

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

## The principle of neutrality in the civil service

سعدي نجيب<sup>1</sup>

تاريخ النشر: 2022/07/01

تاريخ القبول: 2022/04/14

تاريخ الاستلام: 2021/01/09

## ملخص:

إذا كان الفقه قد اتفق حول ضرورة مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، فالشيء الذي لم يتفق عليه هو درجة هذا الحياد، فهناك من يرى إطلاق مبدأ الحياد فالموظف العام يجب أن لا يتأثر بكل الضغوطات، ويتجرد من الحقوق السياسية ويفضل المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، ولضمان مبدأ الحياد يجب توفر حماية الموظف، وتنظيم الوظيفة العمومية بحمايتها من التدخلات والضغوطات التي تمارس عليها من العناصر الخارجية، وعلى هذا الأساس يجب على الموظف أن يلتزم بأداء واجباته في نطاق ما تقضي به الوظيفة العامة، كالتزامه بطاعة الأوامر الرئاسية لان واجب الطاعة أمر مفروض تمليه قوانين وطبيعة الوظيفة العامة، وهو الركن الرئيس في استمرارية المرفق العام، كما يجب ان يلتزم الموظف العمومي بواجب التحفظ في سلوكه العام وارتباطه بعدم ممارسة أي عمل يחדش كرامة الوظيفة العمومية أو مهنته، او المرفق الذي يعمل به.

إذن فالحياد في حقيقته شكل من اشكال وجود الدولة، بكل ماتعني هذه الحالة من فلسفة قانونية، أو اجتماعية، أو سياسية، أو اقتصادية، وما تتطلب من تظافر كل الجهود وكل الطاقات دون استثناء، ومزج كل المبادئ، فهو بمثابة مشروع بحث عن الإلتقان المستمر لفكرة الدولة كلمات مفتاحية: الجدارة، المساواة، الشفافية، تحمل المسؤولية في التوظيف.

**Abstract:**

*If the jurisprudence has agreed on the necessity of the principle of neutrality in the civil service, what was not agreed upon is the degree of this neutrality. there are those who*

1 القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، الجزائر، البريد الإلكتروني [sadinadajib28@gmail.com]

*see the launch of the principle of neutrality the public servant should not be affected by all pressures, and stripped of political rights the public interest is preferred over the personal interest, and to ensure the principle of impartiality employee protection must be in place. and the organization of the public office by protecting it from interference and pressures practiced by them from external elements, basing on this the employee must be committed to performing his duties within the scope of the public office, as his obligation to obey presidential orders because the duty to obey is imposed dictated by the laws and the nature of the public office, it is the main pillar in the continuity of the public facility, the public servant must also abide by the duty of discretion in his general behavior and its association with not doing any work violates the dignity or profession of the public office, or the facility in which it works.*

*therefore, neutrality is, in fact, a form of statehood. in all the legal philosophy of this case, Or social, or political, or economical, and what requires concerted all efforts and all energies without exception, and blending all principles, it is a research project on the continuous perfection of the idea of the state.*

**Keywords:** Merit, equality, Transparency, Take responsibility in hiring.

## مقدمة:

الأصل في تواجد الدولة كهيكل وككيان هي خدمة المواطن وإشباع حاجياته العمومية وتحقيق أغراضه ومصالحه، وذلك من خلال النشاطات التي تقوم بها السلطة خاصة التنفيذية منها، ممثلة في الإدارة، ومنه اتساع مجالات تدخل الدولة باختلافها وكثافتها خاصة في مجال الوظيفة العمومية. والوظيفة العامة تعد تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حق لهم والهدف من القيام بالوظيفة هو تسيير مرافق الدولة وخدمة المواطنين وإشباع حاجات الأفراد وفقا للقوانين والأنظمة السارية المفعول، و الموظف هو إنسان يعمل في الإدارة العامة يمكن أن يعبر عن رأيه في كافة المجالات وذلك انطلاقا من المبادئ المكفولة دستوريا في جميع البلدان ومن ثم يكون للموظف الحق في التعبير عن رأيه كما يشاء ويعتق الديانة التي يختار أو المذهب أو الفكر أو الاتجاه الذي يراه صائبا كما يمكن له أن يعبر عن آرائه السياسية حتى لو كانت لا تتفق مع السياسة العامة للحكومة التي يعمل في خدمتها وينفذ برامجها السياسية، غير أن إتاحة هذا الحق للموظف يجب أن لا يكون على حساب الوظيفة أو المساس بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حتى لا يؤثر في السير الحسن لأداء الوظيفة وسيرورة المرفق العام بانتظام وإطراد.

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

فيقتضى من الموظف أن يؤدي واجباته وأعماله في نطاق ما تقضي به الوظيفة العامة، والا يؤدي إلى فتح المجال أمام تخريب مؤسسات وهيئات الدولة وبالتالي يؤدي إلى التمييز بين المواطنين والموظفين ولحسابات فيئة معينة على حساب فيئة أخرى وظهور حالات الفساد والمحسوبية والمظاهر اللأخلاقية، ومن هنا تدخلت أغلب النظم الوظيفية لتفرض على الموظف واجبات والتزامات كما تبين له الحقوق وعلاقة ذلك بالحياد وارتباطها بحياد الإدارة العامة.

إن الموظفين العموميين هم اليد الطولى للدولة في تسيير المرافق العامة، وباعتبار المرفق العام هو أصلاً قائم على أسس معينة تظهر فيها نية السلطة في التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الحديثة، ما يؤدي إلى إحاطة المرفق العمومي بمبادئ عامة كالمساواة وقاعدة استمرارية المرفق العام، وكذا تغيير نظام المرفق العام وقابليته للتطور، كل ذلك لتحقيق وضمان مبدأ الحياد، وبالتالي أصبحت هي أصلاً وكأنها قوانين ملزم تطبيقها من طرف الإدارة العمومية والموظف العمومي معاً، إذ يعتبر هذا الأخير العمود الفقري للتنفيذ الفعلي لمبادئ الديمقراطية على كل المستويات، خاصة على مستوى المرفق العام باعتباره يمثل نقطة تماس مباشر مع الجمهور. وبالتالي فله الدور الأكبر في إرساء قواعد دولة القانون التي لا يخلو أي مبدأ من مبادئها الأساسية في معناه ضمناً من فكرة الحياد. هذا زيادة عن كون الموظف العمومي قبل أن يلتزم بواجباته الوظيفية فهو فرد من أفراد المجتمع له حقوق وواجبات، فقد يظهر أن واجباته الوظيفية الملزم بتنفيذها كواجب الطاعة، واجب الولاء، واجب تنفيذ أوامر الرئيس من طرف المرؤوس... الخ، قد تقف لا حجرة عثرة أمام ممارسة حقوقه، كحقه في حرية التعبير عن رأيه، الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو التمتع بالحق النقابي وبالتالي الحق في الاضراب أو حق الترشح في الانتخابات.... الخ الأمر الذي يحتم طرح فكرة الحياد في الوظيفة العمومية واستقرارها.

وعلى ضوء ما تقدم عن الحياد في الوظيفة العامة ومدى تصادم مصالح الأطراف المشتركة ولو ظاهرياً أحياناً، كالموظف العام والمواطن وكذلك مصالح الإدارة. ومن جهة أخرى مبدأ الحياد الذي سبق وأن لاحظنا أنه مزيج من قواعد خاصة بضبط الموظف العام في ممارسة مهامه، كونه موظف ومواطن في آن واحد والمرافق العامة في تأدية الخدمات العامة للجمهور وكونها الواجهة الحقيقية لتواجد كيان الدولة. وبالتالي فالإشكالية التي تطرح نفسها والتي نحن بصدد البحث في موضوعها تتمثل في التساؤل التالي:

ما مدى نجاعة مبدأ الحياد في الوظيفة العامة في إحداث التوازن وتحقيق الأهداف المرجوة؟

### المطلب الأول: مبدأ الحياد والتزامات الموظف العمومي

و لذلك فواجبات الموظف ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمصلحة العامة التي تسعى الدولة لتحقيقها ومن ثم فإن أي تهاون أو امتناع عن القيام بالواجبات يعد مؤثراً بالمصلحة العامة ولهذا فالموظف يعمل في إطار مجال الإلزام بطاعة الأوامر الرئاسية وواجب التحفظ، وكذا واجب المحافظة على اسرار الوظيفة العامة.

## الفرع الأول: مجال الالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية.

تعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجحة أحد الاهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري<sup>1</sup>

### أولاً: أشخاص الطاعة

إن الطاعة الرئاسية مناطها السلم الإداري أو التدرج الرئاسي الذي يقوم على أساس خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات وهذه الرابطة الرئاسية لا تقدم إلا بوجود طرفي الأول يصدر الأمر والآخر يمثل له وينفذه وهما الرئيس والمرؤوس.

وتعريف الرئيس لم تتطرق اليه القوانين ولا الأحكام القضائية، فقد تطرق إليه الفقه بكثير من التعاريف التي اختلفت فيما بينها كل حسب زاوية الرؤية التي ينظر منها.<sup>2</sup>

- ونذكر تعريف الأستاذ " سيد محمد الهواري الذي أورده بهذا الشأن بأنه " الشخص الذي يقوم بإتمام الأعمال بوساطة الآخرين فكل من يمارس نشاطاً إدارياً يتعلق بالتخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة هو إداري أو مدير أو رئيس إداري ".<sup>3</sup>

و يرى الدكتور "مازن ليليوراضي" في تعريفه للرئيس بأنه " الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة، والرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها والموظفون ملزمون باتباع توجيهاته لأنه الأكثر خبرة والأقدر على تنسيق جهودهم نحو تحقيق أهداف المرفق.<sup>3</sup>

من خلال هذا التعريف نجد أن الرئيس في الوظيفة العامة هو أصلاً موظف عام غير أنه تقع تحت سلطته مجموعة من الموظفين أو الأفراد وكلهم يعملون لتحقيق هدف معين من طرف الدولة تحققه عن طريق الوظيفة العامة، كما يتحمل الرئيس الإداري مسؤولية سير المرفق العام وذلك من خلال التوجيهات التي يوجهها للموظفين الملزمون بإتباع هذه التوجيهات وبالتالي فيحقق ذلك من خلال إصدار الأوامر والتعليمات التي يصدرها لتنفيذ من قبل المرؤوسين. ولذلك فإن الرئيس يملك من السلطة التأديبية ما يتمكن به من قمع أي تقصير من الموظفين تجاه واجباتهم الوظيفية<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر سنة 2012، ص 273.

<sup>2</sup> مازن ليليوراضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعة الإسكندرية، مصر، سنة 2002، ص 43.

<sup>3</sup> مازن ليليوراضي، المرجع السابق، ص 43.

<sup>4</sup> Alain Plantey . Traité pratique de la fonction publique. Volume 1.Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963 .p444

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

وقد يكون الرئيس فردا أو مجموعة من الأفراد يشكلون هيئة أو مجلس، كما يخضع هذا الرئيس بدوره إلى رئيس أعلى منه في السلم الإداري ومن هنا تستمد الطاعة الرئاسية والسلطة الرئاسية نشاطها الإداري. في الجزائر نجد الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الساسي العام للوظيفة العمومية السابق الذكر في المادة رقم 04 منه "يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

و يطبق هذا التعريف حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مادته رقم 02 على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

فبعد ترسيم الموظف يصبح خاضعا لقانون الوظيفة العامة التي تخضع لتسلسل إداري معين يحدد خضوع الموظف وتبعيته إلى رئيسه المباشر، و من ثم تظهر علاقة التبعية والسلطة الرئاسية، التي تعتبر الوجه المقابل للتبعية الإدارية مرتبة مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه، وبالتالي فالرئيس يملك سلطة على مرؤوسيه، هذه السلطة التي تنفصل إلى سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه، فله الحق ان يقوم بنقل الموظف وترقيته وعقوبته انطلاقا مما تحدده القوانين والتنظيمات، كما نجد سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه بإصدار الأوامر والتعليمات، وعلى وجه العموم نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساسا بأنها سلطة (أمرة) لكونها تقوم على إصدار أو امر ملزمة للمرؤوسين.<sup>1</sup>

### ثانيا: محتوى واجب الطاعة.

إن واجب الطاعة أمر مفروض تمليه قوانين وطبيعة الوظيفة العامة وهو الركن الأساسي في حسن سير المرفق العام.

فالأوامر التي يتلقاها المرؤوس من رئيسه واجبة التنفيذ والزامية لا اختيارية، ذلك أن التعليمات إنما هي مجرد أدوات تستهدف تطبيق القوانين والتنظيمات والرفع من مردودية المرافق العامة وتحسين الخدمات المقدمة للموظفين، فهي تحظى إذن بقرينة المشروعية بصفة عامة ولا يجوز للموظف ان يتجاهلها أو أن يرفض الانصياع لها<sup>2</sup>

وفي قانون التوظيف الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 تموز 1983 أكد المشرع أيضا ضرورة الامتثال لجميع التعليمات الصادرة من الرئيس الإداري إلى موظفيه، حتى لو كانت هذه الأوامر غير قانونية الا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديدا جسيما وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من قراراته

<sup>1</sup> M. Waline.-Droit Administratif, 9è ed, Paris, Sirey, 1963. p290

<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 103

و بذلك فمن الأهمية بمكان أن تشير إلى أن طاعة المرؤوس للرئيس في تنفيذ كل أوامره لا تأخذ طابع الإطلاق، فللموظف أن يرفض الأوامر التي يراها خارجة عن حدود المشروعية ويظهر خارجة عن حدود المشروعية ويظهر خطرهما على المرفق العام ظهورا صارخا. هذا بالإضافة إلى أن الموظف ملزم باحترام رئيسه المباشر والتعامل معه بكل آداب ولباقة ومناقشته في إطار محدد تحدده الأنظمة التي تبين الإطار المعمول به والعلاقة بين الرئيس والمرؤوس،

### ثالثا: حدود واجب الطاعة

إذا كان واجب الطاعة يتمثل في التنفيذ الدقيق لأوامر الرؤساء شفوياً كانت أو كتابية فهل الواجب الطاعة حدود تحده أم انها طاعة مطلقة. ومن المعروف أن واجب الطاعة مرتبط ارتباطاً أساسياً بنوع الوظيفة وطبيعتها كما أنه مرتبط بالنظام الإداري المتبع بالإضافة إلى أن حدود واجب الطاعة تتعلق بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس. فإذا كان النظام مركزياً فإن كل السلطات تتجه لتوحيدها بين أيدي سلطة مركزية في الدولة واتخاذ جميع القرارات وإصدار الأوامر عن هذه السلطة الموجودة عادة في العاصمة وبالتالي على السلطة المحلية والتي توجد في مرتبة دنيا الا تنفيذ الأوامر والقرارات المحلية والتي تصدرها السلطة العليا المركزية. وفي هذا النظام تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا ويساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعض في سلم إداري منتظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته، ويتسع مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوسين<sup>1</sup>

أما بالنسبة للنظام اللامركزي فإن سلطات اخذ القرار تكون في هيئات معينة غير مركزية كأن تكون هيئات منتخبة من طرف المواطنين وخاضعة فقط للرقابة الوصائية وبالتالي لا يجوز للسلطة المركزية تعديل أو إلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية فهي إما ان تقبلها كما هي أو ترفضها كما هي، و يجب الإشارة إلى أن واجب الطاعة ينطلق من أساس قانوني يتمثل في التدرج الرئاسي بين الموظفين وهذا ما نجده متوفر في النظام المركزي والنظام اللامركزي.

### الفرع الثاني: مجال واجب التحفظ

واجب التحفظ ليس كبقية الواجبات المهنية وذلك لأن الموظف العمومي لا يعلم بداية ونهاية حدود هذا الواجب. فهو يكتنفه غموض يصعب معه تحديد مضمونه وحصر مجال إنطباقه.

### أولاً: مدلول واجب التحفظ

<sup>1</sup> - د - مازن ليلبوراضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر سنة 2002، ص 58

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

- يتمثل التعريف السلبي لواجب التحفظ في تمييزه عن عدة واجبات قد تتشابه معه على مستويات مختلفة كواجب الكتمان مثلا، و يتفق واجب التحفظ مع واجب كتمان السر المني من حيث الشكل، ذلك ان كل منهما يفرض على الموظف عدة إمتناعات، كما يتحد كل من الواجبين في غاية تحقيق حسن سير المرفق العام.

- فالتعريف الإيجابي لواجب التحفظ، هو ضبط المحتوى الذي يمنحه القاضي الإداري لواجب التحفظ، فقد جاء على لسان المحكمة الإدارية انه استقر فقه قضاء هذه المحكمة على ان واجب التحفظ يقتضي من العون العمومي ان يكون سلوكه داخل الإدارة وخارجها مستقيما وان لا يمس سمعة الوظيفة العمومية.

و بالتالي على الموظف أن يعتني بسلوكه العام وبمظهره وان يتجنب في حياته المهنية والخاصة كل تصرف من شأنه ان يعرض الإدارة وأعاونها للانتقاد، اذن فواجب التحفظ هو أصلا قاعدة سلوكية ينتهجها الموظف باستقامة واعتدال داخل وخارج الإدارة.

### ثانيا: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ

ان الالتزام بواجب التحفظ ليس بمعنى ان نجعل الوظيفة تخضع للسلطة العامة وان نجعل الموظف يكتب آرائه، وبالتالي فغموض واجب التحفظ واقتراه بالولاء للسلطة أو للحكومة جعل حدوده غير واضحة ومهمة.

ويذكر الفقيه "piquemal" ان اول استعمال لمصطلح التحفظ كان في حكم "terrisse" سنة 1919 عندما قضى ان سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه بسبب الطريقة التي ساهم بها في المعركة الانتخابية والتي تتعارض مع واجب التحفظ. و بالتالي أيد مجلس الدولة الفرنسي قرار فصله بسبب إخلاله بالالتزام الذي تفرضه عليه وظيفته العامة. و على هذا الأساس جاءت القوانين الخاصة تقرر بهذا الواجب، و التزام رجال الوظيفة العامة بالتحفظ، وعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر المادة رقم 57 من قانون التعليم العالي، والصادر بتاريخ 16 جانفي 1984 مستخدمة مصطلح التحفظ في الزام الأستاذ في حرية التعبير بشرط ان يلتزم بالتحفظ حول تقاليد الجامعة والنصوص القانونية الخاصة بها.

على عكس قوانين الوظيفة العامة ومنها القانون الصادر بتاريخ 13 جويلية 1983 الذي لم يتضمن أية إشارة إلى الالتزام بالتحفظ، على أساس ان هذا الالتزام اكتمل بناءه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وان النص عليه في القانون لن يضيف أي جديد باعتباره التزاما مفروضا على كل الموظفين ويتم تطبيقه من قبل القضاء بالنظر إلى كل حالة على حدى حسب المستوى الوظيفي<sup>1</sup>.

1 - د - بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين الادارة والسياسة العامة في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص

أما على مستوى النصوص التنظيمية للوظيفة العامة في الجزائر نجد الإشارة إلى واجب التحفظ بالنسبة للموظف العام، كالتحفظ في سلوكه العام وارتباطه بعدم ممارسة أي عمل يخدش كرامة الوظيفة العامة، أو مهنته، أو المرفق العام الذي يعمل به، وهذا ما يظهر جليا في الأمر 133-66 خاصة في المادة رقم 20 منه. وكذلك في الأمر رقم 03-06 في مادته رقم 42 التي تنص على مايلي " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم<sup>1</sup>.

كما ظهر واجب الالتزام بالتحفظ في قرارات مجلس الدولة خاصة القرار رقم 1192 الصادر بتاريخ 19 افريل 2004 من طرف الغرفة الثانية والذي جاء كما يلي:

" حيث بالفعل فإن المرسوم التنفيذي رقم 93-54...والذي يشير الى المرسوم التشريعي 93-02 المتضمن تمديد فترة حالة الطوارئ يلقي على عاتق الموظف التزامات بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي أو الإيديولوجي وهذا الالتزام خارج العمل يمنعه من القيام بأي تصرف أو سلوك لا يليق بوظيفته، حيث أن عدم احترام هذا الالتزام يشكل خطأ مهنيا جسيما يمكن ان يؤدي الى العزل<sup>2</sup>". هذا القرار الذي اعتبر ان عدم الالتزام بواجب التحفظ يشكل خطأ مهنيا جسيما يؤدي إلى العزل وذلك لأن الجزائر تمر في ذلك الوقت بفترة عصبية، إذ نجد أن حالة الطوارئ المفروضة أدت إلى فرض قيود على العمل السياسي وبالتالي على الموظف العام خاصة الذي ربما يتأثر بالعمل السياسي

### ثالثا: الخصائص العامة لواجب التحفظ

إذا كان واجب التحفظ هو عبارة عن التزام يقع على كاهل الموظف العام ويقيد حريته لا يصبح حرفي ابداء آرائه وذلك في اطار المحافظة على حسن سير المرفق العام، هذا ما جعل واجب التحفظ يتقارب في مفهومه مع الولاء مثلا الذي تفرضه الالتزامات العامة للموظف وعلى هذا الأساس وجب إظهار جملة من الخصائص العامة لواجب التحفظ حتى نميزه عن غيره من الواجبات التي تتقارب مفاهيمها مع مفهوم هذا الواجب وهي:

#### 1-واجب التحفظ واجب عام

على خلاف الواجبات الأخرى التي تقبل الاستثناءات وتمتاز بطابعها المحدود، يتميز واجب التحفظ بعموميته فهو ينطبق على جميع الموظفين بدون استثناء كما يشمل جميع وسائل التعبير التي يستعملونها. فالموظف العمومي يخضع لواجب التحفظ مهما كانت وضعيته القانونية في نظام الوظيفة العمومية سواء كان نظام تعاقدى أو كان وضعية نظامية.

<sup>1</sup>- الأمر رقم 03-06 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الساسي العام للوظيفة العمومية - المادة رقم 42

<sup>2</sup>- قرار رقم 1192 صادر بتاريخ 19 افريل 2004 عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

و اما واجب التحفظ من حيث وسائل التعبير فإنها تعني أن يستعمل الموظف جميع الوسائل المتاحة للتعبير عن آرائه في ممارسة حقوقه المدنية والسياسية بكل حرية، شريطة أن يلتزم بالاستقامة في السلوك والاعتدال في القول والفعل. إذن فواجب التحفظ يمتاز بالعمومية وهو واجب عام يطبق على جميع الموظفين بمختلف فئاتهم وبغض النظر عن مراكزهم القانونية (مركز تنظيبي أو تعاقدية) يخضعون لقانون الوظيفة العامة أو لأنظمة وظيفية خاصة ومهما كان مركزهم في السلم الإداري<sup>1</sup>

### 2- واجب التحفظ واجب مستمر زمنيًا

على خلاف الواجبات الأخرى التي تربط التزام الموظف العمومي بها بانتدائه للوظيفة العمومية فواجب التحفظ يمتاز بكونه يبدأ قبل الدخول في الوظيفة كما يكون أثناء سيرورة الوظيفة، ويستمر الى تقاعد الموظف، فقبل الدخول في الوظيفة العمومية يجب أن يتمتع المترشح لهذه الوظيفة بالحقوق المدنية، وهذا باعتبار سلوك المترشح للوظيفة العمومية يحسب على أنه سلوك الموظف العمومي الذي يمارس هذه المهنة، و على هذا الأساس فالسلطة التقديرية ترجع للإدارة العامة في ضبط قوائم المترشحين للوظيفة العمومية.

فالموظف العمومي يمارس حقوقه المدنية مثل سائر المواطنين، على أن الثنائية في الصفة التي يمتاز بها كمستخدم من طرف الإدارة من جهة وكمواطن من جهة أخرى دفعت بشق كبير من الفقهاء الى إقامة تمييز بين وضعيته أثناء القيام بوظائفه ووضعيته خارج أوقات عمله.

فيعتبر هؤلاء أن الموظف الذي يقوم بوظيفته لا يمارس حرته في التعبير وعلى هذا الأساس لا يلتزم بواجب التحفظ بل يخضع إلى الواجبات الأخرى كواجب الحياد وواجب الكتمان وواجب احترام تعليمات الرؤساء، غير أنه يسترجع تلك الحرية في حياته الخاصة.

الا أن الأستاذ " بورد نكل " لا يذهب في هذا الاتجاه ويعتبر ان الموظف لا يقطع صلته بالإدارة العامة بمجرد غلق باب مكتبه، بل يبقى ملتزما بالواجبات التي تفرضها عليه وظيفته

### 3- واجب التحفظ واجب متفاوت الدرجات:

واجب التحفظ هو التزام سلبي، مؤداه امتناع الموظف العام عن التعبير عن آرائه بطريقة تتناقض مع وظيفته، و يتمثل ذلك بصورة جلية في حالة ممارسة الموظف لحرية التعبير عن الآراء السياسية، وبصفة خاصة عندما يعتنق مذهباً سياسياً مخالفاً للحكومة أو السلطة التنفيذية التي هو تابعاً لها، فعلى احترام المرفق الذي يعمل به أو السلطات العامة في الدولة، و كل ذلك يهدف إلى محاولة منع تسييس الوظيفة

<sup>1</sup> - د. بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين الإدارة والسياسة العامة في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص.

العامه وضمنان حياد الموظف الذي يجب أن لا يجعل من الوظيفة التي يشغلها أداة لتنفيذ أي برنامج سياسي، والا يبدو داخل الإدارة كواجهة لحزب سياسي أو فكرة ايديولوجية معينة فهذا لا يتماشى مع حياد الإدارة وكذا السير الحسن لها<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: مجال السر المهني

تسمح الوظيفة العامة للموظف بالاطلاع على مجموعة من المعلومات التي تصنف في خانة الأسرار المهنية التي لم يكن بمقدوره أن يطلع عليها لو لم يكن في الوظيفة.

هذه الاسرار التي يطلع عليها الموظف يمكن ان تكون شخصية تتعلق بفرد من افراد المجتمع الذين لهم مصالح لدى شاغل هذا المنصب، كما يمكن ان تصنف في اسرار المؤسسة أو الهيئة الادارية التي يعمل فيها الموظف.

### أولاً: حدود وشروط السر المهني

- إن افشاء السر المهني يعني الإفشاء بوقائع لها الصفة السرية من شخص مؤتمن عليها بحكم وظيفته أو مهنته خلافاً للقانون.

و أن الاحتفاظ بالسر هو عبارة عن التزاما يقع على عاتق من علم به بحكم مهنته موظف كان ام غير موظف، فإن ما يختص به الموظف باعتباره يقوم بالخدمة العامة بجملته التزامات أكثر صرامة من الذين يقومون بالعمل خارج اطار الإدارة العامة. فمن جهة الموظف العام هو ممثل الدولة المؤتمن- من ناحيتها - على اداء الخدمات العامة للمواطنين، والمؤتمن أيضا على أسرار السلطة العامة التي لا يجب اذاعتها ونشرها على عموم المواطنين، و من جهة أخرى يقف الموظف العام، بحكم عمله على كثير من أسرار الناس، لا سيما أولئك الذين يتصل عملهم بالخصوصيات الدقيقة للمواطنين، ومنهم رجال النيابة، و الأطباء، ورجال الأمن، ومأموري الضرائب<sup>2</sup>

ومن البديهي أن الالتزام بالمحافظة على الأسرار يظل موجودا في مواجهة الجهات الإدارية، أو في مواجهة الأفراد، أي لا يجوز للموظف أن يذيع الأسرار للجهات الإدارية أو الأفراد كما أنه لا فرق بين أسرار المهنة أي الأسرار التقنية المتعلقة بالعمل وأسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالغير<sup>3</sup>،

إذن فواجب عدم افشاء السر المهني ملزم به الموظف من بداية التعيين واثناء المسار المهني وحتى بعد خروجه وتخليه عن المنصب.

<sup>1</sup> - د - بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 348

<sup>2</sup> - د - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الاداري لا، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، سنة 2004، ص، 717.

<sup>3</sup> - د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة اخوان مورا نتلي، 1983، ص 125.

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

و من البديهي كذلك انه ليس كل ما يطلع عليه الموظف بحكم وظيفته من معلومات يصنف في خانة السر المهني، بل لا بد من توفر شروط معينة بتصنيف هذه المعلومات أو...في خانة السر المهني ووصفها بالسر الذي يجب كتمانها، هذه الشروط وهي:

\* ان يكون سرا بطبيعته أو بسبب الظروف المحيطة به وفي هذا الشأن انقسم الفقه بشأن تحديد السر إلى اتجاهين اتجاه اخذ بالمعيار الشخصي، حيث يتم تحديد وصف السرية عن طريق صاحب السر طواعية فالموظف لا يلزم في هذه الحالة، إلا بما يعهد به إليه صاحب السر، أما الاتجاه الآخر فيأخذ بالمعيار الموضوع الذي يعتمد في تحديد وصف السرية بالنظر إلى الظروف والأحوال الموضوعية التي احاطت بالواقعة، فلا يشترط ان يعهد صاحبه به صراحة إلى الموظف، بل يكفي أن يتم الاطلاع عليه بسبب المهنة أو الوظيفة، طالما أن هذه الوقائع مرتبطة بالموضوع الذي عهد به اليه، وهو المعيار المعتمد بالنسبة إلى الموظف العام.<sup>1</sup>

\* أن لا يكون معلوما للكافة. إن الواقعة السرية تفقد صفة السرية إذا علم بها الجميع، غير أنه لا تفقد صفتها إذا علم بها الكافة ولم يتأكد هذا العلم، فالموظف الذي يؤكد شائعات يكون قد أفشى السر الذي أو تمن عليه ويتحمل من ثم مسؤولية ذلك<sup>2</sup>

\* ان يعلم الموظف بالسر أثناء الوظيفة أو سببها، فنطاق هذه الأسرار يشمل ما اطلع عليه الموظف منها بحكم وظيفته كالأوامر والقرارات الإدارية والدراسات، ومشاريع القوانين وغيرها، وقد يكون عمله بها بشكل غير مباشر، مما يتيح له الاطلاع على هذه الأسرار.

### ثانياً: أهداف السر المهني

يسعى المشرع من وراء التشدد على الالتزام بواجب السر المهني وذلك لتحقيق عدة اهداف منها ما يخص الفرد صاحب الشأن أي صاحب السر وباعتباره مواطناً، ومنها ما يخص المؤسسة التي يعمل فيها الموظف في حد ذاته فبالنسبة للمشرع يسعى في الأصل لحماية السر المهني لتحقيق مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار، و التي يجب حمايتها بالالتزام الموظف بعدم إطلاع أيا كان عن هذه الأسرار الا في الحالات التي ينص عليها القانون، وذلك لما يترتب من أضرار بهؤلاء الأفراد – وعدم إفشاء أسرار المواطنين من طرف الموظف الذي يعمل في الإدارة يؤدي إلى خلق علاقة وطيدة تربطها الثقة بين الإدارة ممثلة في الموظف والمواطنين وعلى هذا الأساس يسود الاستقرار والطمأنينة لدى المواطنين.

إذن فالهدف الأول من الالتزام بالسر المهني يتمثل في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين

<sup>1</sup> -د- عزيزة الشرفاوي، مسألة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت سنة 1997، ص 9

<sup>2</sup> -د- علي جمعة، محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، 2003، ص 34.

أما بالنسبة للهدف الثاني الذي يسعى المشرع لإرسائه من خلال واجب السر المهني فيتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي بالإمكان ان تمس بمصداقيتها أو تهدد امن الدولة واقتصادها، ومن الأهمية بمكان أن يزيد الموظف وعيا بأبعاد هذين الهدفين وبضرورة احترامهما في كل الأحوال فلا يمكنه التحرر من واجب السر المهني الا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة<sup>1</sup> و بذلك فالمحافظة على هذه الأسرار يؤدي إلى وجود جو من الثقة بين المواطن والسلطة الموجودة داخل الدولة...ولقد تطرق المشرع الجزائري من خلال عدة قوانين الى واجب السر المهني. مثل ما جاء في الأمر رقم 06-03 في المادة رقم 48 التي تنص على " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه ان يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني الا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة "وكذلك المادة رقم 49 من نفس الأمر التي تنص على انه " على الموظف ان يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

### المطلب الثاني: مبدأ الحياد وحقوق الموظف العمومي

يتميز الموظف العام بوضعية قانونية استثنائية بسبب نشاطه ووظيفته التي يمارسها في المؤسسة التي يعمل فيها، هذه الوضعية التي تجعله يتحمل اعباء والتزامات كثيرة وذلك لحسن سير المرفق العام وبلوغ الهدف المنشود من إنشائه في تقديم المصلحة العامة، غير انه مواطن كباقي المواطنين يتمتع بحقوق، ويلتزم بواجبات، و الفرق بينه وبين الأشخاص الآخرين يكمن في ثقل الواجبات والالتزامات الضرورية لتحقيق مبدأ الحياد المفروض عليه، هذا لا يمنعه من اكتساب حقوق شخصية تزيد تمسكا بمركزه القانوني في اداء واجباته في الوظيفة العامة، وبالتالي يجب ان يستفيد الموظف مقابل هذه الواجبات بمزايا تحفزه وتدفعه للعمل في الوظيفة أكثر، هذا بالإضافة إلى حمايته اتجاه الغير، الذي قد يلحق به ضررا لسبب أو لآخر.

### الفرع الأول: مبدأ الحياد والحقوق الشخصية للموظف

إن تفرغ الموظف لمباشرة مهام وظيفته يقتضي حصوله على بعض الحقوق والتي يسعى لتحقيقها لإشباع حاجياته اليومية، و تحقيق اهدافه التي يصبوا إليها، سواء كانت هذه المزايا مادية او غير ذلك، وذلك تأمينا لاستقرار اوضاعه واكتساب ثقته في الإدارة وطمأنته على مستقبله

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق ص 389، ص 390

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

### أولاً: الحقوق الاجتماعية للموظف

الحصول على الأجر هو الهدف الأول الذي يسعى الموظف لتحقيقه لقضاء حاجاته، هذا بالإضافة الى الحصول على مزايا أخرى، منها المادية والمعنوية، وكلها تحقق اهداف اجتماعية يسعى لها الموظف مقابل أداء عمله، مثل المزايا المادية هذا بالإضافة على حقه كإنسان في ممارسة مواهبه وأفكاره والتمتع بحقوقه في مجالات عديدة شرط ان لا تؤثر في الوظيفة.

#### 1- المزايا المادية

يترتب على التحاق الأشخاص بخدمة الدولة خضوعه للنظام القانوني للوظيفة العامة الذي تقرره القوانين واللوائح، بكل ما تقر له من حقوق وما تفرض عليه من التزامات باعتباره ممثلاً للدولة وقائماً على تحقيق المصلحة العامة ومسؤولاً عن تسيير المرافق العامة.

فقد حرص المشرع الجزائري على هذه الحقوق المادية الناتجة عن ممارسة هذه الوظيفة في العديد من القوانين والتنظيمات وبالرغم من اختلاف المزايا التي يتمتع بها الموظف العام بين مزايا مادية ومزايا ادبية، وبين ما يحصل عليه الموظف أثناء خدمته الوظيفية وأخرى يحصل عليها بعد انتهاء الخدمة، فإن هذه المزايا والحقوق تتمثل في الراتب والعلوات والبدلات والمكافآت والتعويضات<sup>1</sup>، فالراتب هو أول الحقوق التي ينتظرها الموظف لقاء العمل الذي يؤديه ويكرس له وقته، فهو في نهاية الأمر مصدر رزق وقد يكون الوحيد. و تصرف المرتبات شهرياً ويحدد مقدارها على أساس درجة الوظيفة<sup>2</sup> بحيث يتم منح جميع من يشغل ذات المركز الوظيفي وذات الدرجة أن يحصلوا على نفس المزايا ونفس المرتب المالي، الا أن سبب اختلاف الرواتب في الغالب يعود إلى الخبرة والشهادات العلمية والحالة الاجتماعية والأقدمية في الالتحاق بالوظيفة العامة، وبذلك نكون امام مبدأ المساواة في الوظيفة العامة الذي تحقق في الحصول على المزايا المادية، هذا المبدأ الذي يعتبر من أهم مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وبالتالي نكون قد حققنا مبدأ المساواة في المسار المهني للموظف في حصوله على حقوقه، دون تمييز.

ويضيف القانون على المرتب الحماية اللازمة، لاعتماد الموظف عليه في معيشته، وعدم حرمانه منه، في حالة التغيب بسبب المرض إلا لأسباب قاهرة كالمرض الذي لا يحتمل شفاؤه، كما يحرص المشرع حماية الراتب من أي تنازل عنه من طرف الموظف أو الحجز عليه.

<sup>1</sup> - د- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007، ص 110

<sup>2</sup> - د- محمد، فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر، ص 444.

و قد تطرق المشرع الجزائري إلى هذه الحقوق في الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 206 في موارده رقم 32-33-34 إذ نجده ذكر حق الموظف في راتبه بعد اداء الخدمة، كما تطرق الى الحماية الاجتماعية والتقاعد في اطار التشريع المعمول به.

## 2- ممارسة الحريات العامة

مسألة الحياد في الوظيفة العامة في الأصل يتجاوزها عاملين، من جهة الموظف العام كمواطن من حقه ان يمارس حياته العامة كبقية المواطنين وبالتالي فهو يتمتع بمجموعة من الحقوق ويمارس مجموعة من الحريات، لكنه مقيد في ممارستها بمبدأ الحياد في الوظيفة الذي يقتضي وضع الموظف العام جانبا عن المواجهة السياسية بما تحتويه من نشاط سياسي وصراع حربي، ومن جهة أخرى فإن مبدأ الحياد في الوظيفة العامة يتطلب منه القيام بأعباء الوظيفة العامة والالتزام بمقتضياتها، وان يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت توجهاتهم السياسية أو العقائدية وبالتالي فمن حق الموظف رغم تقيده بهذه الحدود في حياته الوظيفية أن يعبر عن أفكاره وي طرح وينم مواهبه، و بالتالي يتمتع بحقوقه في التعبير عن آرائه في المجالات التي لا تؤثر على كونه موظفا عاما، و نعني بذلك النشاط الذهني حيث بحوزته ومن حقه الابتكار والتعبير، وهذا ما جاء في الباب الثاني تحت عنوان الضمانات وحقوق الموظف في المادة رقم 26 من الأمر 06 – 03- على أن " حرية الرأي مضمونه للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".

إن المبدأ الأساس الذي يتقاسمه الموظف مع سائر المواطنين يقضي بالاعتراف بحرية الرأي للجميع، هذا المبدأ الذي لا يجيز أن يكون الموظف سواء بمناسبة توظيفه أو أثناء مساره المهني محل أي تمييز قائم على خياراته السياسية، الفلسفية أو الدينية، فهو ليس مجرد آلة مسخرة لخدمة السلطة، فالتزامه تجاه الوظيفة العمومية لا يعني تنازله عن حرية الفكر والى حد ما التصرف للصيقتين بطبيعته الإنسانية وانتمائه الى مجتمع منظم، أما بالنسبة لمبدأ الحياد بمفهوم التعددية فلا يعقل من هذه الزاوية أن يستغل الموظف مركزه لصالح حزب سياسي أو آخر ذلك أن هذا المفهوم يقوم في حد ذاته على التمييز بين الدولة والأحزاب.

## ثانيا: الحياد وحماية الموظف

الموظف العمومي معرض في تأدية مهامه إلى ضغوطات من الإدارة ومن المواطن في وقت واحد، ولهذا فهذه الوظيفة تتطلب فرض حماية يتمتع بها الموظف العام. حماية تكون قانونية تقرها الدساتير والقوانين والتنظيمات تجاه الغير، ومن جانب آخر حماية قانونية اتجاها الإدارة التي قد تتعسف في استعمال السلطة

# مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

## 1- الحماية القانونية اتجاه الغير

يستفيد الموظف العمومي بصفة عامة بجميع الحقوق والحريات التي تتركسها كل من الدساتير وإعلان حقوق الإنسان والقوانين والتنظيمات، فحتى يتفرغ الموظف للعمل المعين من اجله وحتى تستفيد الإدارة بخدماته على اكمل وجه، نصت القوانين الأساسية أن الإدارة مكلفة بحماية الموظفين من جميع انواع التهديدات والإهانات والشتم والقذف والتهجم الذي يتعرضون له أثناء ممارسة مهامهم وإصلاح الضرر الذي ينجم عن ذلك عند اللزوم<sup>1</sup>

فها هو الدستور الجزائري مثلا لسنة 1996 في مادته رقم 148 ينص على أن " القاضي محمي من الضغوطات والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته او تمس نزاهة حكمه " .

أما قانون الوظيفة العمومية فقد حرص على حماية الموظف العام من التهديدات والإهانات والقذف الذي قد يتعرض اليه الموظف اثناء ممارسة مهنته، حيث نص في المادة رقم 18 من الأمر 66-133 على ضرورة ضمان الاستقرار والامن في الممارسة، كما لزم أيضا الإدارة العامة التي يعمل ضمنها بحمايته من كل فعل يؤثر عليه سلبيا كموظف عام

و من الضمانات التي تتركسها أنظمة الوظيفة العمومية حلول الدولة محل الموظف للدفاع عنه ضد كل اعتداء قد يتعرض له أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها ذلك ان هذا الاعتداء كيفما كان شكله إذ يوجه للموظف في ظاهره إنما يوجه في الحقيقة إلى الدولة التي يمثلها ويعمل باسمها ولحسابها<sup>2</sup>، فالمادة رقم 30 من الأمر 03-06 تنص على حماية الموظف مما قد يتعرض له حيث جاء فيها " يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفة أو بمناسبتها ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به " .

هذا بالإضافة إلى الحماية التي توفرها الإدارة للموظف اذا تعلق الأمر بالمسؤولية المدنية للموظف— وهذا ما جاء طرحه في المادة 31 من الأمر السابق ذكره والتي تنص على " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من غير سبب خطأ في الخدمة فيجب على المؤسسة أو الإدارة أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب الى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له "<sup>3</sup>أما قانون العقوبات العام فهو الآخر نص صراحة على حماية الموظف العام بكونه بين الأفعال التي يمكن اعتبارها جرائم على أساس انها تهدد كيان الوظيفة العامة. فقد خص القسم الأول في الفصل الخامس الى الإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة. فالمادة رقم 144 من قانون العقوبات تنص على " يعاقب... كل

<sup>1</sup> - د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 110.

<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 299

<sup>3</sup> - الأمر رقم 03-06، الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006 المادة رقم 304، المادة رقم 31.

من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو احد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم.<sup>1</sup>

## 2- الحماية القانونية اتجاه الإدارة العامة

رغم أن الموظف العام يعتبر الأداة الفعالة في تنفيذ سياسة الإدارة العامة بحسن سير المرافق العامة، وذلك بأداء مهامه على أحسن وجه. إلا أن الإدارة العامة قد تستعمل تعسف السلطة أو الضغط على الموظف من السلطة الرئاسية المباشرة له. أو من السلطة المركزية الأمر الذي يستدعي تدخل المشرع قصد حماية الموظف ضد تعسف الإدارة، فدستور 1966 في مادته رقم 22 - تنص صراحة على التعسف في استعمال السلطة، هذا من جهة ومن جهة أخرى قرر القانون حق الموظف العام في الحماية من تعسف السلطة والإدارة في القرارات التي يراها غير مشروعية وذلك بالطعن فيها وهو إجراء فعال في حماية الموظف من الإدارة وكذلك حماية الإدارة نفسها في شرعية أعمالها الإدارية، هذه الحماية التي خص بها الموظف من قرارات الإدارة غير مشروعة تكون إما إدارية أو حماية قضائية، كما في الطعن الإداري بشقيه السلمي، والولائي وإما بإخطار هيئات المشاركة والطعن مثل اللجان متساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية. فالمادة رقم 65 من الأمر 03-06 تنص على " تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال، و كذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية تنص

المادة رقم 67 من نفس الأمر على أن " تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر"<sup>2</sup>

أما بالنسبة للحماية القضائية للموظف الحق في رفع الدعوى أمام القضاء، إما قصد الحصول على إلغاء القرار الفردي أو التنظيمي الذي قد مس بأحد حقوقه وإما من أجل الاستفادة من تعويض الأضرار التي يكون قد تعرض لها.<sup>3</sup> وحق الطعن في القرار الإداري من طرف الموظف العام يعتبر من أهم الضمانات في مواجهة السلطة الإدارية أمام القضاء، لما يتصف به القضاء من استقلال وحيادة ونزاهة، كل ذلك يضمن حق الموظف من تعسف السلطة في إصدار قراراتها ضد الموظف العام

## الفرع الثاني: الحياد والحق النقابي

أكد البند الثامن من العقد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية الذي صدر في 16 سبتمبر 1961 والذي ينص على " على الدول الأطراف ان تتعهد بأن تكفل: حق كل فرد في تشكيل

<sup>1</sup> - الامر رقم 156-66 مؤرخ في 08 يونيو 1966، المعدل والمتمم، والمتضمن قانون العقوبات، القانون رقم 14-11 المؤرخ في 02-08-2011، المادة رقم 144

<sup>2</sup> - الأمر رقم 06 - 03 الصادر في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة رقم 65، والمادة رقم 67.

<sup>3</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 295.

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

النقابات والانضمام الى ما يختاره منها...ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق سوى ما ينص عليه القانون مما يكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي".

### أولاً: الاعتراف بالحق النقابي في الوظيفة العامة

يعتبر هذا الحق من الحقوق المستحدثة للموظفين العموميين في بعض الدول ومنها الجزائر، ذلك انه بالرغم من أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد نص على ذلك مثلما ذكر آنفا، الا ان الاعتراف للموظفين بهذا الحق تأخر كثيرا خلافا للوضع بالنسبة للعمال في القطاع الخاص اذن فالحق النقابي ظهر في القطاع العمال قبل الوظيفة العامة، وبالتالي تعتبر حرية تكوين النقابات العمالية بمثابة الأساس القانوني لحرية الموظف العام في الانضمام الى النقابات وكانت بمثابة الطريق الممهّد لظهور النقابة على مستوى الوظيفة العامة

أما الحق النقابي في الجزائر فظهر بصفة صريحة الا بعد الإتيان بنظام التعددية السياسية في دستور 1989 خاصة في المادة 53 منه، التي تنص على " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين".

وقد حددت احكام القانون رقم 90-04 المؤرخ في 2 جوان 1990 الإطار العام المرجعي الذي يتدرج فيه النشاط النقابي وكذا الشروط المطلوبة لا نشاء المنظمة النقابية. وقد ظهر رأي يؤيد الحرية النقابية في الوظيفة العامة وآخر يرى ضرورة الاعتراف بهذا الحق. فالاتجاه الأول يرى أن الاعتراف بالحق النقابي يعتبر هدما للأساس العام الذي يربط العلاقة التنظيمية بين الإدارة والموظف كما يتعارض مع مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد والذي يتأثر بالإضراب، كما يؤثر في مبدأ التدرج الإداري الذي يصبح من خلاله الموظف يخضع لأوامر قيادة النقابة بدلا من الخضوع للرئيس المباشر في الإداري. اما الاتجاه الثاني المؤيد للحرية النقابية في الوظيفة العامة فيعتبر ان الحق النقابي من اهم الضمانات التي تحمي الموظف من تعسف الإدارة، كما تسمح لهم بالدفاع عن مصالحهم

### ثانياً: الاعتراف بالحق النقابي ونتائجه

يترتب على الإقرار الدستوري والتشريعي للحق النقابي في الوظيفة العامة العديد من النتائج لعل اهمها ترجمة النصوص القانونية الى مجموعة من الحقوق، والحريات يتمتع بها الموظف العام حتى يستطيع ممارسة حقه النقابي بحرية. و من اهم هذه النتائج حق الموظف في حرية تأسيس نقابات الموظفين والانضمام إلى النقابة.

إن إنشاء الحركات النقابية وفقا للقانون 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي والتي لا يمكن الخروج عنه كإطار في هذا الشأن او تجاوزه، وإن إعداد النظام الأساسي يخضع لرقابة السلطة الوصية التي لها حق مراقبة النظام الأساسي للنقابة واسقاطه على نشاطات هذه المنظمة ومدى تطابقه مع الأهداف الأساسية التي أنشئت من اجلها.

وكذلك من اهم النتائج المترتبة على الاعتراف بالحرية النقابية عدم جواز حل النقابات الموظفين عن طريق الإدارة، وهذا لضمان عدم تدخل الإدارة في النقابات.

وارجع المشرع حل النقابات عن طريق الإجراءات القضائية فقط، فالسلطة القضائية هي وحدها الكفيلة بحل الحركات النقابية، وهذا الإجراء بدوره يعمل على حماية النقابة من تدخل السلطة الإدارية.

### الخاتمة:

يتجاذب مبدأ الحياد عاملان هما ضرورة كفاءة حريات الموظف باعتباره مواطناً، ووجوب عدم انحياز المرفق العام وحيدته أثناء تقديم الخدمات، ولقد اعترفت به كل التشريعات، وأكدت النصوص على تطبيقه ليس في الوظائف العامة فحسب، بل يجب إعماله في كل المجالات التي تتدخل فيها الدولة بواسطة المرفق العام.

### قائمة المراجع:

#### الكتب:

حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الاداري لا، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2004.

عزيزة الشرقاوي، مسألة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت سنة 1997.

علي جمعة، محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، 2003.

مازن ليليو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعة الإسكندرية، مصر، 2002.

محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة اخوان مورا نتلي، 1983.

محمد، فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر.

نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007.

هاشعي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر سنة 2012.

#### المذكرات:

بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين الادارة والسياسة العامة في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص 334

#### القوانين:

الامر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966، المعدل والمتمم، والمتضمن قانون العقوبات،

## مبدأ الحياد في الوظيفة العامة

---

القانون رقم 11-14 المؤرخ في 02-08-2011.

الأمر رقم 03-06 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

القرارات القضائية:

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

المراجع الأجنبية:

Alain Plantey. Traité pratique de la fonction publique. Volume 1. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963.

M. Waline.-Droit Administratif, 9è ed, Paris, Sirey, 1963.