# شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا بالجزائر

## *The Nationality Requirement in Attaining Top Positions in Algeria*

طالب الدكتوراه/ ضياف عبد القادر [2,1]، الدكتورة/الفاسي فاطمة الزهراء [1]

[1] جامعة عنابة، (الجزائر)

[2] المؤلف المراسل: diafkader23@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2019/11/18 تاريخ القبول للنشر: 2020/03/23 تاريخ النشر: 2020/09/28

❖❖❖❖❖❖❖

مراجعة المقال: اللغة العربية: د./ علي زيتونة مسعود (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: د./ محمد أكرم عربات (جامعة سطيف 2)

**ملخّص:**

تهدف كل الدول في العالم للمحافظة على أمنها واستقرارها، وهذا لا يتحقق دون تلبيتها لحاجات الجمهور، ولذلك تسعى دائما إلى اختيار الأفراد المناسبين ليقوموا بمهامها نيابة عنها، لذا فهي تولي أهمية كبيرة عند التعيين في الوظائف القيادية التي يضطلع شاغلوها بالمسؤوليات المهمة والمؤثرة على كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولذلك تحظى الوظائف العليا بالجزائر باهتمام كبير من قبل المشرع، الذي جعل التعيين فيها مقتصرا على مواطني الدولة الجزائرية دون غيرهم.

**الكلمات المفتاحية** :المسؤوليات العليا؛ الجنسية الجزائرية؛ المناصب السامية.

***Abstract:***

*The aim of any state worldwide is to preserve its security and stability. And, in order to meet the needs of its citizens, any state chooses the right individuals at the head of its escorts to act on its behalf in the performance of its functions where the authority chooses competent persons when appointed to higher responsibilities, who are required by general conditions, including the nationality of the state, which he insisted. The Algerian project has a lot in the last constitutional amendment.*

***Key words:*** *higher responsibilities; Algerian nationality; High positions*.

**مقدّمة:**

تعتبر عملية التوظيف من أكثر المواضيع تعقيدا وصعوبة، لأنها عملية مستمرة ودائمة، لذلك تولي لها الإدارة اهتماما خاصا فتسخر لها إمكانيات وطاقات كبيرة من أجل الاختيار الأمثل للأفراد الملائمين لشغل المناصب المالية الشاغرة (لقليب، 2015)، لأن الوظيفة العامة تعتبر بمثابة قاطرة المجتمع وأداة الدولة في تنظيم شؤونها المختلفة والمتعددة المجالات (محمد م.، 2015)، فهم يقومون بتأمين السير الحسن للمرافق العامة من أجل تلبية الحاجيات العامة على المستوى الوطني والإقليمي (سعيفان، 2017)، وهذا نتيجة تغير دور الدولة من تنفيذ الوظائف التقليدية الحارسة والحفاظ على الأمن والعدالة

إلى دولة متدخلة في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (مراد، 2017)، لذلك لكي يلتحق الشخص بالوظيفة العامة وجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط، التي من أهمها شرط الجنسية، التي تعد بمثابة رابطة قوية بين الفرد والمجتمع، كما تنمي أيضا الشعور بالانتماء والولاء وهذا ما يحسن الأداء الوظيفي.

لذلك نهدف من خلال هذه الدراسة إلى:

- التشخيص الدقيق لشرط الجنسية في تولي الوظائف العليا.
- المساهمة في إزالة الغموض الذي آثاره التعديل الدستوري الأخير في مادته 63.

ولتحديد العلاقة القائمة بين الوظائف العليا وضابط الجنسية، تتمحور الإشكالية التي يتضمنها هذا البحث حول التساؤل التالي:

ما مدى تأثير شرط الجنسية على التعيين في الوظائف العليا بالجزائر ؟

هذه الإشكالية تترتب عليها عدة فرضيات تتلخص أساسا في:

- استعادة شاغلي الوظائف العليا للهوية الوطنية التي كانت مفقودة في القوانين السابقة.
- ضعف صفتي العموم والوحدة في اشتراط الجنسية على متولي المناصب العليا.
- عدم الانسجام بين النصوص المتعلقة بالوظائف العليا والتطور المتعلق باشتراط الجنسية في تقلدها.

للإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج الوصفي في تحديد الإطار التنظيمي للفئات الشاغلة للوظائف العليا، واستخدمنا كذلك المنهج التحليلي في تحليل مضمون النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة واستعنا أيضا بالمنهج التاريخي لتحديد التطور الذي عرفه شرط الجنسية في المنظومة القانونية الجزائرية.

من أجل دراسة الإشكالية السالفة الذكر ارتأينا تقسيم موضوع الدراسة إلى مبحثين:

**المبحث الأول:** التنظيم الهيكلي للوظائف العليا في الجزائر.

**المبحث الثاني:** نطاق شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا.

## المبحث الأول

## التنظيم الهيكلي للوظائف العليا في الجزائر

الموظف العالي هو الذي يمارس مسؤوليته باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تطور وإعداد وتنفيذ البيانات العامة للدولة، وهو الذي تكلفه الدولة بالقيام بالمهام القيادية التي لا يقوم بها الموظف العادي ويشترط فيه أن يكون ذا مستوى عال أو ذا خبرة كبيرة في الوظيفة، كما يعتبر الموظف العالي من فئة الإطارات الممارسة للوظيفة غير الانتخابية في الدولة وهذا ما تضمنته أحكام الدستور الحالي 01/16 في مادته 63 (..... التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية..... ) (الدستور، 2016)،من خلال هذه المادة يتضح لنا أن مصطلح الوظائف العليا

يتعلق بالعديد من الفئات التي تتولى المهام القيادية في الدولة، وهذا ما سنحاول التطرق إليه على الشكل التالي:

**المطلب الأول:** الوظائف السامية والمناصب العليا.

**المطلب الثاني:** الإطارات العليا والإطارات السامية.

**المطلب الأول: الوظائف السامية والمناصب العليا.**

بالرجوع إلى المنظومة القانونية المتعلقة بالتوظيف في الوظائف العادية بالجزائر نجد المشرع يستعمل تارة مصطلح الأعوان الإداريين في بعض القوانين، وفي البعض الآخر يستعمل مصطلح الموظفين العامين، والخلط نفسه وقع فيه عند الإشارة إلى متقلدي الوظائف القيادية، فنجده يستخدم عدة مصطلحات :كالوظائف السامية والمناصب العليا، هذا ما سنحاول تفسيره في فرعين على الشكل الآتي:

**الفرع الأول:** الوظائف السامية

**الفرع الثاني:** المناصب العليا

**الفرع الأول: الوظائف السامية**

تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العامة للدولة.

تنشأ الوظائف العليا في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية (طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات العمومية المعدل والمتمم) (227/90، 1990)

وقد تضمن الأمر 03/06 الإشارة إلى الوظائف العليا في مادته 15:

(تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية)

وتتمثل الوظيفة العليا في الدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية).

**الفرع الثاني: المناصب العليا**

نصت المادة 10 من الأمر 03/06 على أن "المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية ) (03/06، 2006).

وتنشأ المناصب العليا إما عن طريق:

القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي (Postes supérieurs à caractère fonctionnel)

كما هو الشأن بالنسبة للمنصب العالي للمكلف بمهمة تحويل الأشخاص المحبوسين، بالنسبة للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون.

أو عن طريق النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي. (Postes supérieur caractère structurel) المنصوص عليها في التنظيم الهيكلي لمؤسسة أو إدارة عمومية ما، كما هو الشأن بالنسبة لمنصب رئيس مكتب بالإدارات المركزية بالنسبة للأسلاك المشتركة (رشيد، 2012).

هذا ما تنص المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ( يمكن أن تحدث زيادة على مناصب العمل والوظائف والأسلاك مناصب عليا في المؤسسات والإدارات العمومية وفيما يتبعها من المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى) (85/59، 1985)

الواضح من أحكام هذه المادة أنها تدخل عنصر المرونة في هيكلة الإدارة، أي تترك هامشَ حريةٍ معتبرا للسلطات العمومية قصد تكييف المستويات القيادية مع مقتضيات التسيير دون أن تكون مبادرتها في هذا الشأن مساسا بوضعية الموظفين.

**المطلب الثاني: الإطارات السامية والإطارات العليا**

إن مصطلح الإطار ذكره المشرع الجزائري عند تطرقه إلى ترتيب الوظائف القيادية إبان الحزب الواحد في عهد النظام الاشتراكي، فاصطلح آن ذاك بما يعرف بالإطارات العليا في الحزب (خليفة، 1983) أو كما يطلق عليهم في المنظومة القانونية بمصر بالكادر الإداري، ولكن هذا المصطلح تطوَّر مع تعاقب الإصلاحات الوظيفية في الجزائر، وأصبح متعلّقا بفئتين من شاغلي الوظائف العليا، هما؛ الإطارات السامية والإطارات العليا اللتين سوف نتطرق لكل منهما بالتفصيل في فرعين مستقلين؛ الفرع الأول سنخصّصه للإطارات السامية، وفي فرع ثان سنتعرض إلى فئة الإطارات العليا.

**الفرع الأول: الإطارات السامية**

طبقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المعدل والمتمم الذي يحدّد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (يعتبر إطارا ساميّا في الدولة كلُّ من يمارس وظيفة من وظائف الإدارة أو التنسيق أو الرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل والدراسات على مستويات عالية في الدولة ) (90/226، 1990)،كما حددت المادة نفسها أهمّ الاختصاصات التي يكلف بها الموظف السامي التي نذكر منها:

- مساعدة السلطات العليا في تصوّر القرارات الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية وإعدادها في تحضيرها والإشارة عليها بذلك، ثم السهر على تطبيق هذه القرارات في مستوى الهيكل والجهاز.

– السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذها وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتهي إليها.

– تقديم أي اقتراح في إطار اختصاصاته لجعل المقاييس والنصوص المعمول بها ملائمة للأهداف المحدّدة في برنامج الحكومة.

– المساهمة في تحسين سير المصالح العمومية ونوعية خدماتها.

كما تضمنت المادة 119 من القانون العام للعامل الخاص بالإطارات العليا رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 تعريفا آخر للإطارات السامية وهم ( العمال المثبتون في المناصب السامية لتلك المؤسسة) (78/12، 1978)

نستخلص من هذا التعريف بأن الإطار السامي يجب أن يكون:

**1-** عاملا: أي كل شخص يعيش من حاصل عمله الفكري أو اليدوي.

**2-** مثبتا: ويقصد بعبارة مثبتا أي كل عامل أدى فترة التربص بطريقة ناجحة وتم تثبيته وحصل على قرار التثبيت.

**3-** أن يكون شاغل المنصب السامي في المؤسسة موظفا ذا مستوى عال من الثقافة من التأهيل.

**الفرع الثاني: الإطارات العليا**

الإطار كلمة أصلها إيطالي فهي لا تنطبق إلا على الأشياء لكنها انتشرت أواخر القرن 19،

حيث شملت الإنسان وكان مصطلح الإطار موجودا في أوساط الجيش الفرنسي، حيث عين الضابط كإطار للمجموعة العسكرية (بوخروبة، 1990) .

ثم ظهرت الفكرة داخل القطاع الاقتصادي وانصبت على تعيين فئة من أعوان الإنتاج وخاصة المهندسين ذوي التكوين العالي، وبعد ذلك أصبحت كلمة الإطار معممة على كل المستويات منها العسكرية والمؤسسات النظرية المتخصصة في الترتيبات الاقتصادية، دون النظر إلى العوامل البشرية كتقني أو مدير أو مسؤول أو إطار سام.

كما قد عرفها القاموس السياسي La rousse الإطار بأنه: "شخص مؤجر يمارس وظائف إدارة أو رقابة في مؤسسة أو إدارة،وأن الإطار كصنف مؤجر في القطاعات الثانوية والإدارية تختلف بصفة واضحة عن المنفذين، وبعبارة أخرى تتميّز عن الذين يساهمون في إدخال التغيرات في الإنتاج، الذين تكون حالتهم متميزة بحسب طبيعة السلطة أي السلطة التنظيمية في المؤسسة (politique, 1965).

ومن خلال ما جاء في المادة 126 من القانون 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة فإنّ الإطارات العليا هم:

- الأشخاص الذين مارسوا سابقا مسؤوليات عليا في الدولة وعينوا بموجب مرسوم رئاسي سواء أكانوا في وظائف عليا في الدولة أم في وظائف ذات طابع سياسي أو إداري أو تقني أو سواء أكانوا موظفين عامين أصلا أو غير عامين، ثم انتهت مهامهم بعد فترة معينة من ممارسة الوظيفة العليا وكان الانتهاء بموجب مرسوم لكنهم ظلوا يحتفظون بهذه الصفة نظرا للمهام والمسؤوليات والجهود التي قاموا بها.

وكذلك الأشخاص الذين يمارسون حاليا مسؤوليات عليا في الدولة ويشمل الشق الثاني من هذه المادة جميع العمال الذين يمارسون مسؤوليات عليا في الدولة، وعينوا بموجب مرسوم في وظيفة عليا لكنهم مازالوا يمارسون هذه المسؤوليات، خلافا لما ورد في الشق الأول من المادة كما تتكون الإطارات العليا من إطارات منتخبة أو عمال يمارسون وظائف عليا في الدولة، كما تتكون من إطارات الدولة سواء من

القيادات السياسية أو عمال يمارسون وظائف عليا غير انتخابية أو كانوا إطارات سامية لدى المؤسسات (12/78, 1978).

من خلال ما سبق تتضح لنا المعايير المميزة للموظف العالي عن باقي الفئات الأخرى وتتمثل في:

**1-** أن تكون الوظيفة من طائفة المناصب القيادية في قمة الجهاز الإداري:

**2-** لنكون أمام وظيفة عليا يجب أن يكون المنصب المرتبط بها على قدر كبير من الأهمية وعلى مستويات عليا في الدولة ضمن مؤسساتها وإداراتها العمومية، لأجل أن تكون محل اهتمام وتقدير من قبل الهيئة السياسية.

**3-** أن يكون التعيين فيها من تقدير السلطة المؤهلة:

**4-** إن جل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العليا أجمعت على أن التعيين في هذه المناصب القيادية يكون من صلاحيات السلطة التنفيذية كأصل عام التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية وفقا لما جاء في المادة 92 من دستور 16-01.

**5-** وجود نص قانوني ينظم هذه الوظائف:

نجد مختلف المبادئ المنظمة لهذه الفئة في أحكام المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدّد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا، كما نجد أحكامه أيضا في الإطار العام للوظيفة العامة الأمر 03/06 الذي نص في بعض مواده على بعض الأحكام المتعلّقة بهذه الفئة خاصة في المواد 10 و 15 منه.

إذن الوظائف العليا هو مصطلح فضفاض يتعلق بعدة فئات منها الوظائف السامية والمناصب العليا والإطارات السامية والعليا.

## المبحث الثاني

## نطاق شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا

يعتبر التمتع بالجنسية شرطا لدخول الوظائف العامة في أغلبية تشريعات وأنظمة الخدمة المدنية في العالم (خليل، 1993)، والجنسية هي رابطة سياسية وقانونية تقيد انتماء الفرد إلى شعب الدولة بوصفه عنصرا من العناصر المكونة لها عند جانب من الفقه (البستاني، 2003)، ويرى فقهاء آخرون أن الجنسية نظام قانوني يكفل التوزيع للأفراد في مختلف دول العالم (محمد ط.، 2008).

وعلى هذا الأساس فإنّ تولي الوظائف من الحقوق التي يكفلها دستور الدولة ويحميها، وهي حكر على المواطنين الحاملين لجنسية الدولة دون غيرهم (يوسف، 2006)، باعتبار أن الشعور بالمسؤولية والفخر بأداء الواجب العام يكون بشكل كبير لدى المواطنين دون الأجانب. ومن جهة أخرى فإن الواجبات العامة تقابلها الحقوق العامة التي يتمتع بها المواطن دون غيره. وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرع الجزائري قد أخذ عند تحديده لشروط إعطاء صفة " جزائري الجنسية" بالولادة بالمعيارين الأساسيين المعمول بهما دوليا، هما رابطا الإقليم والدم، فنص في المادة 6 من الفصل الثاني من الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المتعلق بقانون الجنسية على : (يعتبر جزائريا الولد المولود من أب جزائري وأم جزائرية).

وأشارت كذلك المادة 7 من ذات الأمر إلى ( يعتبر من جنسية جزائرية الولادة في الجزائر الولد المولود في الجزائر من أبوين مجهولين ).

الولد المولود في الجزائر من أب مجهول وأم مسماة في شهادة الميلاد دون بيانات أخرى تمكن من إثبات جنسيتها (5/01، 2005).

وقد أخذ في الجزائر بمبدأ الجنسية للالتحاق بالوظائف العليا من أجل حماية الأيدي العاملة الوطنية والحيلولة دون منافسة الأجانب للمواطنين في هذا المجال المتصل بمصالح الوطن وأمنه وسلامته وكذلك لضمان الولاء، وهذا ما سنحاول أن نبينه من خلال المطلبين التاليين:

**المطلب الأول:** المصدر الدستوري لشرط الجنسية.

**المطلب الثاني:** المصدر التشريعي لشرط الجنسية.

**المطلب الأول: المصدر الدستوري لشرط الجنسية**

تحتفظ كل دولة كقاعدة عامة بوظائفها للمواطنين الذين يحملون جنسيتها وحدهم دون غيرهم من الأجانب، وهذا من أجل تأمين وسلامة البلاد (بوخروبة، 1990، صفحة 46)، لذلك كان من الطبيعي أن يتطور هذا الشرط بتعاقب الدساتير الجزائرية وخاصة في مرحلة دستور 1996 وما بعدها من خلال التعديل الأخير له في سنة 2016، وهذا ما سوف نتطرق إليه في فرعين في الفرع الأول؛ سنبين شرط الجنسية في دستور 1996، و في فرع ثان سنتعرض لهذا الشرط من خلال التعديل الدستوري الأخير.

**الفرع الأول: شرط الجنسية في دستور 1996**

تطبيقا لمبدأ السيادة الوطنية ورغبة الدولة في حماية أمنها، وضمانا للولاء لها، فإن الدول تشترط في من يتولى الوظائف العليا أن يكون ممن يحملون جنسيتها (راضي، 2016)، فالشعب يعتبر عنصرا أساسيا في الدولة، فلا يتصور وجود دولة دون شعب، واستمرارها مرتبط به (سليمان، 1987)، لذلك أشار المشرع الجزائري لهذا الشرط في المادة الواحد والخمسين (51) من الدستور الجزائري دون تفصيل (يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون)،من خلال استقراء هذه المادة نجدها لم تفصل هذا الشرط ولم تخصّه بالذكر، واعتبرته من الشروط العادية التي سيتكفّل التنظيم بتفسيرها وهذا ما سيوضّح لاحقا، بل أشير له صراحة فقط في المادة الثالثة والسبعين (73) المتعلقة بشروط انتخاب رئيس الجمهورية التي تضمنت (لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية) (دستور، 1996). نظرا لأهمية المنصب يجب أنْ يكون المترشح لرئاسة الجمهورية متمتعا بالجنسية الجزائرية الأصلية حيث لا يعتد بالجنسية المكتسبة، كما يجب أن لا يكون المرشح متمتعا بجنسية أخرى، أي مزدوج الجنسية (بعلي، 2013)، لكن رئيس الجمهورية يعتبر من الوظائف السياسة الانتخابية ولا يندرج ضمن الوظائف العليا فيه، لأن شاغلي هذه الوظائف يمارسون مسؤوليات باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية (تمام، 2015)، ولا يعتبر كذلك منصبه من المناصب العليا لأنهم يضطلعون بوظيفة التأطير للنشاطات ذات الطابع الهيكلي والوظيفي (راضية، 2015)، كما أن

الأكثر من هذا أن رئيس الجمهورية هو الذي يحتكر صلاحية التعيين لهذه الفئة دون غيره بموجب مرسوم رئاسي طبقا لما جاء في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية (99/239، 1999).

إذن ما يلاحظ أن شرط الجنسية في تولي الوظائف العليا بالجزائر لم يُحظ بالاهتمام الكبير من طرف المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996.

**الفرع الثاني: شرط الجنسية في التعديل الدستوري 16-01**

يعد شرط اكتساب جنسية جزائرية لأي مترشح لشغل وظيفة عليا من أهم الشروط، لأنّ شاغلي هذا النوع من المناصب وفق النظام المعمول به يمثلون سلطة الدولة وسيادتها عبر مختلف إداراتها ومؤسساتها المركزية واللامركزية (يسرى، 2016)، وهذا ما نستنبطه من المادة الثالثة والستين (63) من الدستور الحالي (يتساوى جميع المواطنين في تقلّد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحدّدها القانون، التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.....) (الدستور، 2016).

من خلال تحليل هذه المادة يتّضح لنا أن المؤسس الدستوري في التعديل الأخير ترك في الفقرة الأولى الحرية للتنظيم في تحديد شروط الالتحاق بالوظائف العامة، لكن في الفقرة الثانية وضع قيدا لتولي الوظائف العليا، يتمثّل في اشتراط الجنسية الجزائرية دون سواها، أي المواطن المزدوج الجنسية ممنوع من تولي المسؤوليات القيادية في الدولة حتى ولو توفرت فيه كل الشروط نظرا لخصوصية هذه المناصب وتأثيرها على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأيضا مسألة الازدواج تؤثر على ولاء الفرد للدولة وكذلك للشعب لأن الجنسية تعتبر بمثابة تلك الرابطة الحقيقية المبنية على وجود صلة بين أفراد الشعب الواحد (لعجال، 2013).

في نفس المادة المذكورة أعلاه أحالتنا الفقرة الثالثة على التنظيم (يحدد القانون قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية...) (الدستور، 2016)، وهذا ما تم تكريسه فعلا بعد عام من ذلك في المرسوم الرئاسي رقم 01/17 المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، فنصّت المادة الثانية (2) منه على:(يشترط التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها متولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السي اسية الآتية:

-.....،محافظ بنك الجزائر،.....) (17/01، 2017).

هذا ما يطرح التساؤل حول باقي المناصب والوظائف العليا في الدولة لأن هذا المرسوم ألزم فقط محافظ بنك الجزائر بشرط توفر الجنسية، فهل يمكن أن نعين مثلا واليا أو رئيس دائرة يتمتعان بالجنسية المزدوجة؟

إن المادة الثانية من هذا المرسوم تسجل عليها الملاحظات التالية:

- تضمنت قائمة لخمسة عشر منصبا يشترط في متقلّديها توافر الجنسية الجزائرية الثابتة دون سواها من بينها وظيفة عليا واحدة.

- كما أنّ هذه القائمة جاءت على سبيل الحصر لتضمنها عبارة الوظائف السياسية الآتية، فالآتية تعني المقبلة والقادمة (العزم، 2013)،أي تمّ الإشارة إلى ما جاء في هذه القائمة فقط.

- أيضا هذا النص لم يبين لنا إنْ كانت هذه الجنسية الجزائرية المشترطة أصلية أم مكتسبة.

- بل الأكثر من ذلك أن المادة الثالثة من المرسوم نفسه، أي 01/17 وضعت المجال للشك عندما ألزمت فقط أصحاب هذه الوظائف بالتصريح بوحدة الجنسية الجزائرية.

**المطلب الثاني: المصدر التشريعي لشرط الجنسية**

حصر المؤسس الدستوري التوظيف في الوظائف العليا على المواطنين وحدهم، دون الأجانب الذين لا يجوز لهم أن يشتركوا في تسيير مؤسسات الدولة (الغني، 2014)،وهذا ما نجد أساسه في المادة الواحدة والثلاثين (31) من المرسوم رقم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية التي نصت على :(لا يحق لأحد أن يوظف في مؤسسة أو إدارة عمومية إلا إذا توفر فيه ما يأتي : أن يكون جزائري الجنسية.....) (85/59، 1985).

إن اقتصار الالتحاق بالوظائف على الأشخاص الحاملين للجنسية الجزائرية شيء طبيعي حتى يتمكن الموظف من المساهمة في الحياة السياسية على نحو صحيح يتماشى والصالح العام (بوخروبة، 1990، صفحة 46)، وهذا ما أشارت إليه المادة الواحدة والعشرين من المرسوم التنفيذي 226/90 المتعلق بحقوق وواجبات العمال الممارسين للوظائف العليا حيث جاء فيه : (.....يجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي : أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية، على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل....) (90/226، 1990)،أي هذا النص القانوني يحيلنا إلى القواعد العامة، وهذا ما لم يغفله المشرع الجزائري وسعى إلى تكريسه في إصداراته القانونية المتعاقبة، وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين :

**الفرع الأول:** شرط الجنسية في الأمر رقم 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية.

**الفرع الثاني:** شرط الجنسية في الأمر رقم 06/ 03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

**الفرع الأول: شرط الجنسية في الأمر رقم 66 /133 المتعلق بالوظيفة العمومية**

تعدّ الوظيفة من صور الولاية العامة، لذلك تحرص معظم الدول على قصر تولي الوظائف العامة على مواطنيها (عفيفي، 2017)؛ فتشترط القوانين والأنظمة الوظيفية -ومنها نظام الوظيفة العمومية الجزائري- في من يترشح لتولي الوظائف العامة أن يكون متمتّعا بجنسية الدولة، لأنّ أبناء الدولة أولى من غيرهم في الاستفادة من مزايا الوظائف العامة ولأنهم أيضا الأقدر على من غيرهم على تفهم حاجات المواطنين والتعامل معهم، وكذلك لأنهم وجب أن يكونوا لا محالة أكثر إخلاصا وولاء لدولتهم من الأجانب (الخلايلة، 2018)، لأنه لا يتصور أن يحمل الأجنبي غير المتمتع بجنسية الدولة هذا الشعور النبيل والمميز والخاص، لذا وجب إبعاده من مجال المنافسة عند الدخول للوظيفة العليا (بوضياف، 2015) لأن مبدأ

المساواة للالتحاق بهذه الوظائف مرتبط بشرط جوهري وهو الحصول على جنسية الدولة حتى ولو كانت مكتسبة بالأقدمية، وهذا ما استقر عليه المشرع الجزائري في المادة الخامسة والعشرين (25) من الأمر 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة حيث نصت على: (لا يمكن لأي شخص أن يعين في وظيفة عمومية: إذا لم تكن له الجنسية الجزائرية منذ عامين على الأقل مع الاحتفاظ بالأحكام المنصوص عليها في المادة 75.....) (133/66، 1966)، باستقراء هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري ميز بين الجنسية الأصلية والمكتسبة، وهذا لأن الدولة آن ذاك كانت تمرّ بفترة انتقالية ونظام وظيفي فتيّ يسيطر على جلّ وظائفه الفرنسيون، وأيضا كان المشرع يهدف إلى استقطاب عدد هائل من العمالة الأجنبية المؤهلة خاصة من البلدان العربية مع منحهم الامتياز الوظيفي بعد أقدمية الحصول على الجنسية الجزائرية المكتسبة، التي تمنح بتوفر عدة شروط على حسب ما أشارت إليه المواد 9 مكرر و10 و 11 من الأمر 01/05 المتضمن قانون الجنسية التي من بينها:

- الزواج بجزائري أو جزائرية لمدة ثلاثة سنوات على الأقل.
- كما يستفيد منها أيضا للأجنبي الذي قدم خدمات استثنائية للجزائر.
- وتمنح كذلك للأجنبي الذي يكون في تجنسه فائدة للبلاد (5/01، 2005).

يرد على شرط أقدمية عامين للالتحاق بالوظائف العامة من الأجانب الذين تحصلوا على الجنسية الجزائرية استثناء بالنسبة لبعض الأشخاص المذكورين في المادة الخامسة والسبعين (75) التي تضمنت (إن اشتراط الأقدمية في الجنسية الجزائرية في الفقرة الأولى من المادة 25 من هذا الأمر لا يطبق على:

- الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية بسبب مشاركتهم في كفاح التحرير الوطني.
- الأشخاص الذين يتبعون الوظيفة العمومية عند تاريخ نشر هذا الأمر ويثبتون اكتسابهم للجنسية الجزائرية في 31 ديسمبر 1966) (133/66، 1966).

وعليه فشرط الأقدمية لا يطبق على الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية بسبب مشاركتهم في كفاح التحرير الوطني، عرفانا لهم بالجميل، كما لا يسري أيضا على الأشخاص الذين يتبعون الوظيفة العمومية قبل تاريخ نشر هذا الأمر 2 جوان 1966، وما عليهم إلا أن يثبتوا اكتسابهم الجنسية الجزائرية قبل 31 ديسمبر 1966، وهذا لعدم المساس بمبدأ الحقوق المكتسبة (يسرى، 2016، صفحة 35).

إذن فقد أصرّ المشرع الجزائري من خلال هذا الأمر على توفّر شرط الجنسية، ولو كانت مكتسبة بالأقدمية لتولي الوظائف بجميع أشكالها، كتعبير صريح منه على منع الأجانب من تقلد الوظائف العليا.

**الفرع الثاني: شرط الجنسية في الأمر رقم 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية**

لا نولد موظفين ولكن نصبح موظفين، وعليه فإن تعيين الموظفين مرتبط بضرورة التكفل بتطبيق مهمة المرفق العمومي. إن خصوصية مهام الموظف هي التصرف لإشباع المصلحة العامة؛ إذ تعتبر الوظيفة العامة في حد ذاتها خدمة عامة لتحقيق مصلحة الوطن والمواطن، ومراعاة لمبدأ السيادة الوطنية المعترف

بها دوليا، ونظرا لما تنطوي عليه الوظيفة العامة من أسرار ومعلومات خطيرة تتعلق بالدولة والمجتمع في مجال الأمن والاقتصاد والتعبئة العامة والسياسة الخارجية (سلوى، 2010)، كان لابد من أن توضع بين يد شخص تتوفر فيه الدواعي والبواعث الوطنية، ما يجعله حريصا على تحقيق مصلحة الدولة التي ينتمي إليها (سهام، 2015).

وقد ورد شرط الجنسية في المادة 75 من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة، حيث جاء فيها (لا يمكن أن يوظف أيّا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية.....) (03/06، 2006).

إذن فقد أخذ المشرع الجزائري بشرط الجنسية في التوظيف تطبيقا لمبدأ الدولة الوطنية التي تُسْنِد كُلَّ نشاطٍ ذي طابع عمومي إلى مواطنيها (ديدان، 2016)، لكن ما يلاحظ أن هذا الأمر لم يشدّد على اشتراط الجنسية الأصلية في التوظيف ولم يميز بينها وبين الجنسية المكتسبة، كما في الأمر السابق 133/66،وهذا يعود إلى أهداف الإدارة والمصلحة العامة، حيث هناك بعض الوظائف يشغلها الأجانب مثل قطاع التعليم العالي الذي يُوظّف أساتذةً من عدّة جنسيات.

وإن لم يشترط الأمر 03/06 على متقلّدي الوظائف العليا شرط الجنسية الأصلية، لأن كما بينا سابقا، أنّ المرسوم التنفيذي 226/90 أحالَنا إلى الشروط العامة المنصوص عليها في هذا الأمر التي من أهمّها هذا الشرط، إلا أنّ التعيين في مثل هذه المناصب يقتصر فقط على مواطني الدولة الجزائرية ممن تتوفر فيهم الكفاءة والمهارة العلمية ووحدة الجنسية الجزائرية دون غيرها.

## الخاتمة:

إن شرط الجنسية ليس ضابطا لتولي الوظائف العليا فقط، بل هو شرط مُهِمّ للاستمرار فيها، لأن العلاقة الوظيفية تترتب عليها عدّة آثار قانونية، فيتمتّع الموظف السامي بالعديد من المزايا المادية والأدبية، كما يلتزم أيضا بأداء الواجبات المهنية وتفرض عليه ضوابط تقيّد حريته، وشرط استمرار هذه العلاقة مرتبط بالمحافظة على جنسية الدولة، لأن أي شخص قد يفقدها عند اكتساب جنسية أجنبية أخرى أو عند التنازل عنها مثلا، كما قد يجرّد منها بحكم قضائي عند مساسه بمصالح وأمن الدولة. وعليه يبقى شرطا مهمّا جدّا لتولي المناصب القيادية تضمّنته كل النصوص القانونية بمختلف أنواعها، وقد خلصنا في هذه الدراسة إلى بعض النتائج التي يمكن حصرها كالآتي:

- أنه في مجال تولي الوظائف العليا لم يفرّق المشرّع الجزائري بين الجنسية الأصلية والمكتسبة.
- ما يلاحظ أيضا أن مجمل النصوص التنظيمية المتعلقة بالوظائف العليا كانت تحيلنا إلى تطبيق القواعد العامة عند اشتراط الجنسية في التوظيف.
- كذلك ما يجب أن ننوّه به أنّ المؤسس الدستوري أحْسَنَ لمّا تبنّى هذا الشرط صراحة في المادة 63 من آخر تعديل دستوري.

وعلى ضوء هذه النتائج حتى يتمكّن المشرع الجزائري من تفعيل هذا الشرط للالتحاق بالوظائف العليا ارتأينا تقديم التوصيات التالية:

- على المشرع الجزائري أنْ ينصّ صراحة على شرط الجنسية الجزائرية لتولي الوظائف العليا.
- نأمل كذلك أن يشترط الجنسية الأصلية في تولي المناصب العليا دون سواها.
- ضرورة الإسراع في تعديل النصوص المتعلقة بالوظائف العليا لتتماشى مع ضابط الجنسية.
- عليه أن يتدارك عدم الوضوح الذي يكتنف بعض النصوص القانونية غير المميزة بين الجنسية الأصلية والمكتسبة.
- لابد أيضا من توسيع القائمة المنصوص عليها في المرسوم 01/17 والمتعلقة بالموظفين الذين يشترط فيهم وحدة الجنسية الجزائرية.

ولتحقيق كلّ التوصيات السابقة نصل إلى آخر نقطة وأهمّها، وهي أنّه لابدّ من إيجاد وتوفير الضمانات القانونية للمحافظة على مكاسب الدولة الجزائرية، التي لا تتقدّم ولا تتطور إلا إذا تولى زمامَ أمورِها القياديّة أبناؤُها المخلصون الذين يتوفر فيهم الإخلاص والولاء الوظيفي النابع من انتمائهم وحِسّهم الوطني نتيجة التمتّع بروابط القومية والجنسية.

## مراجع المقال:


1- dictionnaire de politique .(1965) .*le presente en question* .france: manne imprimer.

2- أحمد سليم سعيفان، *قانون الوظيفة العامة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى*، لبنان، 2017.

3- الأمر رقم 01/5، المؤرخ في 27/ 2005/2، المتضمن قانون الجنسية، ج رج ج، العدد 15، الصادرة 2005/2/27.

4- الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15/ 2006/7، المتعلق بالوظيفة العمومية، ج رج ج، العدد 46، الصادرة 16 /2006/7.

5- الأمر رقم 133/66،المؤرخ 1966/6/2،المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة 1966/6/8.

6- قانون رقم 16 /01، المؤرخ في 6 /3/ 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج رج ج، العدد 14، الصادرة 7 /2016/3.

7- الشكري علي يوسف، حقوق الانسان في ظل العولمة. دار أسامة للنشر،الأردن، 2006.

8- القانون رقم 12/78، المؤرخ في 5 /8/ 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، ج رج ج، العدد 32، الصادرة 1978/8/8.

9- المرسوم التنفيذي رقم 226/90، المؤرخ في 25/ 7 /1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج رج ج، العدد 31، الصادرة 1990/7/28.

10- المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 3/23/ 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج رج ج، العدد 13، الصادرة 1985/3/24.

11- المرسوم التنفيذي رقم 227/90، المؤرخ في 25 /1990/7، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة، ج ر ج ج، العدد 31، الصادرة 1990/7/28.

12- قانون رقم 01/17، المؤرخ في 10 / 1 /2017، المتضمن قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، ج رج ج، العدد 2، الصادرة 2017/1/11.

13- المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 31 / 10/ 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج رج ج، العدد 76، الصادرة 1999/1/31.

14- امال يعيش تمام. (14/13، 4، 2015). التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الاداري في الجزائر. ملتقى دولي حول الفساد واليات مكافحته في الدول المغاربية.

15- أيمن فتحي محمد عفيفي، الوجيز في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، مصر، 2017.

16- بوطبة مراد، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 03/06، أطروحة دكتوراه، الحقوق، الجزائر، 2017.

17- بوعكاز يسرى، تطور نظام الوظيفة العمومية في مجال التوظيف، مذكرة ماجستير، الحقوق، الجزائر، 2016.
18- تيشات سلوى،أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بومرداس، الجزائر،2010.
19- جندل عبد الغني، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، كلية الحقوق الجزائر، 2014.
20- حباني رشيد، دليل الموظف العمومي، دار النجاح، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
21- خالد خليل الظاهر، القانون الاداري،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، مص، 1993، ص 206.
22- المرسوم الرئاسي رقم 438/96،المؤرخ في 12/7 /1996، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة 1996/12/8.
23- سعد لقليب، التوظيف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، 2015.
24- سعيد يوسف البستاني، الجنسية والقومية في تشريعات الدول العربية منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، لبنان، 2003.
25- طربوش قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية، دار النهضة، دون طبعة، مصر، 2008.
26- عبد الغني أبو العزم، معجم عبد الغني، دار النهضة، دون طبعة، مصر، 2013.
27- عبدلي سهام،محاضرات في قانون الوظيفة العمومية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015.
28- عصمت عبدالكريم خليفة، ترتيب الوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الادارية،الجزائر،1983.
29- علي علي سليمان. فقد الجنسية،مذكرة ماجستير، العقود والمسؤولية، كلية الحقوق، الجزائر، 1987.
30- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015.
31- كلثوم بوخروبة. (1990). النظام القانون للموظف السامي، مذكرة ماجستير، الحقوق، الجزائر، 1990.
32- مازن ليلو راضي، دعاوى الموظفين، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، مصر، 2016
33- محمد أحمد عبد الله محمد، الوظيفة العامة، دار المكتب الجامعي الحديث، دون طبعة، مصر، 2015.
34- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
35- محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر التوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2018.
36- مسعود راضية، التصريح بالممتلكات كآلية للرقابة على جريمة الاثراء غير المشروع. المجلة الأكاديمية، العدد3، المجلد 1، الجزائر، 2015.
37- مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دار بلقيس، الطبعة الأولى،الجزائر، 2016.
38- يسمينة لعجال، التخلي عن الجنسية بين سلطة الدولة وإرادة الفرد، مجلة *دفاتر السياسة والقانون، العدد 8، المجلد 1*، الجزائر، 2013.