العهدة بالنوع الثاني من موانع الترشح وهي حالات التنافي.¹

الفرع الثاني: حالات التنافي

¹ نفس المرجع، ص76.

تختلف حالات التنافي عن حالات المنع من الترشح في أن كون هذه الأخيرة تمس بالمشاركة السياسية بإسقاط الحق في الترشح، بينما تحد حالات التنافي من حق المنتخب في ممارسة عهدة سياسية بتخييره بين مواصلة التمسك بها، أو ببعض الوظائف التي تتنافى معها، وهذا حفاظا على حرية ممارسة العهدة، والتي حددها المشرع في عدد الوظائف، التي قد تسيء إلى فكرة استقلالية المنتخب لكنه لم يتعرض لها بشكل شامل ودقيق.

أولاً: الوظائف المتنافية

انطلاقاً من أن حالات التنافي تحد من حق الفرد في تولي أعباء انتخابية، وبالتالي حرمانه من المشاركة السياسية في أحد مظاهرها، فإنها تعتبر استثناء من الأصل، ولذا يتعامل معها بصرامة كبيرة تلتزم في جعلها من المسائل التي يعالجها الدستور نفسه بالنص عليها، أو إسنادها إلى القانو العضوي تشديداً على طبيعتها الإستثنائية والخطير، وهو الأمر الذي لانجده في النظام الإنتخابي الجزائري بحيث أن نظام التنافي لا ينظمه سوى قانون عادي، وهو أمر يعتبر طبيعياً في ظل دستور 1976 و 1989 حيث لم تكن القوانين العضوية معروفة بعد، أما في ظل التعددية وخاصة في ظل القانون الإنتخابي الجديد الذي سن على أساس دستور 1996 الذي أدخل لأول مرة القوانين العضوية، فلا شيء يبرر الإبقاء على حالات التنافي ضمن قانون عادي بحثاً عن الحماية اللازمة للعهدة، التي قد تمتد إليها يد التغيير سواء من جانب الحكومة أو من جانب البرلمان، لكي تضيف أو تحذف من حالات التنافي ما قد يفضي إلى هدر العهدة الإنتخابية وتعريضها إلى ما قد ينال من إستقلالية النائب في ممارسته لها.

ثم أن عدم تضمين قانون الإنتخابات نفسه هذه الحالات أمر من الصعب تبريره، خاصة وان الدستور نفسه ينص على حالات التنافي تحدد بموجب قانون عضوي ولم يستدرك الأمر بقوانين عضوية أخرى هذه القوانين التي من الرغم من أهميتها لم تعرف النور حتى الآن، حتى بعد مرور ما يقارب العشرية من الزمن على صدور الدستور والقانون العضوي للانتخابات الذي نظم تحت

ظله انتخابات عهدين برلمانيين بالإضافة إلى الانتخابات المحلية وهو سكوت ينجر عنه فراغ قانوني خطير في آثاره على ممارسة العهدة البرلمانية.¹

يبقى القانون الوحيد الذي يعالج هذه المسألة هو القانون 89-14 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الذي يميز في حالات التنافي في النظام الجزائري بين وظائف عامة ومهام ذات طابع خاص.

1- الوظائف العامة:

في الوظائف العامة من الضروري التمييز بين النشاطات العامة والمسؤوليات العامة.

أ. النشاطات العامة:

يستنتج من النص، أن النشاطات الممارسة في إطار هيئات عمومية والمحكومة بقانون الوظيفة العمومية هي المعنية بحالات التنافي مع تولي مهمة النيابة البرلمانية، إن الصياغة التي تضمنها نص المادة 6 من القانون 89-14 جاءت عامة وشاملة لكل الإدارات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، سواء تعلق الأمر بالمصالح المركزية للدولة أو المصالح غير المركزة، الجماعات المحلية وكذلك المؤسسات العامة، بالإضافة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، يبرر نص المادة 6 هذا التنافي بالعرقلة التي قد تصيب إما العهدة التشريعية أو السير العادي للمرافق العامة للدولة، هناك بعض الأصناف الخاصة من الوظائف العامة التي خصها المشرع بأحكام مستقلة في هذا المضمار، وهي مهام الأمر بالصرف، والمحاسب العمومي، وكذلك أراد الجيش الوطني الشعبي والمستخدمين شبه عسكريين والقضاة.

إذا كان أساتذة التعليم العالي مستثنون من مجال التنافي هذا، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لأساتذة الأطوار الأخرى من التعليم الثانوي، الأساسي، والمهني وطذلك الأطباء الموظفون أي المشتغلون في المؤسسات الإستشفائية العمومية.²

ب- المسؤوليات العامة:

¹ نفس المرجع، ص 76

² نفس المرجع ص 78.

يقصد بالمسؤوليات العامة الوظائف الحكومية وكذلك العضوية في المجلس الدستوري، والتي يرمي المشرع من خلالها إلى خلق إستقلالية عضو الحكومة عن الهيئات المنتخبة، إلى جانب هذه المسؤوليات العامة ورد في القانون الجزائري حالات أخرى للتنافي تتميز بطابعها الإستثنائي بسبب ندرة حدوثها، وهي ممارسة النائب لوظائف مسندة إليه من طرف دولة أجنبية أو منظمة دولية، ولكن إستثناء لا تقع تحت طائلة التنافي ممارسة مهام بصورة مؤقتة بتكليف من السلطات السياسية العليا للبلاد.

2-النشاطات الخاصة:

يقصد بالنشاطات الخاصة تلك المهن والوظائف الحرة التي يمارسها النائب بصورة أصيلة ودائمة قبل الإنتخاب، وتشمل أساسا المهن ذات الطابع الفكري كالمحاماة والطب ومكاتب الدراسات وغيرها من المهن، بالإضافة إلى الوظائف الممارسة ضمن شركات أو مؤسسات أو مجتمعات تجارية، صناعية، فلاحية، أو حرفية خاصة أوقات رأسمال مختلط، تأخذ هذه النشاطات نفس حكم الوظائف العامة بالتالي فهي متنافية مع العهدة البرلمانية.

ثانياً: فراغ من الواجب إستدراكه

إن الإطار القانوني الوحيد مشوب بالكثير من النقائص وإنعدام الدقة في معالجة مختلف حالات التعارض والتنافي، الشيء الذي من شأنه أن يؤدي إلى صعوبات في حالة تطبيقها، فالمهن الحرة مثلا جاء النص حول تنفيها مع العهدة البرلمانية عاما وغير دقيق، بحث يشمل كل المهن الحرة بدون إستثناء حتى التي لا يمكن لها أن تؤثر ممارسة العهدة التشريعية بأي شكل من الأشكال، فلا تفهم إذن عمومية النصوص القانونية التي عالجت هذه المسألة، كما أن إغفال النص لبعض الحالات والتي تطرق لها القانون السابق غير مبرر كوظيفة محلف أو مستشار لدى المحاكم.¹

بالإضافة إلى هذا أغفل القانون الجزائري بعض الحالات كثيرة الوقوع، تاركا إياها بدون معالجة أوضبط ويتعلق الأمر مثلا بمسألة الجمع بين المهام أو العهديات الإنتخابية، بشكله

¹ نفس المرجع، ص 79 .

الأفقيو العمودي، فالبنسبة للجمع الأفقي أي بعد عهدين من نفس الدرجة كنائب وعضو في مجلس الأمة، فإن قاعدة منع تعدد الترشيح تحسم هذه المسألة ولكن ليس بصورة نهائية، إذ أنها تحول دون ذلك عن طريق منع المترشح تقديم عدة ترشيحات بصورة متزامنة وفي نفس الإنتخاب، إلا أن هذا لا يمنع من أن يترشح في دائرة أخرى غير دائرته بمناسبة إنتخابات جزئية وهو امر محتمل الوقوع.

اما بخصوص الجمع العمودي وهو حيازة عدة مهام إنتخابية بالإضافة إلى العهدة النيابية كعضو في مجلس من المجالس المنتخبة البلدية او الولائية، فإن النص الملغى بموجب القانون 89-14 كان قد عالجه بشكل صريح ودقيق في حين أغفله بشكل غريب القانون الجديد الذي من المفروض انه يستدرك ما قد أغفل ولا يغفل ما كان قد عولج، وعليه من الضروري جدا أن يلتفت لهذا الامر بالمعالجة والتنظيم.¹

المبحث الثاني: الموظف العمومي وممارسة حق الانتخاب

الإنتخاب هو إجراء يعبر به المواطن عن إرادته ورغبته في اختيار الحكام والنواب من بين عدة مرشحين، وقد يكون مباشر أو غير مباشر، فردي أو بالقائمة، محلي أو قومي، أما بالاستثناء فهو إجراء يدعى بموجبه هيئة الناخبين لإعلان رأيهم في موضوع معين بالسلب أو بالإيجاب.² إن الإجماع بين الفقه القانوني والسياسي قائم على اعتبار أن الانتخاب هو الدعامة الأساسية للديمقراطية، وأنه الوسيلة الوحيدة لممارستها، بل أن درجة الديمقراطية تقاس في الدول بالنظر إلى نظامها الانتخابي.

المطلب الأول: إقرار حق الانتخاب

إن اعتبار حق الانتخاب أو حق الإدلاء بصوت في الانتخابات هو الدعامة الأساسية للديمقراطية، وأنه الوسيلة الوحيدة لممارستها، بل أن درجة الديمقراطية تقال في الدول بالنظر إلى نظامها الانتخابي، ولعل المشرع الجزائري اعتبر الانتخاب هو الوسيلة التي يقوم عليها حكم

¹ نفس المرجع ، ص 80.

² علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 142

الشعب، وكرسها في ديباجة الدستور بالإضافة إلى نصي المادتين 07 و 10 منه،¹ والموظف العمومي في ممارسته لهذا الحق ينطبق عليه الأمر 06 - 03 في المادتين 26 و 29 منه.

الفرع الأول: الأساس الدستوري لحق الانتخاب

لقد أقرت الدساتير الجزائرية منذ 1963 هذا المبدأ، فجعلته مبدأ دستوريا، قائما على أساس المساواة بين جميع المواطنين في التمتع بهذا الحق، وإن حق الانتخاب أو الطابع العام للانتخاب في النظام السياسي الجزائري لم يعرف تطورا أو تحورا نتيجة لصراعات سياسية أو إيديولوجية، فقد أقر دستور الجزائر لسنة 1963 هذا الحق في الحقوق الأساسية في المادة 13 منه: "لكل مواطن استكمل 19 عاما من عمره حق التصويت".²

أما دستور الجزائر لسنة 1976 المادة 58 منه "يعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، ناخبا وقابلا للانتخاب عليه".³

أما دستور 1989 فنص في مادته 47 على:

"لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و ينتخب".⁴

ثم دستور 1996 المادة 50 منه:

"لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".⁵

الفرع الثاني: تنظيم حق الانتخاب

إذا كانت الدساتير تقر حق الانتخاب كمبدأ، فإنها تجعل من القوانين العادية أو العضوية أو حتى التنظيم وسيلة لترسيخ هذا الحق وتكريسه على مستوى الممارسة، فتجعل له شروطا للتمتع وأخرى للممارسة. فأقرار الانتخاب لا يعني فتح الباب على مصراعيه لممارسة هذا الحق،

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، سنة 2011، ص 12 .

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963 لسنة 1963، ص 890 .

³ الأمر 76-97، المرجع السابق، ص 1303 .

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري في إستفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989، سنة 1989، ص 240 .

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق، ص 13.

بقدر ما يعني عدم التمييز في ذلك على أساس الثروة أو الجنس أو الملكية أو غيرها من القيود، فالقوانين إذن هي وسيلة لتنظيم هذا الحق وليست معولا لهدمه، وهي أداة لتحديد كيفية تشكيل الهيئة الناخبة، وهذا عن طريق وضع المواطن في مركز موضوعي خاص يسمح له بممارسة حقه في الانتخاب، لأن الانتخاب العام المطلق هو ضرب من الخيال يحمل في طياته تناقضات يمكن أن تقود إلى إقرار حق الانتخاب إلى كل من ولد في دولة ما، حتى الرضيع أو المجنون أو غير ذلك من الفئات الاجتماعية. فتدخل المشرع بالقوانين لتنظيم الانتخاب هو حماية لهذا الانتخاب نفسه وتدعيما لمركزه، لكي يحافظ على وزنه السياسي كمؤسسة في المجتمع الديمقراطي. أحالت الدساتير الجزائرية المختلفة على القوانين العادية فيما يخص الشروط القانونية الواجب توافرها في الفرد، بعد أن تتوفر فيه المواطنة لكي يمارس حق الانتخاب كما هي عليه الممارسة العالمية في هذا الشأن.

كان أول قانون نظم الانتخابات في الجزائر المستقلة هو القانون 63-305 الصادر بتاريخ 20 أوت 1963، ثم صدر القانون 80-08 المؤرخ في 28 أكتوبر 1980، يليه القانون 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 ويليه القانون العضوي الذي صدر بموجب الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-01 الصادر في 07 فيفري 2004 وأخيرا القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012.

يسجل هنا تطورا إيجابيا في مسألة الانتخاب، بحيث انتقل تنظيم شروط ممارسة حق الانتخاب من مجرد مرسوم في 1963، إلى قانون عضوي سنة 1997 مرورا بالقوانين العادية. لكن الطابع الإيجابي هنا في انتقال تنظيم حق الانتخاب من مجال التنظيم في ظل دستور 1963 إلى مجال القانون في ظل دستوري 1976 و1989، مكسبة إياه حصانة أكثر ضد ما يمكن أن يتعرض إليه من تعديلات في مختلف جوانبه من طرف السلطة التنفيذية، غير أن هذا لا يكسبه قدرا كافيا من الحصانة لما نعرفه عن طبيعة النظام السياسي الجزائري وهيمنة السلطة التنفيذية عليه، خاصة في ظل الأحادية الحزبية وحتى في ظل التعددية السياسية بعد صدور دستور

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 56.

1989، غير أن ما يجب تسجيله هو التحول النوعي الذي جاء به تعديل الدستور في استفتاء 28 نوفمبر 1996، بخلقه نوعا جديدا من القوانين في هرم القيم القانونية الجزائرية، ألا وهي القوانين العضوية، وإدراج نظام الانتخابات من ضمن المواد التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، يعتبر هذا تطورا نوعيا نظرا للمكانة التي تحتلها القوانين العضوية في تدرج القواعد القانونية، فهي تأتي حسب الفقه الدستوري في المكانة الثانية وراء القوانين ذات الطابع الدستوري، فتكون لها علوية على القانون العادي كما تتميز فيما يتعلق بإجراءات إعدادها، وكذلك ضرورة خضوعها لرقابة المجلس الدستوري حسب المادة 123 الفقرة 3 من الدستور، قصد التحقق من مطابقتها له. فلا يمكن للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات أن يرسى قواعد منافية لما أقره الدستور فيما يخص الانتخاب بل يهتم فقط بتنظيم الهيئة الناخبة من حيث الشروط الواجب توافرها في الناخب بما لا يتنافى والدستور وإلا أصبح غير دستوري.

المطلب الثاني: تكريس حق الانتخاب

لا يكفي أن يقر الدستور بمبدأ حق الانتخاب ولا القوانين التي تنظمه، مهما كانت طبيعتها قوانين عادية أو عضوية لكي يكون مكرسا بصورة فعلية، ولا يمكن القول بذلك إلا بعد فحص الشروط والقيود التي حددها المشرع للتمتع بهذا الحق بصورة حقيقية، فلا يكون الانتخاب عاما إلا إذا كانت شروط ممارسته مرنة ومعقولة، بحيث لا تعرقل أفراد الشعب وتحول بينهم وبين التعبير الحر عن رأيهم.¹

الفرع الأول: توسيع التمتع بحق الانتخاب

يجب التمييز بين مجرد التمتع بحق الانتخاب وبين ممارسته، فالتمتع به هي تلك الشروط الموضوعية المرتبطة بشخص الفرد، والتي تشكل الأداة الفعلية لتوسيعه، وبالتالي توسيع الهيئة الناخبة، هذه الشروط التي يمكن وصفها بالكلاسيكية والليبرالية نظرا لدأب العديد من الدول الليبرالية على دمجها ضمن قوانينها الانتخابية، وهو المنحى الذي سلكته القوانين الجزائرية، فتستعمل هذه الوسائل القانونية في ظاهرها، والتي تتطوي في حقيقة الأمر على نوايا تخدم اتجاه معين، لإقصاء

¹ نفس المرجع، ص 57 .

بعض الفئات الغير مرغوب في إعطائها حق التصويت، وهذا برفع سن التصويت أو خفضه أو بالتحكم في مفهوم الأهلية الانتخابية.

أولاً: السن

حددت مختلف القوانين الانتخابية الجزائرية سن الانتخاب كحد أدنى للتمتع بحق الانتخاب بثمانية عشرة سنة كاملة يوم الانتخاب، ما عدا دستور 1963 الذي حدد بنفسه هذه السن بتسعة عشرة سنة في مادته الثالثة، فتخفيض سن التصويت إلى ثمانية عشرة سنة كان ولا زال من مؤشرات ديمقراطية نظام ما، لأن رفع سن التصويت بشكل كبير يقصي كثيرا من أفراد المجتمع من التعبير عن أصواتهم، وهو ما تفادته القوانين الجزائرية، مقتدية في ذلك بما هو سائد في أغلب الديمقراطيات التمثيلية عبر العالم.

إن تحديد سن الرشد الانتخابية من قبل المشرع الجزائري في ظل دستور 1963 بتسعة عشرة سنة كان يصادف سن الرشد المدنية (الأهلية المدنية) حسب القانون المدني وهو أمر معقول باعتبار أن أهلية الفرد في تسيير شؤونه الخاصة تعني أهليته في تسيير الشؤون العامة بإبداء رأيه، أما تخفيضها بثمانية عشرة سنة فقد يفهم منه أن المواطن الجزائري يفترض فيه نضجه سياسيا قبل نضجه مدني، لأن نضجه المدني الذي يسمح له بمباشرة حقوقه المدنية يكون ببلوغ تسعة عشرة سنة، أما نضجه السياسي فهو سابق لذلك وتجد هذا الشروط متوفر في الموظف العمومي شأنه شأن المواطن.¹

ثانياً: فقدان الأهلية والكفاءة الأدبية يقصيان من الانتخاب

يطرح اختلاف سن الرشد المدني وسن الرشد الانتخابي، إشكالا على مستوى تمتع الفرد بحق الانتخاب، وبالتالي دمج أو إقصاءه من الهيئة الناخبة، فقدان الأهلية المدنية لا يكون إلا بعد اكتسابها في سن التاسعة عشر سنة كاملة، قبل ذلك لا يمكن الكلام عن فقدان الأهلية، وبالتالي لا يمكن معرفة تمتع فرد ما أو فقدانه الأهلية في الثامن عشر سنة من عمره، فمن الممكن أن يمارس حقه في تسيير الشؤون العامة والمشاركة السياسية عن طريق الانتخاب، ثم

¹ نفس المرجع، ص 58 .

يتبين أنه فاقد لأهليته المدنية التي تعني عدم كفاءته في تسيير شؤونه الخاصة ووضعه تحت نظام الوصاية.

إن التمتع بالحقوق المدنية والحقوق السياسية وارد على نفس الدرجة من الأهمية من حيث المبدأ، أما من ناحية النظام القانوني الذي يحكم الانتخاب باعتباره حق من الحقوق السياسية فهو مختلف عن النظام القانوني الذي ينظم الحقوق المدنية، وهي النقطة التي وإن لم يكن لها بالغ الأثر على تشكيل الهيئة الناخبة إلا أنها تشكل تناقضا في القانون الانتخابي الجزائري، وهو ما من شأنه أن يكون وراء ظهور منازعات كثيرة في هذا المجال.

من دواعي الإقصاء المعاصرة كذلك -والتي تبناها المشرع الجزائري- من الهيئة الناخبة ومن حق الانتخاب، عدم الصلاحية الأدبية أو الأخلاقية لبعض الأصناف من المواطنين بسبب ارتكابهم أفعال تخترق القانون باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة في المجتمع، وعليه لا يعتبرون أهلاً لممارسة حق الانتخاب.

عالج المشرع الجزائري هذه المسألة، بإرساء نظام ذو شقين أحدهما قانوني والآخر ذو محتوى سياسي، الأول ذو صبغة مؤقتة والثاني ذو صبغة دائمة، فأما الشق ذو المدلول القانوني فيتعلق بالعقوبات الجزائية فيتعلق بالعقوبات الجزائية سواء كان ذلك عن جنابة أو جنحة، وكذلك الإفلاس، الحجر القضائي والحجر، وأما الشق السياسي فهو المتعلق بفئة معينة نص عليها القانون الجزائري بوصفها أنه كان لها سلوكاً مضاداً لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية.¹

إذا كان إقصاء الفئة الأولى لا يطرح مشكلة لتأسيسه على فكرة معمول بها عالمياً، وكذلك لكونه مؤقتاً بحيث يمكن إعادة الأهلية الانتخابية لهؤلاء المقصون بالطرق القانونية المنصوص عليها، فإن الفئة الثانية تصنف ضمن المحرومين بصفة مؤبدة، نظراً لأن القانون لا يحتوي على طريقة لإعادة دمجها في الهيئة الناخبة، ونظراً لمدلولها السياسي الذي يصعب تحديده قانونياً فهل أن إقصاء هذه الصفة مشروط بصدور حكم قضائي أم لا؟

¹ نفس المرجع، ص 59 .

ومهما كان من الأمر، فإنه يمكن القول أن القانون الانتخابي الجزائري يعتبر أكثر ديمقراطية في هذا السياق المتعلق بإقصاء أفراد المجتمع من الهيئة الناخبة بعدم تضمينه لمعايير أخرى تمييزية أو عنصرية، كالجنس أو المستوى التعليمي أو الثروة، مما يجعل من الهيئة الناخبة متسعة لأكبر عدد من أفراد المجتمع، ولكن هذا وحده لا يكفي لأن مجرد التمتع بحق الانتخاب لا يعني سهولة ممارسته، والتي أحاطها المشرع بشروط شكلية.

ما يمكن قوله هنا هو أن القوانين الانتخابية الجزائرية في هذا الشأن كانت ذو جوهر ليبرالي كلاسيكي، بحيث لم تتضمن الشروط التي وضعتها للتمتع بحق الانتخاب أحكاما تركز بها ما نص عليه دستور 1963 و 1976 اللذان يحددان القوى الطلائعية للمجتمع، وهم العمال والفلاحون والمتقنون والثوريون، هذا التحديد القائم على أساس تصنيف اجتماعي فئوي يسمح بتبلور الفكر الاشتراكي على مستوى المشاركة السياسية، كما هو الحال في الدول الاشتراكية الأخرى التي تجعل من حق الانتخاب حكرا على فئات معينة دون الأخرى، بحيث تصنف الفئات ضمن الأشخاص الذين لا يتمتعون بالأهلية الأخلاقية، وهذا تماشيا مع طبيعة النظام الاشتراكي فالقوانين الانتخابية الجزائرية في ظل النظام الاشتراكي والأحادية الحزبية كانت متناقضة مع الدستور إلى حد بعيد من حيث عدم إنسجامها مع النظام السياسي الذي يرمي إلى إرساءها، وهو يتجلى من طبيعة الشروط التي ميزت التمتع بحق الانتخاب التي كانت ومازالت ذات طابع ليبرالي كلاسيكي وهذا حتى على مستوى ممارسة هذا الحق.¹

الفرع الثاني: تنظيم ممارسة حق الانتخاب

ليس إقرار حق الانتخاب دستوريا، ولا توسيع التمتع به كافيان لوحدهما للتمكن من ممارسته فالتمتع بهذا الحق ليس إلا عنصرا من العناصر المكونة للمسار الانتخابي، لأنه توجد هناك وسائل عديدة للحيلولة دون ممارسته بالرغم من إقرار التمتع به، عن طريق إحاطة الإطار الشكلي لممارسته ممارسة فعلية بجملة من القيود، أو بترتيبه بشكل يضعف ذلك، بل من الضروري توافر شرط أساسي لتكريس هذا الحق.

¹ نفس المرجع، ص ص 59-60 .

يتمثل هذا الشرط في التسجيل في القائمة الانتخابية (أولا) كشرط أساسي وضعه المشرع الجزائري على غرار كل التشريعات العالمية للتمكن من التصويت. تشكل القائمة الانتخابية أهم مكونات العملية الانتخابية، التي تتوقف عليها فعاليتها بالسماح لكل من يتمتع بحق التصويت موضوعيا أن يمارسه فعليا، كما تلعب دورا هاما في تحديد حجم الهيئة الناخبة، مما ينعكس على النتائج الانتخابية بصورة مباشرة. فدقة هذه الأخيرة متوقفة إلى حد بعيد على دقة القائمة (ثانيا).

أولاً: نظام التسجيل في القائمة الانتخابية

انطلاقاً من أن القائمة الانتخابية هي وسيلة للدمج الاجتماعي فإن الوظيفة الأساسية لها هي التأكد من توافر الشروط الموضوعية التي اشترطها المشرع للتمتع بحق الانتخاب، وعدم وجود إحدى الموانع لهذا، فهي إذن وسيلة من وسائل منع التزوير، وذلك بالتحكم في التسجيل فيها، تفادياً لظاهرة عدم التسجيل (أ) أو عدم دقته (ب).

أ - ظاهرة عدم التسجيل

من العيوب الكبيرة التي يمكن أن تشوب عملية الانتخاب من حيث فعاليتها عدم التسجيل عدد من الذين تجتمع فيهم شروط التصويت في القائمة الانتخابية، وهو ما قد يكون وراءه نظام التسجيل الإرادي الذي أخذ به المشرع الجزائري في مجمل القوانين الانتخابية بمعنى أنه يتعين على المواطن الذي تتوفر فيه الشروط الموضوعية أن يطلب تسجيله هذا ورغم أن القانون يجعل منها واجبا إجباريا غير أن هذا الطابع الإجباري ليس له سوى محتوى أخلاقي ومدني، لأن مخالفته غير مصحوبة بعقوبة، ولهذا لا يمكن تصور إجبار المواطنين على التسجيل إذا كان الانتخاب في حد ذاته غير إجباري.

لعل أن وسيلة تفادي ظاهرة عدم التسجيل هذه، هو اللجوء إلى أسلوب التسجيل التلقائي¹. من شأن هذا الأسلوب أن يسهل التحكم في الهيئة الناخبة من حيث تسجيلها ومعرفة تطورها، والاطلاع على السلوك الانتخابي فيها بشكل عام وكذا ظاهرة الامتناع على التصويت بشكل

¹ نفس المرجع، ص ص 60-61

خاص، خاصة في مجتمع تبلغ فيه نسبة الأمية وعدم الوعي فيه درجة كبيرة في المجتمع الجزائري، لأن الامتناع في الجزائر قلما يكون إراديا، بل في الكثير من الأحيان يكون عن جهل وعدم علم بالإجراءات الواجب اتباعها بهذا الشأن.

ب- ظاهرة عدم دقة التسجيلات

تشمل هذه الظاهرة التسجيلات الخاطئة، والتسجيلات المتعددة، وكذلك الناخبون الذين يغيرون مكان إقامتهم أرسى المشرع الجزائري في هذا الشأن مجموعة من القواعد أهمها منع التسجيل في أكثر من قائمة، غير أن هذا ليس كافيا لوحده نظرا لأن المعيار الأساسي للتسجيل في القانون الجزائري هو الموطن بمفهوم القانون المدني، الشيء الذي لا يأخذ بعين الاعتبار الكثير من الحالات كتعدد أماكن الإقامة (ظاهرة الإقامة الثانوية) وكذلك الموظفون الذين بحكم طبيعة عملهم يقومون بتغيير مكان الإقامة بصورة مستمرة.

نرى أن المشرع الجزائري لم يكن جد واسعا في معالجة هذه المسألة في القوانين الانتخابية المختلفة، باستثناء المرسوم 63-306 الذي جعل في تحديد معيار التسجيل بحيث تعدى مفهوم الموطن في القانون المدني إلى معايير أخرى، وهي معيار القيد في جداول الضرائب المباشرة وكذلك مكان إقامة الموظفين الإجبارية.

ثانيا: التحكم في القوائم الانتخابية

إن إعلام المواطنين بعملية مراجعة القوائم الانتخابية سواء كانت المراجعة سنوية أي عادية أم استثنائية، وتمكينهم من الإطلاع على كل الوثائق المتعلقة بالقائمة هما وسيلتان لضبط القائمة الانتخابية.¹

أ- إعلام المواطنين

نص المشرع الجزائري على ضرورة إعلام الهيئة الناخبة عن طريق الإشعار بفتح فترة المراجعة، سواء كانت مراجعة عادية أو مراجعة استثنائية، الشيء الذي يمكن المواطنين من طلب

¹ نفس المرجع، ص 62

إجراء كل التعديلات اللازمة للقائمة الانتخابية، إلى درجة إمكانية طلب شطب شخص مسجل بغير حق أو لفت انتباه الإدارة إلى إغفال تسجيل شخص آخر.

ب- الإطلاع على القائمة

سجل المشرع الجزائري قفزة نوعية تنطوي على كثير من الشفافية كمؤشر من المؤشرات الديمقراطية، وهذا بنصه في القانون 12-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات عن إمكانية إطلاع ليس فقط الناخبين الذي تكرسه كل القوانين السابقة بل أبعد من هذا فتح المجال للأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار للإطلاع على القوائم الانتخابية عن طريق ممثليهم المعتمدين قانوناً، وحتى الحصول على نسخة من القوائم لفحص مدى صحتها تقادياً للفوضى، بل والطعن في صحتها أمام اللجنة الإدارية وكذلك القاضي.

إن هذه الإمكانية التي يتيحها القانون للأحزاب والمرشحين الأحرار، هي بمثابة رقابة على أعمال اللجنة الإدارية المكلفة بإعداد وضبط القوائم التي تلعب دوراً كبيراً جداً في نجاعة العملية الانتخابية، وذلك بالتحكم في الهيئة الناخبة من حيث تشكيلها، بهدف سد الطريق أمام السلطة التنفيذية لاستعمال القائمة الانتخابية كوسيلة للتلاعب بالانتخاب، والتزوير في نتائجها بل حتى في رسم وبصورة مسبقة تشكيل المجالس المراد انتخابها التي تلعب الهيئات المنتخبة الدور الأساسي فيها.¹

المبحث الثالث: الموظف العمومي و ممارسة حق الانتماء للأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية أحد المظاهر الرئيسية للحريات السياسية وذلك لأن الأحزاب السياسية تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها، وحرية تكوين الأحزاب كمبدأ دستوري تستهدف تدعيم الديمقراطية يجعل النظام السياسي يقوم على تعدد الأحزاب.² وقد سعت الجزائر كبلد ديمقراطي إلى تبني وتكريس الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، حيث ظهر الأحزاب السياسية في الجزائر إلى الوجود في ظل دستور 1963، إلا

¹ نفس المرجع، ص 62-63 .

² على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 157.

أن هذا الأخير حضر العمل الحزبي تحت مظلة الحزب الواحد، ومثله فعل دستور 1973 في مادته رقم 94، وبعد الانفتاح السياسي الذي شهدته البلاد في أعقاب اقرار دستور 1989، ونظرا للمناخ التنافسي الذي كرسه، ثم اصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي 89/11 الصادر في 05 يوليو 1989، وقد كرس دستور 1996 الحق في إنشاء الأحزاب السياسية المادة 42 منه، فصدر اثر ذلك الامر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، التي توبع بعملية من الاصلاحات مست القوانين المتصلة بالحياة السياسية، فصدر قانون الأحزاب السياسية 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012 المنظم والهيكل للنشاط الحزبي في الجزائر. ومع تسليمنا لأهمية الكبيرة التي تقوم بها الأحزاب السياسية في الممارسة الديمقراطية و السياسية نتناول في هذا المبحث مفهوم الاحزاب السياسية(المطلب الأول)،مدى حق الموظف العمومي في الانتماء الى الاحزاب السياسية(المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية

تعتبر الأحزاب السياسية من أهم العناصر والقوى المؤثرة في النظم السياسية، ولذلك تتصف بأنها ظاهرة سياسية مركبة يصعب النظر اليها من وجهة واحدة، و اعطائها تعريفا شاملا¹. نتناول تعريف الاحزاب السياسية(الفرع الأول)، تصنيفات الأحزاب السياسية(الفرع الثاني)،وظائف الأحزاب السياسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الاحزاب السياسية

تعددت الاتجاهات الفقهية في خصوصية تعريف الأحزاب السياسية وذلك حسب الزاوية التي ينظر اليها في تعريف الحزب، فهناك من ينظر الى الحزب باعتباره تنظيما أي جماعة منظمة، والبعض الآخر يركز على المبادئ والاهداف التي يتبناها الحزب، والبعض الآخر ينظر الى الحزب بالنظر الى وظائفه وبصفة خاصة وظيفة تولى الحكم.²

¹إيتسام بدري، دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصوصية وطموح التكيف، مجلة المفكر، العدد 09، بسكرة الجزائر، سنة 2012، ص 463.

²نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، سنة 1981 ص 102.

فقد عرفه سليمان الطماوي بأنه "جماعة متحدة من الافراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"¹. ويرى طارق فتح الله أنه "جماعة من الأفراد هدفها الوصول الى السلطة للعمل على تنفيذ برنامج سياسي معين، وذلك بالطرق والوسائل المشروعة"². كما عرفه اسماعيل علي سعد أنه:

"اتفاق عدد من الأفراد على مجموعة من المبادئ والأهداف يبتغون من انجازها تحقيق مصالح الحزب وأعضائه"³.

يعرف موريس ديفيرجيه "M.Duverger" الحزب السياسي على أنه: تجمع من الجماعات المتناثرة عبر إقليم الدولة كاللجان الحزبية والمندوبيات وأقسام الحزب والتجمعات المحلية كل هذه الجماعات يربط فيما بينها الرباط التنظيمي الذي يقوم على أجهزة الحزب المختلفة وهذا الارتباط يقوم على أساس تدريجي هرمي"⁴.

ويعرفه إدمونك بيرك "E.Burker" وهالسن كلانس "E.Kelsey" على أنه: "منظمة اتخذت من أجل العمل لتحقيق المصلحة الوطنية وفق المبادئ التي يعتقونها"⁵. ماجون شارلوت "J.Charlot" فيركز على أن: "الحزب يقوم على مجموع وظائف غير منقطعة أهمها الوصول إلى السلطة"⁶.

وينظر بلوندا "Blondel" للحزب السياسي بأنه: "جماعة مؤسسة تهدف للحصول على السلطة"⁷.

¹سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (الكتاب الأول)، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، سنة 1986، ص 627 .

²طارق فتح خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، أطروحة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1986، ص 50 .

³ إسماعيل علي سعد، المجتمع والسياسة، المعرفة الجامعية، القاهرة مصر سنة 1998، ص 2002

⁴Maurice Duverger, Les Parties Politique Armand colin, Paris, Anneé 1973, Page 178

⁵ نبيلة عبد الحليم كامل، المرجع السابق، ص 18.

⁶Jean charlot, Les Parties Politique, Armand colin, Paris 1971, Page 19.

⁷Bonldel wilbur, Political Parties, London: Macmillan, 2000, Page 82-83

أما ميشال أوفرلي "M. Offerlé" فقد ميز الأحزاب السياسية بمفهومين: الأول مفهوم ضيق يعتبرها تنظيم دائم لا يزول بزوال مؤسسيه، ومفهوم واسع يعتبرها تكتلات مبنية على تعهدات حرة أهدافها توفير النفوذ والامتيازات لرؤساء هذه التكتلات وأعضائها".
ويحدد ريمون آرون "R. Aron" مفهوم الحزب السياسي على أنه: "تنظيم دائم يضم مجموعة من الأفراد يعملون معا، من أجل ممارسة السلطة سواء في العمل على تولي السلطة أو الاحتفاظ بها".¹

أما جورج بيردو "G. Burdeau" فيعرف الحزب بأنه:
"تنظيم مجموعة أفراد تدين بنفس الرؤى وتعمل على تنفيذ أفكارها عند الوصول إلى الحكم أو على الأقل التأثير على السلطة الحاكمة".
و يذهب ماكس فيبر "M. Weber" إلى اعتبار الحزب السياسي: "يستخدم للدلالة على علاقات اجتماعية تنظيمية، يقوم على أساس الانتماء الحر والهدف إعطاء رؤساء الأحزاب سلطة داخل الجماعة التنظيمية من أجل تحقيق أهداف موضوعية أو الحصول على امتيازات شخصية أو تحقيق الأمرين معا".

كما يحدد كل من لبالومبارا "La Palombara" وبنر "Weiner" عناصر مفهوم الحزب السياسي في الآتي:

امتداد التنظيم على المستوى المحلي مع وجود اتصالات منتظمة داخلية وبين الوحدات الوطنية والمحلية.

استمرار التنظيم ودوامه، بحيث لا يتوقف المدى العمري المتوقع له على المدى العمري للقادة المنشئين له.

توفير إرادة واعية ورغبة لدى القادة على المستويين المحلي والوطني لتولي السلطة وممارستها وليس مجرد التأثير فيها.

¹Raymond Aron, Democratie et Totalitarisme, Collection diéess Gallimard, Paris, 1965, Page117.

اهتمام التنظيم بكسب وتجميع الأنصار في الانتخابات أو السعي للحصول على دعم شعبي من خلال الانتخابات.

وانطلاقاً من هذا العرض للتعريف المختلفة يتضح لنا أنها تتفاوت فيما بينها وتختلف باختلاف المدلولات التي تقوم عليها الأحزاب بين الأساس التنظيمي والإيديولوجي والوظيفي، وعلى ضوء ذلك يمكن أن نعرف الحزب السياسي بمفهومه الحديث على أنه: "تنظيم دائم على المستويين المحلي و القومي يسعى للحصول على مساندة شعبية لأفكاره ومبادئه بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة".¹

هذا بالنسبة للتعريف الفقهي للحزب السياسي، أما التعريف التشريعي، الذي يعد الأساس في أرض الواقع فنجد المشرع الجزائري لم يقدم تعريفاً للحزب السياسي قبل دستور 1989، وذلك بديهي فهو لم يكن يعترف حتى بطبيعته الحزبية بل استند إلى الطابع الجمعي هذا ما جعلنا ننتقل مباشرة إلى القانون 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، نظراً للانفتاح السياسي المعلن عنه بصور دستور سنة 1989، غير أن تسمية القانون ومضمون المادة الثانية منه نستنتج دون أدنى شك، أن المشرع لازل مصرراً على تقديم تنظيمات شبيهة بالأحزاب على أنها أحزاب سياسية، تنظيمات غاية ما يمكنها فعله المشاركة في الحياة السياسية فأين السعي الحثيث للأحزاب للوصول إلى السلطة كأحد أهم مقومات أي حزب وخاصة تثبت هويته الحزبية، ويبدو أن عقدة الخجل لدى المشرع الجزائري تلازمه دوماً في قراراته المصيرية، فشتان بين حزب سياسي وجمعية ذات طابع سياسي.

أما الأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، نسخت مادته الثانية عن نظيرتها في القانون 11/89 مع استبدال مصطلح جمعية ذات طابع سياسي بحزب سياسي، فهو لم يحمل أي جديد يذكر خاصة مع إصراره على أن نشاط الأحزاب لا يدر ربحاً، وهذا الشرط يلزم تعريف الجمعيات نظراً لجمعيات نظراً لطبيعتها، فماذا يقصد المشرع من الاحتفاظ بهذا الطابع للعمل الحزبي أم أن الأمر كان سهواً.

¹ إيتسام بدري، المرجع السابق، ص 463 .

وجاءت المادة الثالثة من القانون العضوي 12-04: "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية الى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية"¹، كتعريف للحزب السياسي يوضح جانبه الايديولوجي وعنصر الرغبة في الوصول الى السلطة، وكذا المشروع السياسي الذي يعد الأداة التي تعبر عن أفكار الحزب ضمن تنظيم معين، غاب عن هذا التعريف ولعل هذا ما يعاب على المشرع الجزائري فغياب عنصر التنظيم يفقد الحزب صفته المؤسسية، كن ذلك لا ينفي تطورا ملحوظا في الدلالة التشريعية للحزب السياسي.

الفرع الثاني: تصنيفات الأحزاب السياسية

عرفت الأحزاب السياسية تصنيفات عديدة اختلفت معاييرها من تصنيف الى آخر، ويرجع ذلك الى عدة عوامل منها مايتعلق بالحزب في حد ذاته وأخرى تتعلق بالبيئة التي يماس فيها الحزب نشاطاته²، ومن أعرق التصنيفات ذلك الذي يقسمها الثلاث:

الأحزاب الايديولوجية: أول أصناف الأحزاب التي عرفها التاريخ السياسي الحديث في العالم، و تدور في فلكالأفكار والعقائد والبرامج، حيث يتميز كل حزب بايديولوجية خاصة به لا يشترك فيها معه أحد، او برنامج معين لايشبه أيا من برامج الأحزاب الأخرى، ويشترط في الانتساب الي هذه الاحزاب الايمان الراسخ بايديولوجية الحزب والعمل على نشرها³.

و من العائلات الكبرى ضمن هذا النوع الأول الأحزاب اليسارية واحزاب اليمين، التي يعتقد Duverger أن لا فائدة من اعتمادها مع الاعتراف بأهمية التصنيف الثنائي على الصعيد الديني والاقتصادي والعلاقات الخارجية.

¹ القانون العضوي 12-04، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 12 يناير 2012، العدد 02، سنة 2012، ص 10.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، دون طبعة، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، سنة 2006، ص 35.

³ نور الدين حاروش، المرجع السابق، ص 127.

كما تظهر العائلتان الليبرالية والاشتراكية، فلطالما كانت الحرب قائمة بينهما، غير أن الأزنة التي تعرضت لها الاشتراكية بعد سقوط الاتحاد السوفييتي سابقا خفت حدة الصراع لكنه يشتد في بعض المناسبات التي تغذي النزعة الثورة لدى الاشتراكيين.

الأحزاب النفعية: تتمتع هذه الأحزاب بمرونة شديدة على مستوى البرامج والأفكار، هي أحزاب قابلة للتمدد والتقلص وفقا لكل الظروف، فهدفها هو تحقيق مصلحة من تمثلهم أيا كانت الوسيلة والاسلوب المتبع في ذلك، وقد تنامي عدد الأحزاب هذه خاصة في ظل التعددية¹.

لم تكن المرونة يوما الا عاملا ايجابيا يحسب لمن يمتلكه خاصة في الحياة السياسية التي تتلائم طبيعتها والجمود، غير أن هذه الأحزاب تشكل خطرا على خارطة العمل الحزبي، فظهور هذه الأحزاب كلما حلت المناسبات الانتخابية او كلما تغيرت الظروف المحيطة واصطباغها بأي طابع قد يحقق نجاحها يفتح الاستقرار الحزبية، وتحول الأحزاب من السعي الى قيادة الشؤون العامة لخدمة المواطن الى أحزاب تلهث خلفه المصلحة دونما ادنى اعتبار للأدبيات الحزبية أو مقتضيات المصلحة العامة.

أحزاب الأشخاص او كما يمكن تسميتها بأحزاب القلة المختارة، وهي أقدم أنواع الأحزاب حيث يلتف أعضاء الحزب حول شخصية ما نظرا لمقوماتها الكاريزمية أو مكانتها الاجتماعية، ودورة حياة الحزب مرتبطة باستمرار هذا الشخص، هذاالذي يعتمد على التأثير في الأفراد ومقدرته على الخطابة.

ومن التصنيفات المقدمة للأحزاب السياسية تصنيف Duverger الذي اعتمد الثنائية، حيث قسم الاحزاب الى أحزاب النخبة أو الكوادر التي جاءت بها الطبقة البرجوازية، ولا زالت الأحزاب الي يومناهذا تعتمد هذا العرف في قبول الانتساب اليها، وتعرف هذه الأحزاب اليوم بأحزاب المحافظين. أماالصنف الثاني فهي أحزاب الجماهير التي تعتمد على الفرد المنظم اليه كقاعدة شعبية واصوات انتخابية ومصدر تمويل².

¹ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص37

² نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، دون طبعة، دار الأمة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص128

ولاتنتهي تصنيفات الأحزاب هنا، فهي هو Jean Charlot يقدم أنواع أخرى بنموذج ثلاثي، أحزاب الأعيان وأحزاب المناضلين وأحزاب التجمع، بالإضافة الى التصنيف الذي قدمه جوزيف كادرا على النموذج الثلاثي أيضا، فقسما الى أحزاب أحرار وأحزاب تسلط، أحزاب منظمة وأخرى قليلة التنظيم، الأحزاب الصغرى والأحزاب الكبرى.

أما الأحزاب في الجزائر فلها تصنيف من نوع آخر، أحزاب الادارة وهي الموالية للنظام القائم والمشكلة له، وأحزاب اسلامية منها ما حل ومنها ما أفرغته القيود المفروضة عليه من فعاليته الحزبية، وأحزاب أخرى بين هذه وتلك تمارس معارضة هادئة.

فالأحزاب السياسية في الجزائر انطوت على قصور واضح وقف في وجه صيرورتها تجارب جديدة أن تدخل التاريخ السياسي للجزائر، فكل الأحزاب المتواجدة على الساحة السياسية الجزائرية تخدم السلطة جهارا، وحتى تلك التي تتصدر مواقع المعارضة تهاونها في أداء الدور المنوط بها ضمن فواعل اللعبة السياسية دعم هيمنة السلطة.¹

فالأحزاب في الجزائر ليست أحزاب أفكار لأن حتى تلك التي كانت تتخذ الأفكار جوهرها تناقض هذه الأفكار بل وتنقلب قياداتها بعضهم على بعض ويناقضون أكثر الأفكار التي كانوا يؤمنون بها، وليست أحزاب أشخاص فقط اثبتت الفترة الأخيرة وقوع الكثير من الشخصيات المؤثرة مع استمرارية للحزب، كما أننا لايمكن أن نطلق عليها أنها أحزاب نفعية، الحقيقة أن الأحزاب السياسية في الجزائر أحزاب سلطوية وإن عارضت.

الفرع الثالث: وظائف الأحزاب السياسية

تضطلع الأحزاب السياسية بالعديد من الوظائف في المجتمع لا تقتصر فقط على النشاط خلال المنافسات الانتخابية بل تتنوع وتتعدد، غير أنها تبرز في جانبين أساسيين، جانب يؤدي فيه الحزب وظيفة تعليمية (أولا)، وجانب آخر يتجسد من خلاله دور الحزب كمحرك للحياة السياسية (ثانيا).

أولا: الحزب المدرسة

¹مهدي جرادات، الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، دون طبعة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2010، ص 90.

الوصول الى السلطة والهيمنة على زمام الحكم، الهدف الرئيس لأي حزب سياسي لكن الواقع أثبت أن تحقيقه يحتاج الى بناء قاعدة صلبة يقوم عليها سلم الارتقاء اليه، مكونة من مواطنين واعين سياسيا سواء أكانوا منخرطين في الحزب أو متعاطفين معه، ومن قادة ينتمون الى الحزب مؤهلين لاحتلال مواقع اتخاذ القرار.

وظيفة التكوين السياسي

تتمركز عملية التكوين السياسي على زرع القيم والتقاليد والاتجاهات الاجتماعية السائدة ذات الدلالات السياسية وكذلك المشاعر والمواقف اتجاه النظام السياسي،¹ فالأحزاب السياسية تتولى مهمة تثقيف المواطنين لضمان نخبة واعية تحسن الاختيار وأفراد مهينين للدخول في العمل الحزبي والسياسي عموما.

وقد سماها الدكتور كمال المنوفي التنشئة السياسية معرفا اياها أنها "بمثابة تلقين واكتساب لثقافة سياسية معينة، كما أنها عملية مستمرة، يتعرض لها الانسان طيلة حياته بدرجات متفاوتة وتضطلعها مجموعة من المؤسسات الاجتماعية والسياسية كالأسرة والمدرسة وجماعات الرفاق والحزب السياسي وأدوات الاعلام"²، بمعنى أن هذا التكوين يرافق الانسان على اختلاف مراحل العمرية، مما يجعلنا أن هذا التكوين سيختلف في مضمونه وأدواته حسب احتياجات الفرد في تلك المرحلة، فمرحلة الطفولة تتكون فيها القيم المبدئية والنماذج الأولى ويبرز فيها دور الأسرة والمدرسة اكثر من دور الحزب، أما مرحلة المراهقة مرحلة يلعب فيها الحزب دورا هاما نظرا لان الفرد يشرف على ممارسة حقوقه السياسية ابتداء من حق الانتخاب الى الترشح ثم تكوين الأحزاب السياسية، هذه المرحلة تحديدا يمكن للحزب السياسي فيها اما تدعيم القيم والافكار المترسخة منذ الطفولة أو محوها واستبدالها بأخرى تخدم أهداف الحزب وذلك عن طريق نشاطات الحزب خلال المؤتمرات والاجتماعات وكذا مايبثه من خلال وسائل الاعلام والصحافة، هنا تبرز الأهمية الكبيرة

¹ حسين أحمد عبد الحميد رشوان، الأحزاب السياسية جماعات المصلحة والضغط، دون طبعة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، سنة 2008، ص234

² بلقيس أحمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، سنة 2004، ص 67

لما وكبة وسائل الاتصال الالكترونية والتواصل الاجتماعي لما تلقاه من رواج كبير بين معظم فئات المجتمع ولما لها من دور ملح وظيفيا لتأثير في العقول بل وتغيير أنظمة الحكم عينها. تليها مرحلة النضج التي لاتبالي بها الكثير من الأحزاب على الرغم من أهميتها فالفرد لا يكون جاهزا لتقلد المناصب الهامة وخدمة الحزب ودفعه الى الطليعة الا في هذه المرحلة، وهي مرحلة حساسة يمكن أن تهدر كلما تم تشييده، فهي مرحلة الترسخ والتثبيت واعداد الصفوة لتقلد المناصب القيادية.

وظيفة اعداد القادة

كما تعمل الأحزاب السياسية على تثقيف فئة خاصة من المواطنين هم الخيرة ممن ينتسبون اليها، الذين يملكون القدرة على الدفاع عنها وتمثيلها، وذلك عن طريق تقوية شخصياتهم وتدريبهم على مواجهة المشاكل العامة ودفعهم الى الاحتكاك بالآخرين واخضاعهم لدورات تقوي لديهم فن الخطابة وأساليب التخاطب مع الجماهير، ثم يتم تقديمهم الى الساحة السياسية عن طريق الانتخابات. حيث يتم حشد وتجميع أكبر عدد ممكن من المواطنين وجعلهم يعتقدون برنامج الحزب بغرض تقديمهم أصواتهم لمساندة مرشحي الحزب وبالتالي الفوز بالمناصب الانتخابية، وفي هذا الاطار يتم تكثيف عملية التعبئة¹.

وتعتبر التعبئة من وظائف الحزب السياسي أيضا، لكنها وظيفة تتميز بتبعيتها لوظيفة أخرى، وهدف التعبئة الى استمالة أكبر عدد من المواطنين لجذبهم نحو الحزب اما بالانخراط أو بالتعاطف معه على ان تكون النتيجة هي التصويت لصالحه أثناء المناسبات الانتخابية.

ويتم اعداد القادة السياسيين على ثلاث مستويات رئيسية، المستوى القومي والذي يمكن الوصول اليه عن طريق الانتخابات الرئاسية عادة، اما المستوى الثاني فهو اعداد القادة السياسيين لتولي المناصب الحكومية، أما المستوي الثالث فهو اعداد القادة الذين يسيرون الحزب.²

ويبدو أن هذه الوظيفة تتجه نحو الانحسار فوسائل الاعلام وخاصة الحديثة منها تتكفل هذا الدور خاصة في ظل وجود أحزاب تتم تعب قوة تنظيمية ومالية تمكنها من تخصيص صحفو قنوات

¹ نورالدين حاروش، المرجع السابق، ص 114 .

² بلقيس أحمد منصور، المرجع السابق، ص 73.

تلفزية واذاعات ومواقع الكترونية، فلم تعد تعبئة سياسية ولا تجنيدا سياسيا بل أصبح تسويقا سياسيا.

ثانيا: الحزب الفاعل

تندرج تحت هذه الوظيفة العديد من الأدوار تجعل من الحزب الفاعل والمحرك للحياة السياسية لكن أهمها والتي تتضمن العديد منها المشاركة السياسية وصياغة المصالح.

المشاركة السياسية

المشاركة خلال الانتخابات بجميع مستوياتها هو أبرز أدوار للحزب السياسي وأكثرها شهرة عند العامة، وتعرف المشاركة السياسية على أنها مجموعا لانشطة الادارية التي يزاولها أعضاء المجتمع بهدف اختيار حكامهم وممثلهم، والمساهمة في صنع السياسات والقرارات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.¹

وتقدم الدكتورة بلقيس أحمد منصور² مجموعة المبررات التي قد تدفع المواطنين الى المشاركة السياسية، حيث اعتبرت حدوث الأزمات الوطنية وصراعات الأحزاب وتغير سياسة الدولة اتجاه بعض المواضيع دافعا لتحريك المواطن للمشاركة السياسية، وليس أدل على ذلك مما حصل ولازال يجري في الدول العربية التي اجتاحتها ماعرف بموجة الربيع العربي، وحتما حدث في الجزائر، فقد يرجع البعض الأمر الى دوافع اقتصادية ويقلل من قيمة الأمر، لكن القراءة الأصح أن المواطن يتحرك كلما مست مصالحه خاصة تلك التي ترتبط بحياته اليومية وبوجوده، وان لم يكن تحركه ضمن اطار منظم كالمشاركة في الانتخابات سيكون رد فعله عنيفا وذا مايعرف بالمهام غير التقليدية للحزب السياسي التي تمكن الشعب من التعبير عن رغباته بطريقة غير قانونية، اما القانونية منها فمثاله الكلاسيكي تقديم الشكاوى.³

¹ حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المرجع السابق، ص116 .

² بلقيس أحمد منصور، المرجع السابق، ص60 .

³ نور الدين حاروش، المرجع السابق، ص121.

اما المبرر الثاني فحدوث تغيرات اجتماعية وسياسية في الدولة تسمح بقيام بعض المنظمات التي لم يكن لها وجود سابقا، والمبرر الثالث فيخص الأحزاب السياسية والمتعلق برغبتها في كسب التأييد الشعبي واحترام المواطنين بغية الوصول الى السلطة. المشاركة السياسية هدف في الأساس الى حشد التأييد الشعبي وتقديم أهداف معينة تمثل البرامج المسطرة على المدى الطويل لحكم الشعب وتسييره كل هذه العناصر تعمل على توفير الشرعية السياسية.¹

صياغة المصالح

تقوم الأحزاب السياسية بدور الحافز والموحد للأفكار والخيارات السياسية المهمة، ففي المجتمع تنتوع الأفكار وتتعدد المصالح وتختلف الرؤى والحزب السياسي هو الفاعل الوحيد القادر على تجميع عدد من المواطنين للالتفاف حوله معبرين عن رغباتهم ومصالحهم التي وجدوها تتناغم وأفكار الحزب وبرنامجه.

ويقصد بصياغة المصالح أن تحول المصالح الى بدائل للسياسة العامة، ويمكن للحزب القيام بذلك عن طريق عقده لمؤتمراته واستلامه شكاوى المواطنين، تساهم هذه العملية بشكل كبير في تخفيف حجم التوتر في المجتمع، اذ يضمن المواطن البسيط أن تتحول احتياجاته اليومية وطلباته البسيطة الى احدى النقاط ضمن سياسة عامة تجعلها تصطبغ بصفة التنظيم والرسمية ويقابل ذلك شعور داخلي بالاطمئنان يحقق الرضا والسلم الاجتماعي.²

المطلب الثاني: مدى حق الموظف العمومي في الانتماء الى الأحزاب السياسية

إن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، تأثر بالنظام السياسي السائد، ولا يمكننا تحديد مدى حق امكانية انتماء الموظف العمومي الى الأحزاب السياسية في الجزائر دون التعرض للوضع السياسي الذي كان سائدا في كل مرحلة نظرا للتأثير المتبادل بينهما وعلى ذلك سوف نتناول هذا الموضوع

¹ حسين أحمد عبد الحميد رشوان، المرجع السابق، ص120.

² إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت لبنان، سنة 1982، ص217.

في مرحلتين أساسيتين هي مرحلة ما قبل دستور 1989 (الفرع الأول) ومرحلة ما بعد دستور 1989 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة الحزبية المقيدة " قبل دستور 1989 " 62-89

بعد نيل الاستقلال سارعت السلطة الجزائرية الى توفير حماية قانونية لدولة أصيبت بحالة فراغ شديد، وذلك بإصدار القانون 157/62 في 31 ديسمبر 1962 ليستمر بموجبه العمل بالقوانين الفرنسية الا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، أنذاك كان المشهد الحزبي لايزال يحتفظ بالفسيفساء عينها يتصدرها حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره قاد الثورة التحريرية. حاول المشرع خلال هذه الفترة الحفاظ على طابع واحد للنظام السياسي ذلك أنه كان ليفتح على نفسه مشكلة أخرى تنظم الى كم الصعوبات التي كانت تعانيها دولة حديثة العهد بالاستقلال، لازالت تكافح ضد مستعمرها حتى بعد خروجه عنوة وذلك اثر محاولاته المتكررة دون كلل أو ملل للعودة الى الجزائر بأساليب أشد مكرًا، كما لا يمكن انكار احتمال وجود نزعة استنثار بالسلطة لدى قيادات الحزب الطليعي، فرغم ان سنوات الثورة السبع وحدة الحركات المتباينة في بوتقة الدفاع عن الوطن والسعي الى الحرية ظن الا أن انقلاب 1962 ثبت وجوده وتكبيره في المشهد الحزبي الجزائري اثر الاستقلال.

لذلك أصدر المشرع المرسوم 297/63 في 14 أوت 1963 متضمنًا صراحة منع انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، معزز هذا الاتجاه بدستور سنة 1963، وبصدر المرسوم 79/71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 عدل المشرع اتجه المشرع الى تقييد أنعم حيث سمح بتعددية تبعية، ففتح المجال لانشاء جمعيات ذات طابع سياسي تحت ظل حزب جبهة التحرير الوطني، لكن الأمر الأهم أن هذا المرسوم لم يدخل حيز التطبيق ولم تبادر أي جهة بمحاولة انشاء جمعية من هذا هذه الشروط، ولعلها دلالة على الرغبات الحقيقية للحركة الوطنية في استقلالية تامة فيظل تعددية حزبية تسمح لكل طرف بالتعبير الحر عن معتقداتها لفكرية والوصول الى السلطة¹ على قدم

¹ نفس المرجع، ص 217 .

المساواة، لكن مغبة ماقد يجلبه الانفتاح الكلي على العمل الحزب يمن توفير بيئة خصبة لتنشيط المستعمر مجددا في الجزائر، كان هاجسا منع السلطة الجزائرية من الاقبال على الانفتاح. بين المادة 23 من دستور سنة 1963 "جبهة التحرير الوطني هو الحزب الوحيد الطلائعي في الجزائر" والمادة 22 من دستور سنة 1976 "جبهة التحرير الوطني هو الحزب الوحيد في البلاد ويشكل الطليعة المكونة من المواطنين الأكثر وعيا" ظهر المرسوم 79/71 نصا هجينا بين مرحلتين تتجاذبانه نحو الوحدة الحزبية، وحدة حزبية فرضتها حالة الجزائر اللامستقرة آنذاك التي قررت للخلاص منها تركيز الجهود وجمع شتات السلطة في يد واحدة، وأمام هذه النصوص الدستورية نجد أن الموظف العمومي له توجه واحد في الإنضمام للأحزاب السياسية، وهو الحزب الوحيد الموجود جبهة التحرير الوطنية كما نص على ذلك دستور 1963. عرفت الجزائر أثناء الاستعمار وبعد الاستقلال تعددية حزبية قيدها في الأولى الاصلاحات السياسية الاستعمارية، وفي الثانية ظروف الجزائر خلال تلك الحقبة من الزمن، فأفضل ما توصف به هذه التعددية أنها تعددية مع وقف التنفيذ.

الفرع الثاني: مرحلة الانفتاح السياسي "دستور 1989" الى يومنا هذا

خلال الفترة التي صدر فيها كل من قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي الأمر 97 - 09، عرفت الجزائر انفتاحا سياسيا أتاح للجزائر خوض غمار تجربة التعددية الحزبية. أولا: القانون 11/89 البوادر الأولى للانفتاح السياسي 189 قتيلا و142 جريحا حسب الاحصائيات الرسمية الصادرة عن وزارة العدل والتضامن الاجتماعي، 1,4 مليار دينار جزائري خسائر مادية، هذه هي احداث أكتوبر 1988 التي ولدها احتقان سياسي واجتماعي، صدر على اثرها دستور جديد أعاد صياغة الكثير من المؤسسات والصلاحيات الممنوحة للسلطات في النظام الجزائري.¹

ومن أهم ما جاء به دستور سنة 1989، التعددية الحزبية التي كانت نتيجة لعجز نظام الحزب الواحد على تسيير دولة مثل الجزائر، والقصور الشديد في تلبية المطالب الشعبية خاصة السياسية

¹ يونس حفيظة، الأزمة السياسية والمؤسسات الجديدة، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005، ص 21.

منها ولدت العمل الحزبي السري، فكانت أحداث أكتوبر 1988 حتمية كان ليستنتجها أي عاقل يتم حصب شيء من عمق الوضع الذي كانت تعيشه الجزائر آنذاك، فكيف لحركات سياسية ان تتمتع بحرية في ظل الاستعمار أوسع من تلك التي تمنحها لها دولة مستقلة كانت ممن ساهموا في النضال لنيل حريتها.

جاء القانون 11/89 متضمنا القانون المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي في اطار انفتاح كلي على التعددية الحزبية لم تضبطها سوى متطلبات الوطنية والحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها واحترام مبادئ الديمقراطية، ورغم الطفرة الحزبية التي أصابت الساحة السياسية أن ذلك والحرية المفتوحة على حق تكوين الأحزاب السياسية التي لم تعرف الجزائر لها مثيلا، نجد المشرع لازال يحتفظ بمصطلح الجمعيات ذات الطابع السياسي، والذي فسره البعض على انه محاولة لابقاء التعددية رهينة المعارضة في حين فسره آخر على أنه تمهيد لمرحلة قادمة، وأن الاحتفاظ به مجرد مرحلة انتقالية.¹

ورغم ما قد وجه من نقد للقانون 11/98 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي فان التعددية الحزبية أهم مكسب حصل عليه الشعب خلال هذه المرحلة.

ثانيا: 09/97 تكريس الانفتاح السياسي

كانت الحصيلة هذه المرة الجزائر، شعبا ومؤسسات. شوهدت العشرية الدامية فرحة الجزائريين بالانفتاح السياسي وغرست فيهم هاجس خوف، جعلهم لايقتربون من موضوعا للحزب السياسي بحذر شديد ورهبة دائمة.

فالجزائر التي ناضلت لأجل الخلاص من حكم الحزب الواحد عادت لتقع في نفس الشرك بعد اكتساح جبهة الانقاذ انتخابات سنة 1999، مما أدى بعد الغاء الانتخابات من طرف السلطة الى العصيان المدني وفراغ في المؤسسة الأعلى في الدولة وأعمال الشغب، أدخلت الجزائر في براثن مايشبه الحرب الأهلية خرجت الجزائر خائرة القوى بعد هذه الأزمات الحادة المتتالية كان

¹ سي موسى عبد القادر، دور الإنتخابات والأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الجزائر ، ص 98 .

عليها بعد ذلك اقرار دستور جديد يرسي دعائم قوية لمؤسسات الدولة وينظم سلطاتها، ف جاء دستور سنة 1996 تلاه بعد سنة اقرار قانون عضوي متعلق بالأحزاب السياسية. جاء هذا القانون بعد ادراك السلطة أن لانظام ديمقراطي الا ذلك الذي يعتمد على الأحزاب السياسية كفواعل سياسية غير أن التشدد الذي طبع أحكام هذا القانون، يوحي أن المشرع اعتبر الأحزاب الشر الذي لا بد منه ،حتى أننا نجد في العديد من مواده تزمّت او تشديدا لامبررله في بعض الحالات.

والسؤال الذي يطرح نفسه كيف سنتعامل الجزائر مع هذا المحذور بعد 15 سنة من آخر قانون صدر ينظم الأحزاب السياسية¹

المبحث الرابع: الموظف العمومي وممارسة الحق النقابي

من منطوق أن الحق النقابي له ارتباط عضوي بالإطار التشريعي والسياسي والاقتصادي بالبلاد، فإن ممارسة هذا الحق ارتبط دوما بالمراحل المتميزة التي مرت بها الجزائر منذ استقلالها، وإلى غاية صدور القوانين الاجتماعية في بداية 1990، على إثر المصادقة على دستور 23 فبراير 1989، وهي القوانين التي جاءت استكمالاً للإصلاحات الاقتصادية علمستوى المؤسسة الاقتصادية العمومية التي شرع في تنفيذها في سنة 1987.

ولأهمية الإقرار بالحق النقابي ومن أجل الوقوف على التطور التشريعي الحاصل في هذا المجال، ومدى حق الموظف العمومي في ممارسة هذا الحق فإننا سنعمد في هذا المبحث إلى دراسة كل التكريس الدستوري والقانوني للحق النقابي (المطلب الأول)، وكذا مضمون الحق النقابي وادارته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس الدستوري والقانوني للحق النقابي

لم يتطرق المشرع الجزائري لموضوع الحرية النقابية بصفة صريحة إلا بعد الدخول في نظام التعددية في إطار دستور 1989 حيث إعترف بممارسة الحق النقابي للموظفين فيما قبل

¹ نفس المرجع، ص 99.

ولكن داخل المنظمة النقابية الوحيدة الموروثة عن حرب التحرير الوطني وهي الإتحاد العام للعمال الجزائريين.¹

وتنص المادة 21 من الأمر 66-133 على مايلي:

" يمارسون الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط النصوص السارية المفعول".²

كما نصت المادة 18 من المرسوم: 85-59 على:

"يمارس العمال الحق النقابي حسب الشروط المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما".³

ونص عليه المادة 35 من الأمر 06-03:

"يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به".⁴

وقد تجسد فعلا هذا الإقرار تحت صور مختلفة وطبقا للتوجيهات السياسية السائدة في هذه

الفترة نذكر منها مايلي :

✓ تواجد ممثلي النقابة ضمن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان المتساوية الأعضاء.

✓ تمكين ممثلي النقابة من المشاركة في دراسة بعض الملفات الكبرى المرتبطة بالوظيفة

العمومية كالقانون الأساسي.

✓ ممارسة حق المقاضاة أمام المحاكم المختصة وتقديم الطعون إن إقتضى الأمر ضد

النصوص التنظيمية والأعمال الفردية التي قد تمس بالمصالح الجماعية للموظفين.⁵

إلا أن الحرية النقابية لم تكرر قانونا إلا في إطار المادة 53 من دستور 1989 :

"الحق النقابي معترف به للجميع".⁶

والمادة 56 من دستور 1996 التي تنص:

¹هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر الجزائر، سنة 2010، ص 318 .

²الأمر 66-133، المرجع السابق، ص 459 .

³المرسوم رقم 85-59، المرجع السابق، ص 335 .

⁴الأمر 06-03، المرجع السابق، ص 06

⁵هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 319 .

⁶المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المرجع السابق، ص 241 .

"الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين".¹
وقد حددت أحكام القانون 90-04 المؤرخ في 02 جوان 1990 الإطار العام الذي يندرج فيه النشاط النقابي (الفرع الأول) وكذا الشروط المطلوبة لإنشاء المنظمة النقابية والتعامل معها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار العام الذي يندرج فيه النشاط النقابي

تطبيقاً لأحكام الدستور تنص المادة 05 من قانون 90-04 على أنه ينبغي أن تتمايز المنظمة النقابية عن أي هيئة سياسية وألا ترتبط بها هيكلية أو عضوية لا من حيث تسميتها وهدفها ولا من حيث سيرها.

وتوضيحاً لهذا المبدأ العام حدد المشرع بصفة دقيقة طبيعة الصلاحيات التي تمارسها وكذا كيفية سيرها.

فبالنسبة للنقطة الأولى يتعلق الأمر بالنسبة لكل المنظمات النقابية التمثيلية بما يلي:

- ✓ المشاركة في مفاوضات الإتفاقيات أو الإتفاقات الجماعية داخل المؤسسة المستخدمة.
- ✓ المشاركة في الوقاية من الخلافات في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.
- ✓ جمع أعضاءها في الأماكن أو المحلات المتصلة بها، خارج أوقات العمل، وإستثنائياً أثناء أوقات العمل إذا حصل إتفاق مع المستخدم .
- ✓ إعلام جماعات العمال المعنيين بواسطة النشرات النقابية، أو عن طريق التعليق في الأماكن الملائمة التي يخصصها المستخدم لهذا الغرض.
- ✓ جمع الإشتراكات النقابية في أماكن العمل من الأعضاء حسب الإجراءات المتفق عليها مع المستخدم.
- ✓ تشجيع عمليات التكوين.²

ويتعين على القوانين الأساسية لهذه المنظمات تحت طائلة البطلان أن تبين الأحكام التالية الواردة في المادة 21 من القانون وهي هدف المنظمة ومقرها وتسميتها وفئات الأشخاص والمهن والفروع

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق، ص 14 .

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص ص 319 - 320 .

أقطاعات النشاط المذكور في هدفها وحقوق الأعضاء وواجباتهم وشروط الإنخراط والإنسحاب أو الإقصاء والطريقة الانتخابية لتعيين هيئات القيادة والإدارة وتجديدها وكذلك مدة عضويتها والقواعد المتعلقة بإستدعاء الهيئات المداولة وتسييرها وكذا القواعد المرتبطة بإدارة المنظمة ومراقبتها وبحساباتها وإجراءات حلها إراديا وأيلولة ممتلكاتها في هذه الحالة.

أما في يتعلق بالنقطة الثانية فبغض النظر على الموارد والممتلكات التي خص لها الفصل الرابع من القانون تطرق المشرع إلى التسهيلات التي يوفرها القانون للمندوبين النقابيين والحماية التي يحيطهم بها ضد كل التصرفات التي قد تتخذ ضدهم أثناء أو بحكم نشاطهم النقابي ويتعلق الأمر خاصة:

التسهيلات:

- ✓ حق التمتع بعشر ساعات شهريا مدفوعة الأجر كوقت عمل فعلي.
- ✓ إلزام المستخدم على وضع الوسائل الضرورية تحت تصرف المنظمة النقابية قصد عقد إجتماعاتها ولوحات إعلانية موضوعة في أماكن ملائمة،...
- ✓ إمكانية المنظمات الأكثر تمثيلا من الحصول على إعانات من الدولة.

الحماية القانونية:

- ✓ واجب إمتناع الإدارة على ممارسة أي تمييز ضد أحد الموظفين بسبب نشاطاته النقابية بمناسبة أي إجراء يتعلق بتسيير مساره المهني.
- ✓ واجب إمتناع الإدارة عن إتخاذ عقوبة العزل ضد المندوب النقابي بسبب نشاطاته النقابية.
- وقد عزز المشرع الأحكام المتعلقة بحماية النشاط النقابي بنظام جزائي صارم ضد كل الجهات التي قد لا تتقيد بإحترامها.
- ونشير أخيرا إلى أن الأعوان التابعين للدفاع الوطني والامن الوطني يخضعون لأحكام خاصة، المادة 63 من القانون.¹

الفرع الثاني: الشروط المطلوبة لآنشاء المنظمة النقابية والتعامل معها

¹ نفس المرجع، ص 321 .

حددت المواد من 6 إلى 11 من قانون 2 يوليو 1990 الشروط والإجراءات الضرورية لتأسيس المنظمة النقابية.

أولاً: الشروط

- ✓ إثبات الجنسية الجزائرية من طرف الأشخاص المعنيين منذ عشر سنوات على الأقل.
- ✓ التمتع بالحقوق المدنية.
- ✓ أن يكونوا راشدين.
- ✓ أن لا يكونوا قد صدر منهم سلوك مضاد للثورة التحريرية.
- ✓ أن يمارسوا نشاطا له علاقة بهدف المنظمة النقابية.

ثانياً: الإجراءات

تتمثل في عقد جمعية عامة تأسيسية تضم الأعضاء المؤسسين للمنظمة وتصريح بتأسيسها وإيداعه لدى السلطات المعنية (الوالي أو الوزير حسب الحالة) مرفقا بعد إستيفاء شكليات التسجيل والإشهار بقائمة تحمل أسماء وتوقيع المؤسسين وهيئات القيادة والإدارة وكذا حالتهم المدنية ومهنتهم وعناوين مساكنهم ونسختين مصادق عليهما طبق الأصل من القانون الأساسي ومحضر الجمعية العامة التأسيسية.

وتكتسب المنظمة عقب هذه الإجراءات الشخصية المعنوية والأهلية المدنية التي تمكنها على الخصوص:

- ✓ من التقاضي وممارسة الحقوق المخصصة للطرف المدني لدى الجهات القضائية المختصة عقب وقائع لها علاقة بهدفه وتكون قد ألحقت أضرارا بمصالح أعضائه الفردية أو الجماعية المادية والمعنوية.
- ✓ من تمثيل الموظفين أمام كل السلطات العمومية.

إلا أن هذه النقطة الأخيرة غالبا ما تشكل حجر عثرة أمام النشاط النقابي وتعامل السلطات المعنية مع المنظمات النقابية.¹

¹ نفس المرجع، ص ص 322 - 323.

الفرع الثالث: التمثيل النقابي والمعاملة مع المنظمات النقابية

يتوقف اكتساب الطابع التمثيلي للمنظمة النقابية على توافر الشروط الواردة في المواد 34 إلى 37 من قانون 2 يونيو 1990، فبغض النظر عن إثبات أقدمية 6 أشهر على الأقل بعد تكوينها القانوني يعتبر المشرع، داخل المؤسسة المستخدمة المنظمة النقابية التي تضم 20 بالمئة على الأقل من العدد الكلي للموظفين داخل هذه المؤسسة، وعلى الصعيد البلدي والولائي والمشارك بين الولايات أو الوطني إتحادات وإتحاديات أو كنفدراليات العمال الأجراء التي تضم 20 بالمئة على الأقل من المنظمات النقابية التي تشملها القوانين الأساسية للإتحاديات أو الكنفدراليات المذكورة عبر المقاطعة الإقليمية المعنية.

وإنطلاقاً من هذه الشروط يمكن المنظمة النقابية أن تنشأ هيكلًا نقابياً يتراوح عدد مندوبيه من 1 إلى 11 حسب النسبة المحددة في المادة 41 من القانون، قصد تمثيلها في ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في المواد 38 و 39 من القانون ولا سيما المشاركة في المفاوضات مع الجهات المختصة والإستشارة في مختلف الميادين التي تعينها المخططات الوطنية للتنمية الإقتصادية والاجتماعية، وفي مجالس إدارة الضمان الاجتماعي والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان متساوية الأعضاء.

ويتعين على المنظمات النقابية كيفما كان حجمها حسب التعديل الوارد بمقتضى القانون 96-12 المؤرخ في 10 يونيو 1996 إبلاغ المستخدم أو السلطة الإدارية المختصة في بداية كل سنة مدنية بكل العناصر التي تمكنها من تقدير تمثيلية هذه المنظمات لا سيما عدد منخرطيها وإشتراك أعضائها، وفي حالة عدم الامتثال لهذا الواجب في أجل لا يتجاوز الثلاثي الأول من السنة المدنية المعنية يمكن اعتبار المنظمات النقابية المخالفة غير تمثيلية، ويشكل هذا الإجراء عاملاً حقيقياً يحول دون التعددية النقابية ويعزز الاستحواذ الفعلي للإتحاد العام للعمال الجزائريين لوظيفة تمثيل العمال والموظفين بطبيعة الحال لدى السلطات العمومية المعنية فرغم بروز منظمات نقابية مستقلة عن هذا الإتحاد لا تزال مشكلة تمثيلها مطروحة إلى حد الساعة على الساحة الوطنية.¹

¹ نفس المرجع، ص 323 .

المطلب الثاني: مضمون الحق النقابي وأدواته

هناك إجماع على أن أحكام دستور 1996 قد رتبت تعديلا جذريا لنظام الحريات الأساسية ومنها على وجه الخصوص منظومة تشريع العمل، وأرست بذلك مبادئ ومنطلقات قانونية جديدة بالنسبة للقوانين النازمة للحقوق النقابية المرتبطة عضويا بالحرية العامة التي كرستها دساتير ومواثيق الدولة الجزائرية منذ الإستقلال وإلى غاية المصادقة على دستور 1996، وهذا بالرغم من الإختلاف في الصيغ والمفاهيم التي تبقى مرتبطة بالمراحل المتميزة التي مرت بها الجزائر. ومن منطلق أن إقرار الحق النقابي دون الإقرار بالأدوات التي تسمح بممارسته ميدانيا لا معنى له، فقد كرست أحكام الدستور الحريات الأساسية في العمل وأكدت نصوص القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل والمعدل والمتمم، العديد من الحقوق التي تعتبر أدوات لممارسة الحق النقابي، وأهمها :

الحق في المفاوضة(الفرع الأول)،الحق في المشاركة(الفرع الثاني)،الحق في الإضراب (الفرع الثالث)

الفرع الأول: الحق في المفاوضة

إن استخدام وسيلة الحوار الإجتماعي كأحدى الوسائل الهامة في البحث عن حلول للمشكلات الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع يفعل دور أطراف الإنتاج للمشاركة في بلورة القرار الإقتصادي الذي يخدم مصالح الأطراف المعنية بالعملية الإنتاجية تحقيقا للأهداف الأساسية التي حددها القانون رقم 90-14 المعدل والمتمم المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي وفي مقدمتها "ترسيخ الحريات الأساسية في عالم الشغل والحث على التمثيل الحقيقي والديمقراطي للمتعاملين الاجتماعيين وتعزيز أسس الحوار وتنظيم مشاركة النقابة في المؤسسة المستخدمة".¹ دخلت الجزائر، بعد التصديق على قوانين العمل في سنة 1990، مرحلة جديدة قوامها الحوار الإجتماعي بين أطراف الإنتاج، وقد شكلت لقاءات الثلاثية على المستوى المركزي أحد أهم أوجه هذا الحوار الإجتماعي

¹ محمد الصغير بعلي، تشريع العمل في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2000، ص 28.

الفرع الثاني: الحق في المشاركة

هناك من يعتبر نظام مندوبي العمال مرتبة دنيا من مراتب الحوار والتشاور على مستوى المنشأة عند مقارنته بنظام اللجان المشتركة، ذلك لأنه يقتصر في صورته التقليدية على قيام ممثلين من العمال بإبداء رأي استشاري لصاحب العمل الذي يكون في العادة ملزما بطلبه لا بقبوله، لأنه لا يلزم قانونا باتباع هذا الرأي¹.

وقد أجمعت قوانين تشريع العمل في الجزائر على الإقرار بلجان المشاركة على مستوى المنشأة الاقتصادية.

يكرس المشرع الجزائري صنفا ثانيا يضمن من خلاله مشاركة العمال في المؤسسة، بواسطة مندوبي المستخدمين الذين ينتخبهم جميع العمال سواء كانوا منظمين أو غير منضمين إلى منظمة نقابية تمثيلية، وفقا لما نص عليه القانون المنظم لممارسة الحق النقابي.

يتحدد هذا الصنف في لجنة المشاركة التي حددت كيفية مشاركة العمال في الهيئة المستخدمة المادة 91 (معدلة بالأمر رقم 21-96 المؤرخ في 9 يوليو 1996) من القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المعدل والمتمم، حيث نصت على أن تتم مشاركة العمال في الهيئة المستخدمة كما يأتي:

- ✓ بواسطة مندوبي المستخدمين كل مكان عمل متميز يحتوي على عشرين عاملا على الأقل.
- ✓ بواسطة لجنة مشاركة تضم مندوبي المستخدمين، في مستوى مقر الهيئة المستخدمة، المنتخبين طبقا للمادة 93.

ويوضح نص المادة 92 من هذا القانون كيفية إنتخاب العمال لمندوبيهم عندما يتعلق الأمر بوجود عدة أماكن عمل متميزة ضمن نفس الهيئة المستخدمة تضم كل واحدة أقل من عشرين عاملا، إذ يسمح لهم القانون بالإنضمام إلى أقرب مكان من المجموعة العمالية التي لا يقل عددها عن عشرين عاملا أو أن يجتمعوا جميعا، طالما كانوا ينتمون لنفس الهيئة المستخدمة، لإنتخاب مندوبيهم وتتحد صلاحيات لجنة المشاركة كالآتي:

¹ يوسف إلياس، علاقات العمل الجماعية في الدول العربية، مطبعة جامعة الدول العربية، القاهرة مصر، سنة 1996، ص 250.

- ✓ تتلقى المعلومات التي يبلغها إليها المستخدم كل ثلاثة أشهر على الأقل وتخص تطور الإنتاج، وتطور عدد المستخدمين وهيكل التشغيل والتغيب وشروط العمل والأمراض المهنية.
- ✓ مراقبة تنفيذ الأحكام الخاصة بالشغل والوقاية.
- ✓ التدخل لدى المستخدم في حالة حدوث خروقات للأحكام التشريعية.
- ✓ المشاركة بالرأي في المخططات السنوية وتنظيم العمل، وهيكل الشغل والنظام الداخلي للهيئة المستخدمة.

يستشف من نص المادة 94 من هذا القانون أن الصلاحيات المهنية لأجهزة المشاركة تتعلق أساسا بالعناصر التالية :

- ✓ ظروف العمل والتشغيل .
- ✓ التكوين المهني والرسكلة الدائمة.
- ✓ النظام الداخلي للمؤسسة.

تحدد المادة 97 متممة بالأمر رقم 96-21 المؤرخ في يوليو 1996 طريقة الإلتخاب، إذ تنص على أن ينتخب العمال المعنيون بالإقتراع الفردي الحر والسري والمباشر مندوبي المستخدمين طبقا للمادتين 91 و92 أعلاه .

ومن جهتها نصت المادة 98 كيفية الإقتراع محددة إياه في دورتين، تقدم المنظمات النقابية التمثيلية ضمن الهيئة المستخدمة من بين العمال التي تتوفر فيهم الشروط التي حددتها المادة 97 من القانون رقم 90-11 المعدل والمتمم، أما في حالة عدم وجود منظمات نقابية تمثيلية، تنظم انتخابات مندوبي المستخدمين بمشاركة العمال الذين تتوافر فيهم معايير قابلية الإلتخاب وفقا لشروط المادة 97 من هذا القانون، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة النسبة الدنيا للمشاركة في الإقتراع كما هو محدد في الفقرة الثانية من المادة 98 من القانون رقم 90-11 المعدل والمتمم.

ان الهدف من اقرار الاقتراع في الدورين يتمثل في الحصول على تمثيل عادل لمختلف الفئات الاجتماعية والمهنية في مكان العمل وفي الهيئة المستخدمة.¹

¹ نفس المرجع، 251.

إن ما يميز لجنة المشاركة عن الهيكل النقابي الذي قد يكون موجودا داخل المؤسسة، هو أن لجنة المشاركة لم يخول لها القانون صلاحية التفاوض حول الإتفاقيات أو الإتفاقات الجماعية الخاصة بشروط وظروف الشغل، فهي لجنة إستشارية وهو ما يبقيا رهينة لرغبات مسؤول المؤسسة.

الفرع الثالث: الحق في الإضراب

أغفل المشرع الجزائري حق الإضراب في كل النصوص التشريعية التي صدرت قبل 1989 و لم يعترف بهذا الحق إلا في إطار دستوري 1989 و 1996. حيث نصت المادة 54 من دستور 1989 على:

"الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع."¹ كما نصت المادة 57 من دستور 1996 على أن: "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع."²

وقد بين مميزات هذا الحق القانون 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990 الذي تضمن طبقا لأحكام المادة 57 من دستور 1996 القيود التي تحول دون ممارسته وكيفية حل النزاعات قبل وبعد إقرار حركة الإضراب وكذا وضعية الموظف الذي يكون في حالة إضراب. نص القانون أعلاه في المادة 43 منه على الموظفين الذين يمنعون من ممارسة هذا الحق:

- ✓ أعوان الجيش المدنيين منهم والعسكريين.
- ✓ القضاة.
- ✓ الموظفين المعيّنين بمرسوم، أو المعيّنين في مناصب خارج الوطن.

¹ المرسوم الرئاسي 89-18، المرجع السابق، ص 241 .

² المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق، ص 14 .

- ✓ أعوان الأمن والحماية المدنية.
 - ✓ الاعوان المكلفين بإستغلال شبكة الإشارة الوطنية التابعة لوزارتي الداخلية والخارجية.
 - ✓ الأعوان الميدانيين للجمارك.
 - ✓ الأعوان التابعين للمصالح الخارجية لإدارة السجون.
- كما أشارت المادة 38 من نفس القانون إلى فئات الموظفين المطالبين بضمان الحد الأدنى للخدمة العمومية وذلك عندما ينجم عن الإضراب مساس بمبدأ إستمرارية المرفق العام أو أنشطة إقتصادية حيوية، أو بتموين المواطنين أو بالحفاظ على المنشآت والممتلكات وقد يرتبط الحد الأدنى من الخدمة العمومية بالإلتزام قانوني كما قد يكون نتيجة مفاوضات أو إتفاقيات.
- ومن المصالح المعنية بهذا الإلتزام داخل الوظيفة العمومية نذكر على سبيل المثال:
- ✓ المصالح الإستشفائية المناوبة، الإستعجالات الطبية وتوزيع الأدوية.
 - ✓ المصالح البلدية المكلفة بجمع القمامات.
 - ✓ المصالح المكلفة بالرقابة الصحية في الذابح.
 - ✓ المصالح البيطرية الواقعة على الحدود.
 - ✓ المصالح المكلفة بالمقابر.
 - ✓ مصالح الضبط لدى المحاكم والمجالس القضائية.
 - ✓ المصالح المكلفة بالأنشطة المرتبطة بإجراء الإمتحانات الوطنية التابعة للتعليم الثانوي.
 - ✓ المصالح المكلف بالأنشطة الدبلوماسية للدولة.
- و يحمي القانون حق الإضراب في حدود ما تضمنته أحكام القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 و لا سيما المواد من 32 إلى 36 منه.¹
- ونلخص في هذا الفصل إلى أن الموظف العمومي له من الأدوات القانونية التي يستطيع من خلالها ممارسة حقوقه السياسية وتطويرها ومن ثم المشاركة الفاعلة والفعالة في التسيير الفعال للبلاد والعباد، ويبتعد بذلك من الدور التقليدي الذي يقوم به .

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 385 .

الفصل الثاني

قيود ممارسة

الموظف العمومي

للحقوق السياسية

الفصل الثاني: قيود ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية

الموظف العمومي شأنه شأن أي مواطن يستطيع ممارسة حقوقه المكفولة بموجب الدستور والقوانين السارية المفعول، ولكن لأن الموظف ينتمي إلى الدولة ويمثلها في نفس الوقت، فإن صفته كموظف تفرض عليه قيودا في ممارسة الحقوق، طبقا لمقتضيات المرفق العام وحسن سيره بانتظام وإطراد، وتتوقف ممارسة الموظف العمومي للحقوق، حسب طبيعة الدولة والنظام السياسي القائم بها، وونتاول الإلتزام بالطاعة الرئاسية (المبحث الأول)، الإلتزام بواجب التحفظ (المبحث الثاني)، الإلتزام بالولاء (المبحث الثالث)، الإلتزام بكتمان الأسرار الوظيفية (المبحث الرابع).

المبحث الأول: الإلتزام بالطاعة الرئاسية

تعتبر طاعة الرؤساء الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، فالإخلال بهذا الواجب يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فنتشل الإدارة ويختل بالتالي سير المرفق العام وذلك لأن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة تباشر بمعرفة رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة وخبرتهم منها ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته، وهم يعدون بذلك أكثر قدرة ودراية على مواجهة وحل مشكلاته، بالإضافة إلى أن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يتولى رئاستها وهو ما يوجب الطاعة له لأنها تحقق وحدة الجهاز الإداري القائم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض وجود رئيس واحد في قمته.

ويعتبر واجب الطاعة الذي يقع على عاتق الموظف من أهم المظاهر أو النتائج المترتبة على المبدأ الرئاسي بل ويعتبر الوسيلة الفعالة لإعماله وتحقيق نتائجها إذا كانت حقوق الموظف العمومي بصفة عامة وحقوقه السياسية بصفة خاصة تمثل حقا للموظف العمومي، فلا يمكن أن يكون لهذه الحقوق تأثيرا على أهم واجب من أهم الواجبات الوظيفية بل هو عمادها وهو واجب الطاعة، فلا يمكن أن تكون الحقوق الممنوحة للموظف العمومي ذريعة للتداول والإخلال بواجب الطاعة الذي يفرضه عليه قوانين الوظيفة العمومية.¹

¹ على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص ص 339-343

حيث يتطلب طبيعة العمل في المرافق العامة إلى تقسيم الوظائف إلى فئات والفئات إلى درجات يعلو بعضها بعضا يشغلها رؤساء ومرؤوسين، حتى تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى، وهذا ما يسمى مبدأ التسلسل الإداري أو التدرج الهرمي، ويؤسس واجب الطاعة في المقام الأول على إعتبرات قانونية، ولذلك ورد النص عليه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 في المادة 47 منه:

"كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"¹.
فيجب على الموظف العمومي أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة و أمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، وإذا كانت الطاعة تقوم في أساسها الأول على القانون، فإنها ترجع أيضا إلى الثقة في أوامر الرؤساء و إفتراض الكفاءة في جانبهم لما لهم من دراية وخبرة فنية في العمل.

ونتناول في هذا المبحث الإلتزام بالطاعة الرئاسية كقيد على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية في المقصود بالرئيس الإداري في مجال الطاعة (المبحث الأول)، والأوامر الرئاسية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرئيس الإداري في مجال الطاعة

إن تنفيذ الموظف العمومي للقوانين واللوائح ليست محل خلاف ولكن المشكلة التي تثار هنا تتمثل في تحديد الرئيس الذي يجب طاعته، تعريف الرئيس الإداري (الفرع الأول)، ومجال هذه الطاعة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الرئيس الإداري

خلت النصوص القانونية الخاصة بشؤون الموظفين من إيراد تعريف للرئيس الإداري الذي يجب طاعته، ومن ثم يبقى على عاتق الفقه الإجتهد في القضية فيعرفه البعض بأنه:
"الشخص الذي يقوم بإنجاز الأعمال بواسطة الآخرين، فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق

¹ الأمر 06-03، المرجع السابق، ص 06

بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة فهو رئيس إداري".¹

وطبقا لهذا التعريف فمن يقوم بإنجاز العمل بنفسه لا يعتبر رئيسا إداريا، ويذهب البعض الآخر في هذا الإتجاه إلى أن الرئيس الإداري: "هو كل من يملك سلطة إعطاء الأوامر وإلغاء وتعديل قرارات المرؤوسين وفقا لتقديره"، كما يعرفه البعض بأنه "كل شخص يشرف إداريا على مجموعة من الأفراد في مجال الوظيفة العمومية لتحقيق هدف معين ويستخدم الأسلوب الإنساني أو السلطة الرسمية عند الإقتضاء أو الضرورة في حدود القانون".²

من خلال التعريفات السابقة يمكننا تعريف الرئيس الإداري الذي يجب طاعته بأنه: "من يملك سلطة توجيه المرؤوسين في أعمالهم بإصدار أوامر وتعليمات أو منشورات يجب على المرؤوسين إحترامها والتقيد بمضمونها، ويملك سلطة تأديب الموظفين من هم دونه، وذلك لأن أساس السلطة الرئاسية هو القدرة على إصدار أوامره وتعليمات ملزمة لمن هم دونه من الموظفين".³

الفرع الثاني: مجال طاعة الرئيس الإداري

إذا كان الرئيس الإداري هو الذي يملك سلطة إصدار الأوامر الملزمة لمرؤوسيه، فإنه في ظل تشعب السلطات وتوزيعها بين أكثر من رئيس داخل المصلحة الواحدة، وفي ظل تعدد التخصصات الوظيفية فإن الأمر الذي يثور هنا يتعلق بمن هو الرئيس الإداري الذي يجب طاعته. بداية نشير إلى أنه عندما تسند القوانين واللوائح لعدة رؤساء سلطة إصدار هذه التعليمات وتلك اللوائح إلى موظف واحد أو عدة موظفين فإن الأمر لا يكون محل شك في ضرورة طاعتهم جميعا فكل من يعهد إليه القانون بهذه السلطة يعد رئيسا ويجب طاعته بحكم القانون أو اللائحة، ولكن ماذا عن الرؤساء الموظفين ولو كانوا يعملون في إختصاص آخر خلاف هذا الرئيس، هل يجب على الموظف طاعتهم؟

¹ سيد الهواري، الإدارة العامة، بدون دار نشر، القاهرة مصر، سنة 1983، ص 168 .

² محمد أحمد الطيب هيك، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1983 ص 62

³ على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 347 .

إن واجب الطاعة لايقوم إلا في مواجهة رؤساء الموظفين الذين يملكون سلطة إصدار أوامر ملزمة، أما ما عداهم فلا يلزم الموظف تجاههم بواجب الطاعة.

يقول سليمان الطماوي "إن طاعة الرئيس مناطها السلم الإداري أو التدرج الإداري بحسب المصطلحات المستعملة بمعنى أن طاعة المرؤوس واجبة لرؤسائه في ذات الوزارة أو المصلحة أو الفرع لا لغيرهم، فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرؤوس أوامره من جهة واحدة منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات".¹

إن واجب الطاعة لايمتد ليشمل كل مظاهر علاقة الرئيس بالمرؤوس بل يجب أن يظل هذا الواجب مرتبطا بالأساس الذي يستند إليه وهو كفالة الترابط والانضباط داخل المرفق العام لضمان حسن سيره بانتظام الأمر الذي يمكنه من تحقيق أهدافه، الأمر الذي يستلزم ان تكون هناك علاقة تبعية بين الرئيس والمرؤوس، وأن يجمعهم مرفق واحد على أقل تقدير فإذا إنتفت هذه العلاقة الوظيفية إنتفى واجب الطاعة وذلك حتى لا يكون الموظف العمومي في خيرة من أمره، إذا تعارضت تعليمات رؤسائه الملزمة مع غيره.

ولهذا فإن المرؤوس لايلتزم بالطاعة إلا تجاه رؤسائه في ذات المصلحة أو الفرع الذين يملكون سلطة إصدار أوامر ملزمة له لا لغيرهم، أما دون هؤلاء الرؤساء فهو يلتزم تجاههم بواجب إحترام وتوقير الرؤساء.

ونشير إلى نقطة هامة وهي إن واجب الطاعة لايمنع إطلاقا المرؤوس من إبداء رأيه ومناقشة رئيسه في حدود اللياقة والأدب طالما انه يستهدف المصلحة العامة، ذلك لأن السلطة التي يتمتع بها الرئيس لاتعني الدكتاتورية المطلقة فالموظف لايلتزم بما يسمى بالطاعة السياسية نحو رؤسائه، وإذا فرض وصدرت إليه أوامر رئاسية من القبيل، فإن المرؤوس يكون في هذه الحالة بصدد أوامر منبثة الصلة بإدارة المرفق.

المطلب الثاني: الأوامر الرئاسية

إن الإمتثال لأوامر الرؤساء واجب وظيفي ينبع من طبيعة الوظيفة العمومية وضرورتها

¹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، (الكتاب الثاني)، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1995، ص 161 .

التي تفرض الخضوع لأحكام القانون ولأوامر الرؤساء، ذلك لأن الموظف العمومي لا يؤدي عمله وفقا للإلتزام بطاعة القانون فحسب، وإنما كذلك وفقا لأوامر الرؤساء، لأن القانون لا ينظم ولا يستطيع أن ينظم كل صور الحياة الإدارية وانه يوجد دائما مجال للسلطة التقديرية يتدخل فيه الرئيس بإصدار أوامر تتعلق بتنظيم العمل وتوزيعه والتنسيق بين الإدارات المختلفة والموظف مطالب دائما بطاعة أوامر الرؤساء.¹

إن الموظف العمومي مطالب دوما بطاعة الأوامر الرئاسية دوما بطاعة الأوامر الرئاسية باعتبارها الشكل الذي يعبر فيه عن رغباته وإرادته المتعلقة بالعمل، ولا يهم الشكل الذي تصدر فيه هذه الأوامر فقد تكون شفوية أو كتابية وقد تكون عامة لجميع الموظفين، أو موجهة إلى موظف معين، وقد تكون في شكل منشور أو لائحة أو أمر إداري، ومخالفة الموظف للأوامر بأشكالها المختلفة يشكل مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عليها ولا سبيل بدفع مسؤوليته بذريعة أنه لم يكن على علم بها متى كان بوسعه العلم بها، إن الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة أمانة، وذلك كله متوقف على شرعية الأمر الصادر إليه.

سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمروؤسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية العمق يتمثل: هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون أو يلزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضى التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير مشروعة.

الفرع الأول: أوامر الرئيس المشروعة

إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتمشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقية الوظيفة، وأفضل مرحلة للأبداء الرأي تكون من جانب

¹ على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 350 .

المروّوس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوسين وليس أن يعرقله وأن يقف ضد تنفيذه.

الفرع الثاني: أوامر الرئيس المخالفة للقانون

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر غير مشروعة جدلا على مستوي الفقهي نوجز هذا الخلاف فيما يلي:
أولاً: الأوامر غير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

إذا بادر الرئيس الإداري إلى إتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأولأي الرئيس القانون فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه ديجي الذي إستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤساءهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول دجي.

ولإخلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون، غير أنه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتحويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والإمتناع عن تنفيذها إذا ما إقتنع بعدم مشروعيتها، وهو يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.

ثانياً: الأوامر غير مشروعة ملزمة للمرؤوس

وذهب مناصرون إلى القول أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الاوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها او محاولة عرقلة تنفيذها.¹ وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على الإلتزام بالمشروعية ووجه هذا الفقيه إنتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إن تطبيقهم في الواقع العملي ينجر عنه

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص 20.

انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة، كما انه يجعل المرؤوس بمثابة قاضي للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

ثالثا: الأوامر غير مشروعة ملزمة في حدود معينة

ذهب إتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني فوضع مبدأعاما يقتضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محددة عندها يلزم بتنفيذها، على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق إختصاصه، وتبعاً لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

رابعا: موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة

المادة 129 من القانون المدني (الأمر 75_58): جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري:

"لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2003 إذ جاء فيها، "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" وعند المقابلة بين المادة القديمة والمادة الجديدة يتبين لنا أن المشرع الجزائري في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل، مقتصر في التعديل على مصطلح الموظف والاعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع عن التابع).¹

ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الإقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه

¹ نفس المرجع، ص ص 21-22.

تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب إلى القول:

"إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيد بها وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري، أي أنه يعتقد مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب إحترام القانون".

واستدل عمار عوابدي بنص المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وإن كنا نؤيد عمار عوابدي ونسجل ماسجله على المادة 129 من إختصار كبير وعدم وضوح، إلا نذهب رأياً آخر في تحليلها خاصة وأن عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في النص، وكأن المشرع وضعها لنستدل منها أن الموظف العمومي فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير مشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها.

ومن ثم نصل إلى نتيجة مخالفة للتي وصل إليها الدكتور عمار عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير مشروعة.¹

المبحث الثاني: الإلتزام بواجب التحفظ

إذا كان الموظف العمومي من حقه مباشرة الانشطة السياسية بإعتباره مواطناً، إلا ان المركز الوظيفي وتبعيته للإدارة تفرض عليه بعض القيود في التعبير عن آراءه، إذ يجب عليه أن يتخذ الحيطة والتحفظ وهو يعبر عن آراءه بصورة لا تعرض المرفق الذي يعمل له للتنشويه، وهذا ما سنتناوله في نطاق الإلتزام بالتحفظ.

ويتمثل هذا الواجب في ان الموظف العمومي يجب ألا يدلي برأي فيه تجريح أو تشهير أو تمرد يكون فيه مساساً بالمرفق الذي يعمل به او السلطات العامة في الدولة أو رؤسائه.² وسوف نتناول في هذا المبحث واجب التحفظ بإعتباره قيوداً على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية، الطبيعة القانونية لواجب التحفظ (المطلب الأول)، الخصائص العامة لواجب التحفظ (المطلب الثاني).

¹ نفس المرجع، ص 22 .

² على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 362 .

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ

إن دراسة الطبيعة القانونية لواجب التحفظ تقتضي تحديد كيفية ظهور هذا الواجب في نطاق الوظيفة العامة كأحد الواجبات التي يلتزم بها الموظفون العاملون في الإدارة كما أن أهمية هذا الواجب في ضمان استمرارية وحسن سير الإدارة وتأكيد مبدأ مساواة المستفيدين من خدمات الإدارة يقتضي تحديد مضمون هذا الواجب.

الفرع الأول: ظهور واجب التحفظ

في الفترة التي كوّنت فيها العلاقة بين الإدارة والموظف على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام بدأت تبرز الجذور الأولى لفكرة التحفظ، حيث كان المفهوم السائد في تلك الفترة هو أنه مادام الموظف أجبر يعمل لمصلحة الإدارة فعليه أن يوظف أفكاره وأرائه في خدمة سياسة الحكومة والأفكار التي تؤمن بها، لكن ازدياد عدد الموظفين في مختلف الدول دفع الفقهاء إلى التساؤل عن مدى التزام الموظفين بمطابقة أفكارهم لتلك التي تعتقها الحكومة، فتراوحت الآراء بين اتجاهين مختلفين:

الاتجاه الأول: يرى بان الموظف العام ملزم باحترام الواجبات الملقاة على عاتقه والقيود التي يفرضها عمله داخل الإدارة. لكن يسترد حريته خارجها، فلا يمكن تقييده بأعباء الوظيفة. أما **الاتجاه الثاني:** يرى بأنه إذا كان دخول الموظف في سلك الوظيفة أمراً اختيارياً فإنه بمجرد القبول بخدمة الدولة والانضمام إلى جهازها الوظيفي تفرض عليه بعض الالتزامات والتي في مقدمتها ضرورة احترامه للحكومة التي يعمل في خدمتها.

لكن المشرع وفي المادة 20 من قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966، نص المادة:
"يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على إحترامها، فهو ملزم بالتحفظ ولاسيما يجب عليه أن يتمنع عن كل عمل، ولو كان خارجاً عن خدمته، يكون منافياً لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤوليات المنوطة به".¹

¹ الأمر رقم 66-133، المرجع السابق، ص 549 .

والمادة 22 من قانون 1985 نص المادة:

"يجب على العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة المرتبطة بمهامهم، ولو كان ذلك خارج الخدمة".¹

والمادة 42 من قانون 2006 نص المادة:

"يجب على الموظف العمومي تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة"،² أخذ بمفهوم تحفظ الموظف في سلوكه العام، وربطه بعدم ممارسة أي عمل يتنافى مع كرامة الوظيفة العمومية، وأهمية المسؤوليات المنوطة به.

والالتزام بهذا الواجب يختلف باختلاف المهام المشغولة من طرف الموظف، فالقانون الاساسي للقضاة ينص على ضرورة امتناع القضاة من الادلاء أو اتخاذ أي موقف معاد لمبدأ أو شكل الحكومة، أو المشاركة في اية تظاهرة ذات طبيعة سياسية تتنافى ومبدأ التحفظ الذي تفرضه عليهم وظائفهم.

يمكن أن نعتبر أن أول إشارة صريحة لضرورة التزام الموظف العمومي بواجب التحفظ هو تعرض مجلس الوزراء لهذا الواجب في اجتماعه المنعقد بتاريخ 20-03-1983 حيث اعتبره مسألة حيوية وجد حساسة وأكد على ضرورة التزام أعوان الدولة به وصدر بشأنه منشورا عن مجلس الوزراء الأولى تحت رقم 139/و.ع المؤرخ في 22-03-1983.

الفرع الثاني: مضمون واجب التحفظ

كانت الجهود المبذولة منذ مدة طويلة لتعريف واجب التحفظ مجرد عنوان يثار في النقاش القانوني وترجع صعوبة وضع هذا التعريف إلى اختلاطه مع واجبات أخرى وهي: الالتزام بالتطابق، التزام السرية، التدرج التسلسلي، كما أن مسألة تعريف هذا الواجب بقيت شائكة. إن مضمون هذا الواجب يختلف تبعا للنظام السياسي السائد في الدولة ففي النظام الديكتاتورية يطلب الموظف من الموظف العمومي درجة كبيرة من الالتزام بهذا الواجب الى درجة جعل افكار

¹ المرسوم رقم 85-59، المرجع السابق، ص 336 .

² الأمر 06-03، المرجع السابق، ص 06 .

الموظف متطابقة تماما مع فكرة السلطة السياسية واداة للتعبير عن افكارها. وهنا يقترب جدا واجب التحفظ مع الالتزام بالولاء.

لذلك نجد أن الدول التي تتبنى نظام الحزب الواحد تطلب من الموظف الانتماء الى هذا الحزب، في حين أن النظم الديمقراطية تعطي للموظف حرية أكبر في التعبير عن آرائه ومعتقداته حتى ولو كانت معارضة لسياسة الدولة، طالما انه التزم بواجب التحفظ المفروض عليه.

ومنه فان واجب التحفظ غير محدد المحتوى كما انه واسع جدا لذا قيل عنه انه فكرة مشهورة اكثر منها محددة، وعدم التحديد هذا يمكن النظر إليه من زاويتين مختلفتين:

فهو ضمان لحرية التعبير وليس العكس ذلك لانه يضيف على التحفظ نوعا من المرونة تسمح بتكييف محتواه حسب الظروف الخاصة بكل موظف والتي تشمل المركز الوظيفي الذي يحتله والمكان الذي يمارس فيه الوظيفة والصلاحيات المنوطة به.

كما أن هذه المرونة يمكن أن تجعل الادارة قادرة على اعتبار كل نقد سياسي لتصرفاتها يدخل في نطاق خرق هذا الواجب خاصة إذا اعتبرت المصالح الادارية الخاصة بها بمثابة مصالح عامة. وهنا يجب أن تتدخل رقابة القاضي على سلوك الادارة.

وعموما يمكن القول بان واجب التحفظ هو نوع من تصحيح السلوك بالموظف حر في التعبير عن معتقداته لكن بطريقة اكااديمية فيجب أن يتصرف كرجل مهذب يبتعد في التصرفات التي تشين إلى سمعته من سب وقذف وشتم وتعسف وغلطة.

كما انه يهدف الى تحديد طريقة ممارسة الموظف لحرية في التعبير عن آرائه وذاك بالنظر الى اختلاف المصالح التي تقيد هذه الحرية فهناك مصلحة الموظف باعتباره مواطنا، فيجب أن لا تؤدي صفته كموظف إلى الانتقاص من حرية ومصلحة الدولة في اختيار الموظفين الذين يستطيعون التحكم بارادتهم ومشاعرهم الخاصة تجاه المستفيدين من خدمات الادارة.¹

الفرع الثالث: أهمية واجب التحفظ

إن هدف واجب التحفظ هو حماية المصلحة العامة وكذا تأكيد مبدأ مساواة المواطنين في الاستفادة

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 369 .

من خدمات الإدارة إن إقرار المنشر الجزائري الإلتزام بواجب التحفظ في النصوص القانونية لاسيما المواد 20، 22، 42 من قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966، 1985، 2006 وكذا تأكيده على ضمان حرية التعبير وحرية الرأي في دستور 1996 المادة 36، 41 يمكن أنعتبرنقلة نوعية يظهر فيها وبكل وضوح رغبة المشرع في تكريس هذا الحق.

هذا الأخير يحقق التوازن بين تبعية كل موظف للسلطة السياسية من جهة وضرورة ممارسة حريات الأساسية من جهة ثانية، وذلك بالنظر إلى الآثار التي تتجر عن الموظف العمومي عندما يلتزم بواجب التحفظ في إبداء آراءه سينعس ذلك إيجابيا على الإدارة وعلى المستفيدين من خدماتها وذلك بضمان حصولهم على الخدمات من طرف الموظف العمومي دون تمييز في أدائها لمجرد أن آراء الموظف السياسية او سلوكه السياسي يتفق أو يختلف مع رأي أو سلوك المستفيد من خدمات الإدارة.

فإذا كان واجب التحفظ يهدف إلى تقييد الموظف في تعبيره المباشر أو غير المباشر داخل الإدارة وخارجها عن آرائه خاصة السياسية منها، فإن ذلك سيؤدي به إلى الإلتزام بمقتضيات عمله وبالأعباء الملقاة على عاتقه دون الترويج لأفكاره السياسية هذا من جهة، وإحترام مبدأ المساواة من جهة أخرى وبذلك يتأكد مبدأحياد الإدارة.

المطلب الثاني: الخصائص العامة لواجب التحفظ

يعرف هذا الواجب خصائص تميزه عن باقي الواجبات المفروضة على الموظف العمومي، فهو واجب عام مفروض على جميع الموظفين المتواجدين في إدارات مختلفة ويتميز بالإستمرارية فيلزم الموظف به قبل الإلتحاق بالوظيفة العمومية، وأثناء الحياة الوظيفية وحتى بعد إنتهاء العلاقة الوظيفية، كما يعرف درجة من التشدد والتخفيف في الإلتزام به.¹

الفرع الأول: التحفظ واجب عام مفروض على جميع الموظفين

ويقصد بذلك أن هذا الواجب يشمل في نطاق تطبيقه جميع الموظفين وجميع وسائل التعبير التي يستعملونها، بحيث يشمل الموظفين المدنيين والعسكريين بمختلف فئاتهم، وذلك مهما كانت

¹ نفس المرجع، ص369

وضعتهم القانونية سواء كانوا في مركز تنظيمي أو تعاقدية وسواء كانوا يخضعون لقانون الوظيفة العمومية او لانظمة وظيفية خاصة. كما يبقى الموظف ملتزما به تجاه إدارته الاصلية والادارة التي انتدب اليها وكذلك في حالة انقطاعه عن ممارسة مهامه الوظيفية بسبب العطل المختلفة التي يستفيد منها.

أما بالنسبة لوسائل التعبير فالموظف العمومي يسمح له بالتعبير عن آرائه حول المواضيع والمسائل السياسية المختلفة باستعمال جميع وسائل التعبير الفردية والتي منها على سبيل المثال لا الحصر الانخراط في الاحزاب السياسية، المشاركة في الاجتماعات الكتابية، اللجوء إلى وسائل الاعلام المختلفة... الخ.

هذا ومع استثناء الموظفين العسكريين الذين يخضعون لنظام قانوني خاص يرفض هذه الاشكال من التعبير، وعلى الرغم من استعمال الموظف لهذه الوسائل فانه يخضع في ذلك الى تحفظ تام حيث أن هذه الأخيرة يحكمها مبدأ التدرج التسلسلي من حيث الاهمية، فلجوء الادارة أو الموظف إلى احدى وسائل الاعلام للتعبير عن آرائه يشكل خطورة اكبر منها لو لجأ إلى عقد اجتماعات أو إلى الكتابة. فقد يكون هناك الكشف عن آراء قد تتعارض مع الراي العام كما أن آراء الموظف يمكن أن تحدث أثارا غير متوقعة من شأنها التأثير على المركز الوظيفي له.

الفرع الثاني: التحفظ واجب مستمر

تظهر استمرارية هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة العامة وحتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، فالالتزام بالتحفظ قبل الالتحاق بالوظيفة العامة فكرة نابعة من كون أن الادارة لها دور في تقدير صلاحية الأشخاص الذين يلتحقون بها وذلك من خلال وضع الشروط اللازم توفرها فيمن يشغلون الوظائف العامة. ومن ثم لها الحق في استبعاد بعض المترشحين متى رأت أن سلوكهم يتنافى مع مصلحة الادارة وبشكل خرقا لواجب التحفظ المطلوب من الموظف الالتزام به وذلك تحت رقابة القاضي.¹

¹ نفس المرجع، ص ص 369- 370 .

إن الإلتزام بالتحفظ أثناء الحياة الوظيفية يطرح مسألة الإلتزام بالتحفظ خلال ساعات أوقات العمل الرسمية أو إمتداده إلى سلوك الموظف العمومي خارج هذه الأوقات هنا نميز بين رأيين.

الرأي الأول: لا يتصور وجود التحفظ أثناء ساعات العمل لأن تصرفات الموظف تحكمها القوانين و اللوائح الخاصة بالوظيفة كما أن الموظف لا يمارس حرية التعبير وبالتالي هو ملزم بواجب الحياد أثناء العمل أما واجب التحفظ لا يلتزم به إلا حين يمارس حرية التعبير والتي لا تكون إلا خارج الوظيفة العمومية.

أما أصحاب **الرأي الثاني** فيرون أن الموظف العمومي ما دام يعبر عن آراءه يخضع لواجب التحفظ (سواء تم ذلك داخل المرفق العمومي أو خارجه) فالتمييز بين تصرفات الموظف داخل المرفق أو خارجه، يقتضي خضوعه في كلا الحالتين إلى واجب يختلف عن الآخر، فيخضع داخل المرفق إلى واجب الحياد و خارج المرفق إلى واجب التحفظ.¹

وبين هذين الرأيين يوجد رأي آخر يقول أن الموظف العمومي له الحق في التعبير عن آراءه داخل المرفق في حدود القوانين و اللوائح كما يلتزم بالحياد إتجاه المستفيدين من خدمات المرفق ويلتزم بالتحفظ داخل المرفق إتجاه العاملين معه، ومعيار التمييز بين الواجبين معيار شخصي حيث أن التحفظ لا يكون إلا في مواجهة العاملين داخل المرفق.

أما عن الإلتزام بواجب التحفظ بعد انتهاء الوظيفة العمومية يقصد به الإلتزام بالتحفظ حتى بعد إحالة الموظف على التقاعد فما دامت الإدارة تتكفل بمرتبته فمن العدل أو من واجبه أن يعترف لها بذلك. وهذا ما يتجلى من خلال التزامه بالتحفظ حتى بعد إحالته على التقاعد.

الفرع الثالث: تموج واجب التحفظ

يرجع هذا التموج إلى أن الإلتزام بهذا الواجب يعرف حالات مخففة، كما يعرف حالات مشددة في الإلتزام به، فأهم العوامل التي تؤدي إلى التخفيف من حدة هذا الواجب ممارسة العمل النقابي حيث يفرض الإلتزام بهذا الواجب بأقل صرامة بالنسبة للموظفين النقابيين وذلك شريطة أن ينحصر هذا العمل في مجال تمثيل المصاح الخاصة للموظفين والدفاع عنها طبقا للطرق

¹ نفس المرجع، ص ص 370-371.

المقررة قانوناً، وعلى الرغم من ذلك فإن هذا لا ينفي أن واجب التحفظ وبكل جدارة هو شكل مخفف من الحياد مع أنه يطبق تطبيقاً لنا على الموظفين الذين يمارسون عملاً نقابياً. كما أن الالتزام بهذا الواجب يختلف باختلاف المركز الوظيفي الذي يمثل السلطات العمومية، ومسؤولوا الإدارات و المؤسسات العمومية والموظفين الذين يمارسون وظائف عليا ووظائف دبلوماسية مطالبون أكثر من غيرهم بالالتزام بهذا الواجب، كالقضاة مثلاً فدرجة الالتزام تزداد كلما ازدادت المسؤولية التي يتحملها الموظف.¹

المبحث الثالث: الإلتزام بواجب الولاء

يشتمل نشاط الموظف في الحياة العامة مجالات متعددة منها الانتساب إلى الأحزاب السياسية، وممارسة حقي الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية، والاشتراك في النقابات وإبداء الرأي في الأمور السياسية العامة، ولا يعتبر الموظف في ممارسته لهذه الحقوق مواطناً من الدرجة الثانية، فبصفته مواطن يتمتع بكافة الحقوق التي تكفلها دساتير الدول لمواطنيها ولكن بصفته موظفاً يلتزم في ممارسته لهذه الحقوق ببعض القيود التي تقتضيها طبيعة الوظيفة التي يشغلها. وفيما يتعلق بهذه القيود التي يلتزم بها الموظف هناك اتجاهان أساسيان: يذهب الأول إلى أن الموظف العام يلتزم بمجرد التحاقه بخدمة الدولة أن تتوافق أعماله وأفكاره مع سياسة الحكومة فيخضع لسياستها بشكل مطلق ولا يتصرف إلا وفقاً لمقتضياتها، فصفته كمواطن تلزمه بأن يكون مواطناً مخلصاً للسلطة. ويذهب الاتجاه الثاني إلى القول بأن الدولة لا يمكنها أن تطلب من موظفيها إلا القيام بأعمال ووظائفهم، وأن صفته الوظيفية لا يمكن أن تفرض على الموظف أي قيد في ممارسته لحقوقه العامة كمواطن. فالمرتبات التي تدفع للموظفين يشارك فيها المواطنون المؤيدون منهم والمعارضون على حد سواء،

¹ نفس المرجع، ص 372 .

بما يدفعونه من رسوم، وما يهيم المواطن هو حسن أداء الموظف لواجباته ومهام وظيفته، وليس للولاء لهذه السياسة أو تلك. وفي الواقع لم يؤخذ بالاتجاه الأول أو الثاني على إطلاقه، إنما تأخذ غالبية الدول بحل وسط بين الاتجاهين.

فإذا كان الموظف العمومي حراً في أفكاره وأرائه والانتماء السياسي له، طالما أن هذا الانتماء مشروع ولا يخالف النظام العام والنظام القانوني والدستوري الذي تنتهجه الدولة، إلا أن الوظيفة العمومية تفرض على الموظف العمومي واجبات والتزامات من شأنها أن تضع قيوداً على ممارسته للحقوق والحريات العامة ومن هذه الالتزامات ما يسمى بالولاء.¹

وهذا الولاء كقيد على ممارسة الحق يتمثل في الولاء نحو الوطن الذي يعتبر قيد على كل مواطني الدولة، والموظفين منهم وما دون ذلك وتجربة كل دول العالم، والولاء نحو الحكومة القائمة والذي يتمثل في الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة باعتباره فردهة الحكومة ومطالباً بتنفيذ كل ما يوكل إليه من مهام بإخلاص ونزاهة، وأن كان هذا الالتزام يقل حدته أو يزيد حسب الدرجة الوظيفية ومسؤولياتها. كذلك يتمثل هذا الولاء في مساواة المنتفعين بالمرافق العامة وعدم التفرقة بينهم لأسباب ترجع إلى معتقدات سياسية أو دينية أو غيرها مما يخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق وهو ما يطلق عليه "بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق".

وعلى ذلك لا يجوز للموظف العمومي أن يعفي نفسه من هذا القيد المتمثل في الولاء بصورة مختلفة، ونتناول هنا واجب الولاء، سواء المتمثل منه في الولاء ناحية الوطن أو الولاء ناحية الحكومة (المطلب الأول) أو اتجاه المتعاملين مع المرفق العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الولاء تجاه الوطن والحكومة.

أقر المشرع الجزائري على الولاء للوطن ومن ثم الحكومة في نص الدستور الجزائري لسنة، وهذا مانص عليه دستور 1996 المواد 61، 62 وكذا الأمر 06-03 في مادته 40 ونتناول في هذا المطلب الولاء تجاه الوطن (الفرع الأول)، الولاء تجاه الحكومة (الفرع الثاني)، الالتزام بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق (الفرع الثالث).

¹ نفس المرجع، ص 410 .

الفرع الأول: الولاء تجاه الوطن

إن الولاء ناحية الوطن هو التزام مفروض على كل مواطني الدولة الموظفين منهم وغير الموظفين، فالوطن يمثل الجميع مما يفرض على الكافة الولاء التام للوطن. ولقد كان للوضع الخاص للوظيفة العمومية أثر كبير في مفهوم العلاقة النفسية بين الموظف والأمة التي يقوم على خدمتها، إذا لزم للتمتع بهذا الوضع الوظيفي أن يظهر الموظف قدرا من الولاء تجاه الأمة ذلك الولاء الذي يبيلور إحساس الموظف بعمق علاقته بالوطن، وعلى ذلك إذا كان الإخلال بالولاء ناحية الوطن يعرض من يخل به للعقوبات الجنائية لأنها السبيل لإلزام المواطن العادي بالولاء، فإنه بالنسبة للموظف العمومي يتعرض بالإضافة إلى ذلك للعقوبات التأديبية إذا بدر منه ما يناقض الولاء ناحية الوطن، لأنه ليس معنى أن الالتزام بالولاء التزام على كل المواطنين اختفاء الفوارق بين الموظف وغيره من المواطنين.

والعقوبات التي توقع على الموظف العمومي حال إخلاله بالالتزام بالولاء ناحية الوطن قد تلاحقه حتى بعد انتهاء خدمته كما أنه إذا عوقب الموظف العمومي بعقوبة جنائية لإخلاله بهذا الالتزام وحصل على العفو من هذه العقوبة فإن ذلك متروك للسلطة التقديرية للإدارة على ضوء درجة الإخلال بالولاء وظروفه، إذ لا تلازم بين العفو والرجوع إلى الوظيفة.

ولذلك تلعب فكرة الولاء دورها في الدول، حيث تستند إليها كثير من الدول لاستبعاد بعض الأشخاص من تولي الوظائف العامة إذا ثبت انتمائهم إلى أحزاب أو جماعات سياسية تتعارض مع أفكارها مع النظام القائم في الدولة.¹

وبأخذ إخلال الموظف العام بالالتزام بالولاء ناحية الأمة عدة مظاهر سواء في الظروف العادية أو أثناء الحرب والظروف الاستثنائية.

أولاً: في فترات الحرب والظروف الاستثنائية.

إن حالة الحرب من الحالات التي تتطلب تكاتف الشعب من أجل مواجهة هذه الحالة التي تعتبر أصعب فترات الشعوب ونتائجها تكون مؤثرة في مستقبل الشعوب السياسي والإقتصادي

¹ نفس المرجع، ص 413 .

والاجتماعي، ولذلك ترتفع فيها درجات الولاء المطلوبة، وذلك لأنه ليس من المعقول أن تكون البلاد في حالة حرب، وهناك من يخل بالالتزام بالولاء سواء بالتعاون مع العدو أو الدعاية له.

ثانياً: في الظروف العادية:

إذا كان الإخلال بالالتزام بالولاء ترتفع درجته وتشتد عقوبته في فترات الحروب والظروف الاستثنائية، فإنه ليس معنى ذلك انه لايقوم في جانب الموظف في الظروف العادية، بل أنه يلزمه في كل الظروف، ويأخذ الإخلال بالالتزام بالولاء مظهرين:

تأييد الدعاوى الماسة بإقليم الدولة

إن إقليم الدولة هو الوعاء الذي ينهل منه الشعب وهو المجدد لسيادة الدولة فوق هذا الإقليم تمارس الدولة سلطتها وتتمتع بسيادتها، ولذلك فأي إخلال بالولاء ناحية إقليم الدولة يوجب قيام المسؤولية التأديبية والجنائية في أغلب الأحوال. فيجب على الموظف، بل من واجبه، أن يحافظ على سلامة هذا الإقليم باعتباره مجسداً للدولة فوق هذا الإقليم، وأقل ما يتوقع منه أن يتمتع عن تأييد الدعاوى الانفصالية، ولو كان موقفاً في قرارة نفسه بعدالة مطلبه، ولا أن يعلن مساندة لأقلية دينية أو عرقية تسعى للإستقلال بجزء من إقليم الدولة.¹

إظهار عدم الاحترام لشعار الدولة أو رمزها

لا يتوقف إخلال الموظف العمومي بالالتزام بالولاء ناحية الوطن بالدعاية للعدو ومساعدته أو المساس بإقليم الدولة، إنما يأخذ مظهراً آخر يتمثل في عدم احترام شعار الدولة أو رمزها. عملاً على تحقيق مصداقية هذه المرافق تجاه الوطن ومدى إخلاص أفرادها للسياسة الوطنية.

الفرع الثاني: الولاء تجاه الحكومة

تختلف الدول في موقفها إزاء ما يكون للموظفين من الحق في اعتناق الآراء والمذاهب السياسية، وحق إبداء الرأي في المسائل العامة، إذ يتوقف ذلك على ظروف النظام السياسي لكل دولة، وبصفة عامة، فإن الموظف العمومي لا يلزم بما يسمى بالطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة، أي اعتناق المذهب السياسي الذي تأخذ به، وإنما يقتصر دوره وواجبه على احترام الحكومة

¹فتحي فكري، قيود تعبير الموظف العام عن آراءه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1989، ص 43.

وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي لها، ولقد كان الولاء ناحية الحكومة هو المعيار الأول للتعيين في الوظيفة العمومية، ولقد طبق هذا المبدأ بصورة واسعة في ظل النظم الدكتاتورية التي كانت تحتم على الموظف أن تكون آرائه وتصرفاته متطابقة تماما مع آراء الحكومة، وفي واقع الأمر فإن واجب الولاء تجاه الحكومة هو التزام تفرضه الالتزامات العامة المفروضة على الموظف العمومي. ويجمع الفقه على احترام الموظف العمومي للسياسات الحكومية وعدم المجاهرة بالعداء تجاه هذه السياسات، ذلك أن احترام سياسة الحكومة يعتبر عنصرا أصيلا من عناصر الولاء لا يجوز التغاضي عنه ولا تتهاون الإدارة في تطبيق هذا الالتزام، ويصل في بعض الأحيان إلى أداء الموظف قسما ليؤكد هذا الولاء قبل التحاقه بالوظيفة العامة.¹

ويذهب البعض إلى ضرورة التفرقة بين ولاء الموظف ناحية الوطن وولائه ناحية الحكومة، فالولاء ناحية الوطن هو واجب والالتزام على كل مواطني الدولة بصفة عامة والموظفين بوجه خاص، ويجب على الموظف الولاء تجاه الوطن ألا يظهر منه ما يخل بهذا الالتزام سواء في فترات الحروب والأزمات أوفي الظروف العادية.

أما بالنسبة لولائه ناحية الحكومة فهو ملزم بالاستقامة والنزاهة تجاه الحكومة في تصرفاته بغض النظر عن انتمائه السياسي أو المذهبي، وإذا كانت صفة الموظف العمومي تفرض عليه الإخلاص تجاه الحكومة القائمة وتلزمه بالامتناع عن كل تصرف يشكك في ولائه تجاه مؤسسات الدولة والحكومة، إلا أن ذلك لا يحظر على الموظف أن يبدي رأيه في المسائل العامة ذات الصبغة القومية مثله في ذلك مثل سائر مواطني الدولة، وإذا كان الموظف العمومي شأنه شأن كل المواطنين له الحق في تناول القضايا العامة إبداء وجهة نظره في هذه القضايا، فإن صفته كموظف عمومي تفرض عليه عدم الجهر بهذه الآراء بشكل علني وعدائي، لأن ذلك قد يعطي انطبعا مفاده انفصال موظفي المرفق العام عن السياسات المكلفون بتنفيذها أو تمردهم على سياسة الحكومة المطالبين بتنفيذها.

¹ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص ص 419-420.

وهذا الإلتزام ليس مفروضا على الموظف أثناء ساعات العمل فقط، ذلك لأنه إذا كان الموظف يسترد حريته في التعبير خارج المرفق إلا أن الأمر لا يمكن أن يصل إلى حد اتخاذ موقف عدائي من الحكومة

ونلخص من ذلك أن الموظف الجزائري ملتزم بالحياد السياسي تجاه الحكومة القائمة، حتى لا يحدث تضارب بين الإدارة والحكومات المتغيرة. فهو ملزم باتباع سياسة الحكومة القائمة وعدم إظهار ما يدل على نقده اللاذع تجاه هذه السياسة، أي أن ولائه ناحية الحكومة القائمة بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه هذه الحكومة أو طريقة الحكم التي تتبناها. فليس فرضا على الموظف أن يكون انتماءه السياسي مطابقا لحكومته القائمة، ذلك لأنه يعمل في مختلف الوزراء ولا يعين لخدمة حكومة ما أو نظام سياسي معين. فهو يعمل لدى الدولة الشخص المعنوي وولائه ناحيتها بغض النظر عن الحكومة القائمة، هذا فضلا عن أنه مواطن قبل كل شيء من حقه أن يمارس حياته العامة كبقية المواطنين.

فلا تفرض النصوص ولا القضاء الصادر في شأن اوضاع الموظفين على الموظف أن تتطابق حياته العامة ومذهبه السياسي مع وجهات نظر الحكومة، فتبعية الموظف للحكومة هي تبعية إدارية وليست سياسية فيما عدا الوظائف ذات الطبيعة السياسية.¹

نجد أن الضمانات التي كفلها القانون الجزائري للموظف العمومي تساعده على ممارسة الحقوق وإبداء رأيه في المسائل السياسية بحرية تامة دون التأثير بوجهة النظر الحكومية، وذلك لأن أحكام وقواعد الوظيفة العامة في الجزائر قد استبعدت من مفهوم الموظف العمومي الموظفين المؤقتين والتعاقديين، وقد اقتصر تطبيق الشريعة العامة للوظيفة على الموظف الذي يقضي حياته الوظيفية في الإدارة، حتى لا يتأثر بالتقلبات السياسية وتغير الحكومات، وأن أغلب إجراءات التعيين تتم عن طريق المسابقات تحت رقابة الوظيف العمومي تطبيقا لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

¹ نفس المرجع، ص ص 423-424 .

كما أن قواعد الترقية، سواء بالأقدمية أو الاختيار، تحكمها شروط محددة سلفا يراقب تطبيقها الوظيف العمومي وان الضمانات التأديبية المقررة للموظفين في الجزائر تبعد عنهم شبهة التمييز السياسي لخضوعها للرقابة، حيث يستطيع الموظف العمومي في الجزائر أن ينتمي إلى أي حزب سياسي حتى ولو كان معارضا للحكومة القائمة دون أن يعتبر ذلك إخلالا منه بالالتزام بالتحفظ، ولا يعد سببا موجبا لتوقيع جزاء تأديبي على الموظف العمومي.

على أنه إذا كان الموظف العمومي كقاعدة عامة لا يلتزم بما يسمى بالطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة، وانتهاج المذهب السياسي الذي تأخذ به وإنما يقتصر دوره على احترام الحكومة وعدم اتخاذ موقف عدائي لها، غلا أنه يستثني من ذلك بعض الوظائف الخاصة والتي يطلق على شاغليها أصحاب الوظائف العليا الولاة والسفراء إذا يفترض فيهم الولاء السياسي تجاه الحكومة القائمة، ونتناول تلك النقطة بالتفصيل نظرا لأهميتها:

إذا كانت الوظائف العامة تتسم دائما بالدوام والاستمرار وأن الفرد، طبقا للمفهوم الجزائري للوظيفة العمومية، ينقطع طوال حياته لممارسة مهام الوظيفة حتى يتحقق له الأمان والاستقرار وتزداد خبراته الوظيفية، ودائما ما يكون شغل الوظائف العامة على أساس الجدارة والكفاءة عن طريق المسابقات دون النظر إلى الانتماء السياسي للموظف، إلا أنه بالنسبة لبعض الوظائف وان لم يكن هناك شك في طبيعتها الإدارية، إلا أنها ترتبط وتتواصل بالسياسة العامة للحكومة.

الفرع الثالث: الالتزام بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق

إذا كان المرفق العام هو كل نشاط تمارسه الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى، سواء بنفسها أو بواسطة أحد الأفراد تحت رقابتها وإشرافها ويستهدف منفعة عامة، فيجب على الموظف العمومي ألا يجعل وظيفة هذا المرفق محل اتهام أو نقد، حماية لمصلحة المرفق تحقيقا لمبدأ المساواة تجاه المتعاملين مع المرفق، فهو ملزم أثناء ممارسته مهام وظائفه أن يبتعد عن كل فعل أو قول يمكن أن يثير الشك في نزاهة الإدارة.¹

فمن الطبيعي أن تكون هناك ثقة متبادلة في العلاقة بين الموظف والمتعاملين مع المرفق،

¹ محمد أنس قاسم جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1996 ص 156 .

فالموظف ليس مفروضا عليه فقط الولاء ناحية الجهة الإدارية التابع لها، بل وأيضا تجاه المواطنين المتعاملين مع المرفق أثناء ممارسته مهام وظائفه، حيث يعد ذلك تطبيقا لمبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام.

وواجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق يعتبر قيودا مفروضا على الموظف العمومي في ممارسته لحقوقه السياسية، بحيث لا يجوز للموظف أن يستخدم المرفق لترويج أفكاره السياسية أو العقائدية ويمتنع عن أي تصرف يشكك في حياد المرفق تجاه المتعاملين معه وعدم التفرقة بينهم لأسباب سياسية.

ويعتبر مبدأ المساواة هو الأساس الفلسفي لواجب الحياد، إذ أن هذا المبدأ يفترض انتفاع كافة الأفراد المتساويين في ذات المراكز القانونية بخدمات المرفق دون تفرقة مستمدة من عقائدهم السياسية والدينية أو انتمائهم الطبقي أو الاجتماعي، وعلى ذلك لا يجوز للموظف أن يمنح ميزة لبعض المتعاملين أو يحجب ميزة عن بعضهم الآخر دون سند إلا تصنيفهم السياسي أو الديني. ولذلك يذهب البعض إلى أن واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق له قيمة دستورية لأنه يستند في أساسه إلى مبدأ المساواة المنصوص عليه في أغلب الدساتير، وعلى ذلك فواجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق،¹ كقيد على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية، يوجب عليه الامتناع عن كل ما من شأنه أن تشكك في هذا الحياد لأسباب سياسية ومن ثم فلا يجوز للموظف أن يحمل أية علامة سياسية أثناء العمل ولو كانت للحزب الحاكم كما يمينع عليه توزيع منشورات أو وضع علامات سياسية في مقار العمل أو أثناء الاجتماعات المهنية أو النقابية بها.

المبحث الرابع: الإلتزام بكتمان الأسرار الوظيفية

يطلع الموظف العمومي بحكم عمله على أسرار المواطنين وخصوصياتهم والتي كثيرا ما يضطرون للكشف عنها مكرهين لبعض الموظفين كالأطباء وموظفي مصلحة الضرائب وغيرهم فمصلحة هؤلاء تستوجب التزام الموظف العمومي للمحافظة على مثل هذه الأسرار حتى تحتفظ بسريتها وأساس هذا الإلتزام هو مصلحة المواطنين من ناحية ومصلحة الدولة من ناحية أخرى.

¹ على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 437-438 .

فتقتضي مصلحة الدولة المحافظة على الأسرار الوظيفية لتوفير الثقة بين المواطنين والإدارة حتى لا يتهرب المواطن من الكشف عن البيانات الضرورية للعمليات الإحصائية، وحتى لا يعطي الدولة المعلومات الصحيحة خوفا من استعمالها في أغراض أخرى كالضرائب مثلا، ولا يخفى على أحد الآثار الخطيرة التي تترتب على عدم دقة البيانات فالبيانات الدقيقة هي أساس خطط الدولة العصرية كما أن المصلحة العامة تقتضي المحافظة على أسرار كثيرة يترتب على الكشف عنها أضرار بالغة الخطورة لمصلحة المجتمع وسلامة الدولة كما في أسرار الدفاع.¹

وإذا كان التزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية هو التزام وظيفي يفرض على كل الموظفين ويعلو على كل الالتزامات فإنه بالإضافة إلى ذلك يعد قييدا على الموظف العمومي في مجال الحقوق السياسية وإبداء الرأي بوجه عام، فلا يجوز للموظف العمومي أن يفشي هذه الأسرار سواء في معرض التدليل على موقف سياسي معين أو من خلال وظيفته.

المطلب الأول: أبعاد الإلتزام بكتمان السر المهني

إن الإلتزام بالمحافظة على الأسرار المتحصل عليها هو إلتزام عام ومطلق، لا يمكن للمؤمن عليها إفشاءها، حتى ولو من الممكن التعرف وقائعها.

فالمشرع هو الوحيد المخول بالترخيص بالإعفاء من هذا الإلتزام كإستثناء الشخص الذي يقوم بإعلام السلطات الطبية، والقضائية، والإدارية.²

كما أن غالبية الأحكام الأساسية للقوانين الأساسية للوظيفة العمومية المعاصرة تنص صراحة على الإلتزام، حيث نصت عليه المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006

"يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو إطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.³

¹ سليمان الطماوي، (الكتاب الثاني)، المرجع السابق، ص 179

² على عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، 439 .

³ الأمر 03-06، المرجع السابق، 06 .

وباعتبار ان هذه المادة منصوص عليها في نص تشريعي، تشكل الإطار العام لتنظيم هذه المسألة، فإن المشرع ترك المجال للقوانين الاساسية الخاصة لتكييف هذا الإلتزام وفق ما تقتضيه خصوصيات بعض أسلاك الموظفين، وهو ما نلاحظه بالنسبة لموظفي الأسلاك الأمنية أو الشبه أمنية الذين لا يعفون من واجب الإلتزام بالسر المهني حتى بعد توقفهم عن ممارسة مهامهم.¹ والملاحظ أن نفس مضمون هذه المادة تقريبا ورد في كل من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، والقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985.

وجاءت أحكام المادة الموالية للمادة 48 المشار إليها أعلاه كتتم لهذه الأخيرة، حين ألزمت الموظف بالسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، معتبرة أن كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف للملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية من قبل الموظف قد يعرضه لعقوبات تأديبية دون المساس بالمتبعات الجزائية.

ويشكل إفشاء وحتى محاولة إفشاء الأسرار المهنية، خطأ مهنيا جسيما يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، كما يعتبر جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات.²

المطلب الثاني: الإستثناءات الواردة على الإلتزام بكتمان السر المهني

إن الإلتزام بالسر المهني والمحافظة عليه ليس التزام عام ومطلق غير أنه يمكن في بعض الحالات الترخيص استثناءا بإفشاء الأسرار المتحصل عليها بل قد يصبح الإفشاء الزاميا أحيانا أخرى.

الفرع الأول: حالات جواز الإفشاء

يكون الإفشاء مرخصا به في الحالات التالية:

- ✓ لإثبات البراءة
- ✓ لإعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه
- ✓ موافقة الشخص المعني

¹ رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، سنة 2012، ص 106 .

² نفس المرجع، ص 107

✓ بقرار صريح من السلطة التي يتبعها الموظف

✓ بقوة القانون¹

الفرع الثاني: حالات الإفشاء الإلزامي

يكون الإفشاء إلزاميا في الحالات التالية:

✓ التبليغ عن الجرائم أو عن التعذيب أو الحرمان المسلط على القصر.

✓ التبليغ عن الجرائم والجنح التي يعلم الموظف بها أثناء ممارسته لوظيفته.

✓ تبليغ المعلومات والمستندات والوثائق إلى السلطات القضائية بصدد المسائل الجنائية والجزائية.

✓ الإشهاد أمام القضاء، في المسئل الجنائية والجزائية، إلا إذا تعلق الأمر بمعلومات ذات طابع طبي.

✓ تبليغ الملف الشخصي للمعني باستثناء الملف الطبي الذي يكون بواسطة طبيب.

✓ الحصول على نسخة من الوثائق المكونة للملف الإداري للموظف.

✓ تبليغ القاضي كافة المستندات والوثائق الضرورية للحكم في القضية.

الفرع الثالث: مظاهر عدم الالتزام بالسرا المهني

إن دراسة النظام القانوني لواجب كتمان السر المهني من حيث معاينة مدى التقيد بهذا الالتزام من دونه ومظاهر الإخلال به يتجلى واضحا في مداوات اللجان المتساوية الأعضاء، المكلفة بدراسة الضرر الذي يلحق الإدارة وتقرير العقوبة التأديبية.

إن كتمان السر المهني كالتحفظ مظهر من مظاهر الولاء الذي يطالب به كل موظف شأنه في ذلك شأن شرط الثقة التي بدونها لا يمكن أن ينجز أي عمل جماعي.²

ونخلص في نهاية هذا الفصل إلى أن القيود التي وضعها المشرع على ممارسة الموظف العمومي لحقوقه السياسية ليست عائقا على الممارسة، بل هي أداة لتنظيم هذه الممارسة.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص312.

² نفس المرجع ص 315.

خاتمة

خاتمة

نختم دراستنا حول موضوع الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، التي جاءت انطلاقاً من أهمية الممارسة السياسية لهذا الأخير، والتي قد تعترضها عدة صعوبات وقيود تحد من تطوير أسلوبها والانتقال بها انتقالاً نوعياً يجعل الموظف فاعلاً أساسياً في الحياة السياسية للبلاد.

إن التعريف الذي أعطيناه للموظف العمومي والذي مفاده أنه هو كل شخص يعمل عملاً دائماً يختاره بنفسه ورضاه في أحد المرافق العامة التي تتولى الدولة إدارتها أو أحد أشخاص القانون العام بقرار من السلطة المختصة ويتم ترسيمه في رتبة في السلم الإداري في وظيفته، هنا يبدأ الموظف العمومي في ممارسة جميع الحقوق ويلتزم بجميع الواجبات الوظيفية.

إن أهم الحقوق التي يمارسها الموظف العمومي أثناء وبعد أداء وظيفته هي الحقوق السياسية هذه الأخيرة التي تقرها فروع القانون العام للشخص على أي صفة كان، باعتباره منتمي لوطن معين والتي يستطيع بواسطتها أن يباشر أعمالاً معينة، يشترك بها في إدارة شؤون بلاده.

إن الهدف من الحقوق السياسية هو حماية المصالح السياسية للدولة، لذلك نجد أن هذه الحقوق حكراً على الوطني دون الأجنبي وهي تأتي موازية للحقوق الشخصية والحقوق الاجتماعية ضمن منظومة الحقوق العامة وهي لا تقل أهمية عنها من حيث الأثر والمرتبة.

إن من حق الموظف العمومي ممارسة كافة الحقوق السياسية والتمتع بها، خاصة من ترشيح وإنتخاب، إلى إنضمام إلى الأحزاب السياسية والنقابات المهنية.

وإن أول طريق يسلكه الموظف العمومي هو ما أقره الدستور وهو ترشيح نفسه في الحياة السياسية لبلاده من خلال أنواع الإنتخابات المنصوص عليها قانوناً، بداية من الإنتخابات المحلية، نهاية إلى إنتخاب رئيس الجمهورية، وهو يجسد في هذه الحالات الصفتين، صفة الناخب الذي يدلي بصوته تجاه أحد المرشحين للإنتخاب، وصفة المنتخب الذي يرشح نفسه لها.

وأهم مكان يبدأ فيه الموظف ممارسة الحقوق السياسية هو الحزب السياسي الذي يعتبر أهم المظاهر الرئيسية للحقوق والحريات السياسية، وذلك لأنها تلعب دور رئيسي في توجيه الشعوب في إختيار ممثليها.

والحزب السياسي هو المدرسة الذي يتدرب فيها الموظف على قدرة القيادة وتحمل الصعاب، ويتعرف فيها على دواليب نظام الحكم من خلال ممارسة أفكار ومبادئ الحزب وتجسيدها على الواقع الميداني.

ليس الحزب وحده هو المجال للموظف العمومي للممارسة السياسية، فنجد التنظيم الثاني الموجود داخل المؤسسة التي يعمل فيها، فرصة ثمينة للموظف على إدارة شؤون بلاده من منظوره النقابي، حيث يشارك الموظف النقابي في المفاوضات وكذا الإتفاقيات داخل المؤسسة، وحل خلافات العمل، وكذا ممارسة حق الإضراب، هذه الممارسات اليومية تعطي الموظف قدرة وتجربة مستقبلية في تسيير شؤون بلاده السياسية.

جعل المشرع للممارسة السياسية قيود وضوابط، لعدم خروجها عن النطاق المخول به قانونا، أهم هذه القيود واجب الطاعة الرئاسية المتمثلة في طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري من أجل سير المرفق العام بانتظام وإضطراب وكذا واجب التحفظ وهو عدم دلو الموظف بأي رأي فيه تجريح وتشهير وتمرد فيه مساس بالمرفق العام، وواجب الولاء بنوعيه، الولاء للوطن وهو أمر مقدس لا يجوز بأي حال من الأحوال التعرض له والإساءة إليه، وهو إلترام مفروض على كل موظفي الدولة الموظفين منهم وغير الموظفين، فالوطن يمثل الجميع، مما يفرض على الكافة الولاء التام للوطن. أما الولاء تجاه الحكومة القائمة هو إلترام تفرضه الإلتزامات العامة المفروضة على الموظف العمومي، الذي يجب عليه الإلتزام بالحياد السياسي تجاه الحكومة القائمة.

وليس مفروض على الموظف الولاء تجاه الجهة الإدارية التابعة لها بل تجاه المواطنين المتعاملين مع المرفق أثناء ممارسة مهام وظيفته.

إن الموظف العمومي وهو يمارس هذه الوظيفة عليه كتمان أسرارها وعليه الإلتزام بذلك، وهو الإلتزام وظيفي مفروض على كل الموظفين ويعلو على كل الإلتزامات.

إن القوانين الجزائرية الضامنة لممارسة الموظف العمومي لقوقه السياسية غير دقيقة وغير كافية وعليه نقترح مايلي:

✓ التوضيح الدقيق للنصوص القانونية التي من خلالها يباشر الموظف العمومي حقوقه السياسية.

- ✓ إعطاء أهمية قصوى لإطارات قطاع الوظيفة العمومية، لتقلد بعض المناصب السياسية والمشاركة في التسيير الفعلي للدولة.
- ✓ تكييف دور الموظف العمومي مع الدور الجديد للدولة بإعتباره ممثل الدولة وهو المفكر والمدبر والمنفذ في آن واحد.
- ✓ تشجيع الموظفين على دخول معترك الحياة السياسية للبلاد.
- ✓ إيجاد قانون واضح وصريح للتمثيل النقابي في الجزائر داخل الإدارات والمؤسسات العمومية.
- ✓ جعل قطاع الوظيفة العمومية كتلة واحدة في وجه كل من يريد الإستئثار بالسلطة.

قائمة المراجع

1- المراجع بالعربية:

أولاً: الكتب:

1. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشرو الدراسات والتوزيع، بيروت لبنان، سنة 1982.
2. إسماعيل علي سعد، المجتمع والسياسة، المعرفة الجامعية، القاهرة مصر، سنة 1998.
3. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العمومي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1986.
4. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، سنة 1987 .
5. بلقيس أحمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، سنة 2004.
6. حسين أحمد عبد الحميد رشوان، الأحزاب السياسية جماعات المصلحة والضغط، دون طبعة، مركز الأسكندرية للكتاب، مصر، سنة 2008.
7. رحيل محمد غرايبة، الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية، دار المنار للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2000.
8. رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، سنة 2012.
9. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.
10. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (الكتاب الأول)، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، سنة 1986.

11. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، (الكتاب الثاني)، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1995 .
12. سيد الهواري، الإدارة العامة، دون دار نشر، القاهرة مصر، سنة 1983.
13. عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الإنتخابي في الجزائر، الطبعة الأولى، المعية للنشر والتوزيع قسنطينة الجزائر، سنة 2011.
14. عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى عين مليلة الجزائر، 2008.
15. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، سنة 2011.
16. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، سنة 2007.
17. عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010.
18. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1979.
19. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف العام عن آراءه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1989.
20. محمد أنس قاسم جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1996.
21. محمد الشطا، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1984.
22. محمد الصغير بعلي، تشريع العمل في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2000.
23. محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار عنابة الجزائر، سنة 2010.
24. محمد حامد الجمال، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1969.

25. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986.
26. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 1981.
27. مهدي جرادات، الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، دون طبعة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2010.
28. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، دون طبعة، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، سنة 2006.
29. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، سنة 1981.
30. نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، دون طبعة، دار الأمة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009.
31. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر الجزائر، سنة 2010.
32. يوسف إلياس، علاقات العمل الجماعية في الدول العربية، مطبعة جامعة الدول العربية، القاهرة مصر، سنة 1996.
- ثانياً: النصوص القانونية :**
الدااتير :
1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، سنة 1963.
2. الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، سنة 1976.

3. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري في إستفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989، سنة 1989.

4. المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ: 08 ديسمبر 1996، العدد 76، سنة 1996.

القوانين العضوية:

1. القانون العضوي 12-04، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 12 يناير 2012، العدد 02، سنة 2012.

القوانين العادية:

1. القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 20 فبراير 2006، العدد 46، سنة 2006.

الأوامر:

1. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 02 يونيو 1966، العدد 46، سنة 1966.

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

3. الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 15 يوليو 2006، العدد 46، سنة 2006.

المراسيم:

1. المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في: 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 23 مارس 1985، العدد 13، سنة 1985.

ثالثا: المجالات

1. إبتسام بدري، دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واق الخصوصية وطموح التكيف، مجلة المفكر، العدد 09، بسكرة.

رابعا: الرسائل الأكاديمية

1. حازم صلاح العجلة، الرقابة الدستورية ودورها في حماية الحقوق والحريات السياسية، أطروحة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، سنة 2002.
2. سي موسى عبد القادر، دور الإنتخابات والأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، سنة 2007.
3. طارق فتح خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، أطروحة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1986.
4. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، أطروحة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1983.
5. يونس حفيظة، الأزمة السياسية والمؤسسات الجديدة، أطروحة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005 .

2- المراجع بالأجنبية:

1. Bonldel WILBUR, Political Parties, London Macmillan, Année 2000.
2. Jean CHARLOT, Les Parties Politique, Armand Colin, Paris, Année 1971.
3. Maurice DUVERGER, Les Parties Politique, Armand Colin, Paris, Année 1973.
4. Raymond ARON, Democratie Et Totalitarisme, Collection Diéess Gallimard, Paris, Année 1965.

الفهرس

أ	مقدمة
11	الفصل التمهيدي: الموظف العمومي و الحقوق السياسية
11	المبحث الأول: مفهوم الموظف العمومي
11	المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي
11	الفرع الأول: التعريف حسب الأمر 66-133
13	الفرع الثاني: التعريف حسب المرسوم رقم 85-59
14	الفرع الثالث: التعريف حسب الأمر 06-03
16	الفرع الرابع: التعريف حسب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
17	المطلب الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي
18	المطلب الثالث: التعريف الفقهي للموظف العمومي
23	المبحث الثاني: مفهوم الحقوق السياسية
24	المطلب الأول: تعريف الحقوق السياسية
25	المطلب الثاني: أنواع الحقوق السياسية
25	المطلب الثالث: خصائص الحقوق السياسية
29	الفصل الأول: ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية
29	المبحث الأول: الموظف العمومي و ممارسة حق الترشيح
30	المطلب الأول: الشروط العامة للترشيح
30	الفرع الأول: الشروط القانونية
33	الفرع الثاني: الشروط السياسية
36	المطلب الثاني: الشروط الخاصة للترشيح
36	الفرع الأول: عدم قابلية الترشيح
40	الفرع الثاني: حالات التنافي
44	المبحث الثاني: الموظف العمومي و ممارسة حق الانتخاب
44	المطلب الأول: إقرار حق الانتخاب
45	الفرع الأول: الأساس الدستوري لحق الانتخاب
45	الفرع الثاني: تنظيم حق الانتخاب
47	المطلب الثاني: تكريس حق الانتخاب
47	الفرع الأول: توسيع التمتع بحق الانتخاب
50	الفرع الثاني: تنظيم ممارسة حق الانتخاب
53	المبحث الثالث: الموظف العمومي و ممارسة حق الانتماء للأحزاب السياسية
54	المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية
54	الفرع الأول: تعريف الأحزاب السياسية
58	الفرع الثاني: تصنيفات الأحزاب السياسية
60	الفرع الثالث: وظائف الأحزاب السياسية
64	المطلب الثاني: مدى حق الموظف العمومي في الانتماء الى الأحزاب السياسية

65 الفرع الأول: مرحلة الحزبية المقيدة " قبل دستور 1989 " 62-89

66 الفرع الثاني: مرحلة الانفتاح السياسي "دستور 1989" الى يومنا هذا

68 **المبحث الرابع: الموظف العمومي وممارسة الحق النقابي**

68 **المطلب الأول: التكريس الدستوري والقانوني للحق النقابي**

70 الفرع الأول: الإطار العام الذي يندرج فيه النشاط النقابي

71 الفرع الثاني: الشروط المطلوبة لإنشاء المنظمة النقابية والتعامل معها

73 الفرع الثالث: التمثيل النقابي والمعاملة مع المنظمات النقابية

74 **المطلب الثاني: مضمون الحق النقابي وأدواته**

74 الفرع الأول: الحق في المفاوضة

75 الفرع الثاني: الحق في المشاركة

77 الفرع الثالث: الحق في الإضراب

80 الفصل الثاني: قيود ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية

80 **المبحث الأول: الإلتزام بالطاعة الرئاسية**

81 **المطلب الأول: الرئيس الإداري في مجال الطاعة**

81 الفرع الأول: تعريف الرئيس الإداري

82 الفرع الثاني: مجال طاعة الرئيس الإداري

83 **المطلب الثاني: الأوامر الرئاسية**

84 الفرع الأول: أوامر الرئيس المشروعة

85 الفرع الثاني: أوامر الرئيس المخالفة للقانون

87 **المبحث الثاني: الإلتزام بواجب التحفظ**

88 **المطلب الأول: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ**

88 الفرع الأول: ظهور واجب التحفظ

89 الفرع الثاني: مضمون واجب التحفظ

90 الفرع الثالث: أهمية واجب التحفظ

91 **المطلب الثاني: الخصائص العامة لواجب التحفظ**

91 الفرع الأول: التحفظ واجب عام مفروض على جميع الموظفين

92 الفرع الثاني: التحفظ واجب مستمر

93 الفرع الثالث: تموج واجب التحفظ

94 **المبحث الثالث: الإلتزام بواجب الولاء**

95 **المطلب الأول: الولاء تجاه الوطن والحكومة**

96 الفرع الأول: الولاء تجاه الوطن

97 الفرع الثاني: الولاء تجاه الحكومة

100 الفرع الثالث: الإلتزام بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق

101 **المبحث الرابع: الإلتزام بكتمان الأسرار الوظيفية**

102 **المطلب الأول: أبعاد الإلتزام بكتمان السر المهني**

103 **المطلب الثاني: الإستثناءات الواردة على الإلتزام بكتمان السر المهني**

103 الفرع الأول: حالات جواز الإفشاء

104 الفرع الثاني: حالات الإفشاء الإلزامي

104 الفرع الثالث: مظاهر عدمالإلتزام بالسر المهني

106 خاتمة

109 قائمة المراجع

الملخص

إن الدور الذي نريده للموظف العمومي الجزائري ليس دور موظف عادي كمواطن عادي، ولكن نتسم فيه قدرته الفكرية وبعد نظره لقيادة الأمة قيادة رشيدة فعالة ومنتزنة ولا يكون هذا الدور الذي نسما إليه إلا من خلال تدرج الموظف العمومي من خلال وظيفته في المناصب القيادية، وإتصاله بالمجتمع للوصول إلى الهدف المرجو.

ومن ثم جاءت هذه الدراسة تجسيدا للأهداف التي نطمح إليها وهو وصول أحد الموظفين إلى نظام الحكم والمشاركة في تسيير دولييه.

وقد اعتمدنا فيها على الدقة والموضوعية من خلال تعرضنا إلى الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، حيث تعرضنا إلى مفهوم الموظف العمومي والحقوق السياسية (الفصل التمهيدي) وفق التشريع الجزائري، ثم تعرضنا إلى ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية (الفصل الأول) المتمثلة في حق الترشح والانتخاب وكذا الإنضمام إلى الأحزاب السياسية والحق النقابي مع تعرضنا لقيود ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية (الفصل الثاني) المفروضة عليه من واجب للطاعة والتحفظ والولاء للدولة والوطن وكذا كتمان الأسرار الوظيفية .

وفي الأخير فإن على كل موظف أن يعلي همته، ويعلي سقف طموحاته وهو الوصول إلى قيادة الشعب إلى الأفضل من أجل خير هذه البلاد وخير هذه الأمة.