



دور الأمن القانوني في ضمان مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية

من إعداد الأستاذ بوعيس يوسف أستاذ مساعد قسم -أ- المركز الجامعي نور

البشير البيض

مقدمة :

يعد مبدأ الأمن القومي حالياً، من أكثر المفاهيم انتشاراً خصوصاً عندما يتعلق الأمر بمحاولة تقييم نظام قانوني معين.

فالتعديلات المتكررة التي تلحق بالقوانين، سواء كان الأمر يتعلق بالتشريعات الفرعية أو العادية أو حتى التشريعات الأساسية (الدساتير) تمس مبدأ الاستقرار والأمن القانوني المنشود في دولة القانون.

فيمكن قياس الاستقرار السياسي لنظام الحكم بثبات تشريعها الأساسي مثلاً، وفي هذا السياق نجد أن الدستور الفرنسي الحالي والذي دخل حي التنفيذ مع قيام الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 ومازال مستمراً إلى وقتنا الحالي مع بعض التعديلات الطفيفة والتي كان آخرها سنة 2008.

ومن الدساتير الأكثر استقراراً رغم قدمها نجد الدستور الأمريكي والذي تم إعداده سنة 1787 وتمت المصادقة عليه سنة 1788 ليدخل حيز التنفيذ سنة 1789 ومنذ ذلك التاريخ ظل ساري المفعول إلى غاية تاريخ اليوم ولم يتعرض سوى إلى 27 تعديل، عشر منها كان سنة 1791 أي بعد سنتين من دخوله حيز التنفيذ وفيها تم إضافة 10 مواد تتعلق أساساً ببعض الحريات العامة كحرية الرأي والدين والحق في حمل السلاح وعدم جواز إجبار الأفراد على إيواء عناصر الجيش الأمريكي في وقت السلم وضمن محاكمات عادلة للأفراد ....

وبعد ذلك تم إضافة 17 تعديلاً كان آخرها سنة 1992، ولم يتم أي إلغاء من هذه التعديلات 27 إلا تعديل واحد ووحيد وهو التعديل 18 المتعلق بحظر بيع ونل الكحول والذي تم إلغاؤه بالتعديل رقم 21.

فقلة التعديلات التي تمس أي تشريع قانوني مهما كانت درجته كفيلاً بتحقيق الأمن القانوني، فرغم التحولات التي يشهدها العالم حالياً والتي مست جميع المجالات سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي يظل القانون مطالباً بضمان استقرار معين يضمن معه دستورية عمل مختلف المؤسسات مع ضمان مواكبة مستجدات الحياة المعاصرة، وهذا ليس بالأمر الهين.

ولا يجب ربط مبدأ الأمن القانوني بأعلى المؤسسات الدستورية في هرم السلطة، بل أن تحقيق هذا المبدأ قد يمس مجالات اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية مهما اختلفت درجاتها كمبدأ المساواة المنشود في تقلد الوظائف العامة في مجال التوظيف على سبيل المثال والذي هو موضوع ورقتنا البحثية هذه.

#### أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا الموضوع في كونه موضوع له علاقة متشعبة مع جميع القوانين على الواقع سواء على مستوى التشريعات العامة أو الخاصة، التشريعات الأجنبية عموماً وعلى وجه الخصوص التشريعات العربية والجزائرية.

#### الصعوبات:

ترجع الصعوبة التي قد يطرحها دراسة مثل هذا الموضوع، إلى كون مبدأ الأمن القانوني مبدأ متعدد المظاهر *Protéiforme*، ومتنوع الدلالات *Polysémique*، كثير الأبعاد *Multidimensionnel*، دون إغفال كونه كما ذكر أعلاه في أهمية البحث أنه مبدأ له علاقة بشتى المجالات والقوانين عامة أو خاصة وطنية أو أجنبية.

#### المنهج المتبع :

اقتضت ضرورة البحث في هذا الموضوع إتباع منهج تحليلي من خلال تحليل مختلف المعلومات الخاصة بالأمن القانوني في القوانين المقارنة ومحاوله إسقاطها على القوانين الداخلية بالخصوص القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية، وكذا المنهج الاستقرائي من خلال البحث في مختلف المواد وآراء الفقهاء في هذا المجال .

#### هيكل البحث :

من أجل تبسيط الدراسة والإلمام في نفس الوقت بكل ما يحيط ببحثنا هذا، ارتأينا أن نقسم موضوع الدراسة إلى ثلاثة محاور :

#### المحور الأول : مفهوم الأمن القانوني.

#### المحور الثاني : تطور الوظيفة العمومية في الجزائر.

#### المحور الثالث : مدى تجلي الأمن القانوني في قانون الوظيفة العمومية 06-03.

#### المحور الأول : مفهوم الأمن القانوني.

رغم أهمية مبدأ الأمن القومي إلا أن الفقه لم يفرد بتعريف محدد، إذ أنه في العديد من الأحيان يتم الإشارة إليه بذكر مجموعة من المبادئ المرتبطة به.

فقد يعبر عنه في العديد من الحالات بطرق غير مباشرة، ومن جملة المبادئ التي قد تشير لذات المبدأ نجد :

- واجب تسبب أي حكم يصدر عن السلطة القضائية.
- عدم رجعية القوانين.
- عدم تفسير القوانين تفسيراً واسعاً (الاكتفاء بالتفسير الضيق).
- احترام حجية الشيء المقضي فيه.
- احترام مبدأ الشرعية.
- سرعة تنفيذ الأحكام القضائية.
- إلزام الأطراف بتنفيذ ما تعاقدا عليه.
- ثبات التشريعات وعدم تعديلها بصفة دورية.

ورغم استعمال لفظ الأمن القانوني بكثرة في الآونة الأخيرة من قبل العديد من الجهات القانونية إذ نجد مثلاً أن المجلس الدستوري الفرنسي قد قام بتسبب العديد من آرائه بمبدأ الأمن القانوني<sup>1</sup> رغم أن المشرع لم يعطه تعريفاً قانونياً محدداً.

وإذا كان المشرع الفرنسي لم يعطي تعريفاً محدداً للأمن القانوني فإن المؤسسة القضائية الفرنسية ممثلة في مجلس الدولة قد عرفته في 2006 بأنه :

"Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles".<sup>2</sup>

أي أنه :

"مبدأ الأمن القانوني يقتضي أن يكون المواطنون، دون كبير عناء، في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق.

وللوصول إلى هذه النتيجة يتعين أن تكون القواعد المقررة واضحة، ومفهومة، وألا تخضع في الزمان إلى تغييرات متكررة أو غير متوقعة".

والسؤال الذي قد يتبادر إلى الأذهان هل أن هذا المبدأ يعد مبدأً دستوري خصوصاً أن العديد من الدول لم تضمنه في دساتيرها ولا حتى في تشريعاتها العادية كما سبق الإشارة إليه؟!...

في هذا الشأن تجدر الإشارة إلا أنه قد تم اعتبار هذا المبدأ كمبدأ دستوري لأول مرة في ألمانيا سنة 1961 لما أكدت المحكمة الدستورية على دستورية المبدأ، حيث نصت على ما يلي: " بالنسبة للمواطن، فإن الأمن القانوني يتجلى قبل كل شيء في حماية الثقة".

لتنهج أوروبا نفس النهج بعد سنة من ذلك بعد تدخل محكمة العدل للمجموعة الأوربية في قضية bosh الشهيرة. ويمكن تعريف الأمن القانوني بأنه :

" جودة نظام قانوني، يضمن للمواطنين فهما وثقة في القانون في وقت معين، والذي سيكون -مع كامل الاحتمال- هو قانون المستقبل".

ومنه نستنتج أن الأمن القانوني يحتوي في مذكوله على أمرين :

✓ قابلية القانون للتوقع.

✓ وضوح القاعدة القانونية المطبقة.

ومن هاتين النقطتين يمكن القول أنه لا بد من توافر مجموعة من الخصائص في القاعدة القانونية من أجل ضمان الأمن القانوني :

■ الحرص على مبدأ المساواة.

■ وضوح القاعدة القانونية.

■ سهولة فهم القاعدة القانونية من قبل المخاطبين بها.

■ تلافي تناقض القواعد.

■ استقرار القواعد القانونية.

■ استقرار العلاقات التعاقدية.

■ قابلية القانون للتوقع.

■ سهولة اللجوء إلى القانون وتبسيط إجراءات التقاضي.

■ المحاكمة العادلة.

■ عدم رجعية القانون.

■ الشفافية.

■ منع القوانين التي يستحيل تطبيقها أو الخضوع إليها.

■ تفادي التضخم التشريعي.<sup>3</sup>

فلو أخذنا هذه النقطة الأخيرة، نجد أن التضخم التشريعي يتمثل في الإفراط في التشريع والتنظيم، ولا يخفى على أحد أن لهذه العملية آثار سلبية على الأمن القانوني.

حيث أن هذا المبدأ يتطلب سهولة الوصول إلى القاعدة القانونية وفهم محتواها، وكثرة هذه القواعد يجعل هذا الأمر معقداً إن لم يكن مستحيلاً.

## المحور الثاني: تطور الوظيفة العمومية في الجزائر.

قبل الحديث عن تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، سنحاول التطرق إلى تعريف كل من الوظيفة العمومية وكذا المقصود بالموظف العمومي في الجزائر حسب مختلف القوانين.

### أولاً : مفهوم الوظيفة العمومية.

يقصد بالوظيفة العمومية مجموع القوانين التي تنطبق على الأشخاص العاملين في الإدارة، والذين تستعين بهم الدولة في تأدية مهامها.

ولقد تباينت التعريفات التي خصت نظام الوظيفة العمومية، حسب المعيار المتبع :

- **المعيار الشكلي:** في هذا المعيار ينظر إلى تعريف الوظيفة العمومية بأنها النظام القانوني الخاص الذي يطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات ذات الطابع الإداري.
  - **المعيار العضوي:** يؤخذ في هذا المعيار الموظف بعين الاعتبار لتعريف الوظيفة العمومية إذ تعرف بأنها مجموع الأعوان الخاضعين لنظام قانوني معين، هو قانون الوظيفة العمومية.
  - **المعيار المادي:** يقصد بالوظيفة العمومية حسب هذا المعيار مجموع النشاطات التي تقوم بها الإدارة العامة، فالإدارة لها نشاطات معينة تختلف عن نشاطات القطاعات الأخرى، فهي مختصة بالعمل الإداري.<sup>4</sup>
- أم التعريف الراجح هو الذي جمع المعاني السابقة والذي يرى أن الوظيفة العمومية هي مجموعة من الأوضاع والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين في الدولة .

### ثانياً : تطور التوظيف في الجزائر .

يمكن أن نميز بين فترتين بخصوص تطور نظام لتوظيف في الجزائر، الفترة الإستعمارية حيث شهدت الجزائر في ذلك الوقت أول قانون للوظيفة العمومية وهو قانون 19 أكتوبر 1946 وبعده قانون 1959.

والفترة الثانية هي فترة ما بعد الاستقلال أين مرت الجزائر بفراغ رهيب في مختلف المجالات التشريعية، وهذه حالة طبيعية لكل دولة فتية، ومن أجل تدارك هذا النقص أصدرت الجزائر القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن التمديد إلى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 وطبقاً لهذا القانون تم العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما كان منها منافياً للسيادة الوطنية حتى إلغاء هذا القانون بموجب القانون 73-29 المتضمن إلغاء القانون 62-157 حيث نص في مواده على إلغاء جميع القوانين الصادرة بعد 3 يوليو 1962 ابتداء من تاريخ 5 يوليو 1975 وهو تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ.

سوف نورد فيما يلي باختصار مختلف القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية وما نتج عنها من التعريفات التي سبقت من أجل تعريف الموظف العام حسب القوانين السارية المفعول في كل فترة.

### 1- الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية :

في سنة 1965 شكلت لجنة وزارية كلفت بوضع مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية، عرض على الإدارات الجزائرية، وبعد إجراءات المناقشات صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في 02 جوان 1966 متمثلا في الأمر 66-133. ويعرف الموظف على أنه شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام . و قد أورد المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر 66-133 ما يلي : "يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة ، الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارة المركزية التابعة للدولة و المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات و الجماعات المحلية و كذا المؤسسات و الهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم"<sup>5</sup>.

ومنه نستنتج أن هناك مجموعة من الشروط يجب توفرها في الشخص حتى يعتبر موظفا عموميا، هي:

- أن يعين في وظيفة يشغلها بصفة دائمة.
- أن يرسم في إحدى درجات التسلسل الإداري.
- أن يباشر وظيفته في مرفق عمومي تديره الدولة.

### 2- القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل (S.G.T) :

لقد تميزت هذه المرحلة بمحاولة توحيد عالم الشغل، إذ حاول المشرع الجزائري مع ظهور هذا القانون عدم التفرقة بين الموظف أو العامل مهما كان القطاع الذي يشتغل فيه، حيث نص في المادة الأولى منه على أنه<sup>6</sup>:

" يحدد هذا القانون حقوق العامل و الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه "

### 3- المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية :

جاء هذا القانون بعد أن أثبتت التجربة أن عملية التوحيد بين الموظف والعامل حتى وإن كان تابعا للقطاع العام ذات الطابع الاقتصادي هي عملية غير مجدية لا اقتصاديا ولا إداريا، خاصة مع وجود فروقين عمال النشاطات الإنتاجية و موظفي الإدارات دفع إلى التفكير في وضع قانون يتوافق مع بيئة الموظف العمومي ، و هو ما ظهر مع القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية و هو ما يعرف بالمرسوم 85-59 الذي عاد لتكريس نفس سياسة الأمر 66-133 مع استبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي من الخضوع لأحكام هذا القانون إذ يحمها مبدأ النجاعة الاقتصادية وتخضع بالتالي لمحاسبة تجارية بحته عكس الموظف العمومي الذي يخضع لمحاسبة عمومية.

ونصت المادة الأولى منه على وجوب الديمومة المتمثلة في الترسيم من أجل إطلاق صفة الموظف إذ نصت المادة على أنه :<sup>7</sup>

"نطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف"<sup>8</sup>

#### 4-الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية :

لقد جعل هذا القانون الوظيفة الدائمة شرط الاعتبار الشخص موظفا عاما وذلك ،حيث نص في المادة الثانية من الأمر على أنه : "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

بالإضافة إلى تحديده المجالات التي يشتغل فيها الموظف العام وهي المؤسسات والإدارات العمومية كما نص عليها في المادة 04 منه، بقوله :

" 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 مستخدموه الأحكام هذا القانون الأساسي.

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

وكتيحية لهذا المنطق فقد استثنى هذا القانون بعض الفئات من العاملين في المؤسسات العمومية المذكورة في المادة الرابعة من صفة الموظف، إذ قيد توظيفهم، وقد ص المادة 22 ن الأكر 06-03 عل أنه :

" يوظف الأعوان المذكورون في المواد من 19 إلى 21 أعلاه، حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي ."

#### ثالثا: أنظمة الوظيفة العمومية.

هناك نوعان من الأنظمة فيما يخص الوظيفة العمومية، لأول هو النظام المفتوح (النموذج الأمريكي)، والنظام المغلق (النموذج الفرنسي)، ولكل من النظامين مميزات تختلف عن الآخر.

وقد يعتقد البعض خطأ أن الأمن القانوني يتجلى في النظام المغلق بصفة أكثر مما هو في النظام المفتوح وهذا خطأ شائع، إذ أن الأمن القانوني متعلق بمدى احترام القوانين الموجودة في كل نظام.

## أ- النظام المفتوح :

نظام التوظيف في النظام المفتوح يعتمد بصفة مطلقة على الحرية والمرونة في تسيير الموظفين، والتوظيف يخضع لمبدأ المنافسة بين أحسن المترشحين، بل قد تتولى في بعض الأحيان أجهزة ومؤسسات خاصة نظام التوظيف لصالح الدولة.

ويتنشر هذا النظام في الدول الأنجلوسكسونية بفعل تأثيرها بالنظام الليبرالي الفردي، فلا تعطى للإدارة ولا لموظفيها امتيازات تفوق ما يعطى للقطاع الخاص بل وفي بعض الأحيان تكون أقل بكثير.

### **خصائصه :**

- عدم شعور الموظف بالاستقرار، فقد يتم إلغاء منصبه في أي لحظة، بناء على اعتبارات اقتصادية واجتماعية.
- لا يملك الموظفون العموميون امتيازات أكثر من نظرائهم في القطاع الاقتصادي أو الصناعي.
- نظام التوظيف والترقية يخضعان لقانوني العرض والطلب، فلا يوجد ما يسمى بالموظف الدائم، ويتم إلغاء الوظائف الزائدة بشكل دوري.

## ب- النظام المغلق :

تعتبر الوظيفة العمومية وفق هذا النظام مهنة قارة وفق قانون معين، وتهدف إلى إضفاء طابع الديمومة كي يتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وقد نشأ هذا النظام في فرنسا وورثت الدولة الجزائرية هذا النظام بوضوح منذ ظهور أول قانون للوظيفة العمومية في الجزائر.

### **خصائصه :**

- يتميز بالاستقرار المهني، وديمومة الوظيفة العمومية وعدم تأثرها بالعض والطلب.
- يتمتع الموظف بحقوق وضمانات، كما يلتزم بواجبات يحددها القانون وحده.
- يحكم الحياة المهنية للموظف هيكل تنظيمي في مجال تصنيف الموظف وترقيته، دون الأخذ بعين الاعتبار لمتطلبات السوق.



### المحور الثالث: مدى تجلي الأمن القانوني في قانون الوظيفة العمومية 06-03.

بعد الحديث عن المقصود بمبدأ الأمن القانوني بصفة عامة، وكذا تعريف المقصود بالوظيفة العمومية، سنحاول في هذا المحور الأخير من هذه المداخلة أن نربط بين مبدأ الأمن القانوني وبعض المبادئ التي تحكم الوظيفة العمومية، كمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، والحق في الترقية والحق في العطلة و.....

#### أولا: مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية:

تنص المادة 74 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه:

"يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

يعتبر مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة أحد المبادئ العامة للقانون وهذا الأخير يحكم بدوره نظام التوظيف، وحرصت العديد من المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية على تكريسه.<sup>9</sup>

وقد تبنى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 هذا الأمر لما نص في مادته 21 على أنه: "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده".

وقد نصت المادة 63 من الدستور الجزائري على نفس الأمر: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.

يحدد القانون قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية المذكورة أعلاه.

المساواة هذه الكلمة الرنانة التي استهويت بغموضها الشعوب والجماهير التي لا تزال تهز مشاعرهم و تحرك نفوسهم في نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واستعملها الزعماء والمصلحون وملاً بها الباحثون أسفارهم، فانتهج المشرع ليس فقط الجزائري هذا النهج في مجال الوظيفة العمومية.

سنحاول في هذه النقطة ذكر بعض الحالات التي يمكن أن تعد خرقاً لمبدأ المساواة وبالتالي مبدأ الأمن القانوني الذي يستوجب كما ذكرنا أعلاه مجموعة من المبادئ كالمساواة والشفافية وعدم تناقض القواعد القانونية.

## ثانيا :الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة :

من المعروف أن مبدأ الأمن القانوني يقوم على مجموعة من المبادئ التي تمت الإشارة إليها، وهي مبادئ تنادي بها أيضا قوانين الوظيفة العمومية والدراساتير كمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية والترقية، إلا أن المشرع في العديد من الدول قد منح بعض الفئات مجموعة من الامتيازات لعدة أسباب ،قد تشكل في بعض الأحيان ضربا لمبدأ المساواة وبالتالي خرقا لمبدأ الأمن القانوني.<sup>10</sup>

### 1- إدماج وترقية بعض الفئات مباشرة في مناصب وظيفية :

من المعلوم أنه لا يمكن الالتحاق بسلك الوظيفة العمومية إلا عن طريق على المسابقة والتي تحقق شرط المساواة، والمسابقة قد تكون عن طريق الاختبارات أو عن طريق الشهادات وقد نص على ذلك أول قانون صدر في مجال الوظيفة العمومية، إذ نصت المادة 26 من الأمر 66-133 على أنه :

"يتم توظيف الموظفين طبقا لأحدى الكيفيتين أو للكيفيتين معا، المبينتين أدناه :

#### 1- مسابقات عن طريق الاختبارات.

#### 2- مسابقات عن طريق الشهادات.....

وإما على نجاح في امتحان مهني....."

بالإضافة إلى شرط المسابقة يجب توفر مجموعة من الشروط في المترشح كضرورة أن يكون جزائري الجنسية، ويتمتع بكامل حقوقه الوطنية وحسن السيرة دون إهمال شرط السن واللياقة البدنية المطلوبين لكل سلك ووظيفة، وهذا ما نصت عليه المادة 25 من ذات الأمر.<sup>11</sup>

رغم كل ذلك فإن المادة 27 من الأمر 66-133 قد استثنت مثلا أعضاء جيش التحرير الوطني ومنظمة جبهة التحرير الوطني من الخضوع لهذه الشروط، إذ نص في المادة 27 من الأمر على أنه :

لا يمكن أن تتم التعيينات في وظيفة عمومية إلا ضمن الشروط المحددة في المادتين 25 و26 أعلاه، مع الاحتفاظ بالتدابير المخالفة المتخذة لصالح أعضاء جيش التحرير الوطني ومنظمة جبهة التحرير الوطني."

وبنفس الأمر أخذ المشرع المصري حينما نص في الدستور المصري في المادة 15 منه من أن " المحاربين القدماء والمصابين في الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون ."

فيمكن أن يعد التوظيف حسب هذه الحالة خرقاً لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، وهو ما يمس في الصميم مبدأ الأمن القانون الذي يشترط عدم وجود تناقض في القواعد القانونية.

لذلك كان من الأفضل للمشرع مثلاً أن يتخذ تدابير تقيه من خرق هذه المبادئ كتخصيص مناصب لهذه الفئة التي لا ينكر أحد فضلها، كأن تخصص لهم منح مالية أو مناصب مالية دون الحاجة لدخول مسابقات مع باقي المترشحين.

وفي نفس الشأن في مجال الترقية تنص المادة 107 من الأمر 06-03 بأن الترقية :

"تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

- بعد تكوين متخصص.

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني،

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

إلا أن التعلية الوزارية المؤرخة في 29 أبريل 2008 التي تحدد كيفيات تطبيق أحكام المواد 39، 40 و 42 من القانون رقم 99-07 المتعلق بالمجاهد والشهيد، قد نصت على ترقية فئة المجاهدين وأرامل الشهداء وأبناء الشهداء دون المرور على مسابقات مهنية.

فهذا قد يعد خرقاً بالمساواة حتى بين فئة المجاهدين وأرامل الشهداء وأبناء الشهداء أنفسهم، إذ أن المجاهد الغير موظف لا يستفيد من هذه الامتيازات مثلاً، لذلك كان من العدالة تخصيص منح لهذه الفئة مباشرة دون ربط ذلك بمسابقات توظيف التي يجب أن تحتكم لمبدأ الجدارة لا غير.

## 2- الوظائف العليا :

لعل مبدأ عدم المساواة في تولي الوظائف العمومية يتجلى بصورة أكبر في الوظائف العليا، فأصبحت هذه المناصب يحتمها الولاء السياسي أكثر من الجدارة.

ففي أمريكا مثلاً تم تقييد بعض الوظائف في عهد الرئيس الأمريكي Jefferson بأربع سنوات من أجل خدمة الأحزاب الفائزة في معاركهم الانتخابية، ليكرس بعده الرئيس جاكسون Jakhson هذا التقليد السيء بعد أن

أطلق عبارته الشهيرة to the victor to the victor belong the spoils، بمعنى الغنائم للمنتصر، فانتشر نظام الغنائم الذي عرف به جاكسون spoils systems، والذي بمقتضاه أصبحت الوظيفة العامة من حق الحزب الفائز في الانتخابات أين يقوم الفائز بطرد شاغلي الوظائف العمومية من الحزب المعارض، وهذا ما أدى إلى ارتفاع الفساد الإداري في أمريكا إلى مستويات غير مسبوقة.

حاول كل من الرئيسين جرانت (1870) و هايس (1876) القضاء على مبدأ الغنائم في التوظيف خصوصاً بعد تعرض الرئيس جاري فيلد للاغتيال على يد أحد طالبي الوظائف العامة.

ليصدر قانون بندلتون الذي قضى نهائياً على مبدأ الغنائم في التوظيف، لتصبح الجدارة هي المعيار الوحيد لشغل المناصب العليا وحتى الوظائف العادية، حيث أنشئت بموجب هذا القانون لجنة سميت بلجنة شؤون الخدمة المدنية commission of civil service وأُسند لهذه اللجنة مهمة فحص المؤهلات الخاصة لتولي بعض المناصب، وفي عهد الرئيس روزفلت قام بتوسيع صلاحيات هذه اللجنة من أجل مراقبة عمليات التوظيف في الوظائف العامة البسيطة والعليا لدرجة أن أصبح 88 بالمائة من الموظفين في الولايات المتحدة الأمريكية يخضعون لمعيار الجدارة وفق قانون بندلتون وليس إلى ولاءات حزبية.<sup>12</sup>

وفي الجزائر نص بيان الأسباب الخاص بقانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 في المادة 09 من على أنه :

" تحدد بمرسوم الوظائف العليا التي ترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية . والتعيين في هذه الوظائف قابل للعزل.

وأن شغل الموظفين لهذه الوظائف لا تعطيم صفة الموظف ولا الحق بأن يعينوا بهذه الصفة وحدد بمرسوم القواعد المطبقة على الموظفين وغير الموظفين المعينين في وظيفة عليا.

ونحن نعلم أن تدخل الساسة في التعيين في الوظائف العليا، إما بإجاعة القانون أو بسبب الولاء الحزبي يعد خرقاً لمبدأ الأمن القانوني، ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

#### الخاتمة :

ختاماً يجب التأكيد أن نجاح أي نظام قانوني مرهون بالموازنة بين إلزامية قواعده القانونية بصفة عامة ومجردة من جهة، وضرورة كون هذه القوانين واضحة يسهل على المخاطبين فهمها من جهة أخرى.

فوجود ترسانة قانونية دون تمتع هذه القوانين بالشفافية والاستقرار يؤدي إلى إحداث ما يسمى بالتضخم التشريعي، التي ينتج عنها تغيير وتعديل القوانين دون الأخذ بعين الاعتبار المراكز القانونية التي تم إنشاؤها في ظل القوانين السابقة مما يؤدي إلى زعزعة استقرار المعاملات وفقدان ثقة المواطن في هذه القوانين.

فمبدأ الأمن القانوني في الوقت الحالي لم يعد حكراً على ميدان معين، فقد يعد مؤشراً على استقرار النظام السياسي في الدولة، وقد يسمح بمعرفة طبيعة المناخ الاستثماري وما إن كان مشجعاً أم منفراً للاستثمار.

وفي مجال الوظيفة العمومية يجب التذكير أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية الذي يعد مبدأ دستورياً، يقتضي توفير بعض الضمانات للموظف العمومي والتي بدونها لا يمكن تحقيق الأمن القانوني، كضرورة تكريس الحياد التام في التعيين في الوظائف العليا مثلاً بالإضافة إلى عدم ربط الترقية في الرتب بصفات دون أخرى.

#### الاقتراحات والتوصيات :

● مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العمومية هو مبدأ دستوري، ويجب أن يكون المعيار الوحيد الذي يحكم الولوج إلى هذه الوظائف هو الكفاءة والجدارة لا غير.

● في مجال الوظيفة العمومية يجب إنشاء لجنة على غرار ما فعله المشرع الأمريكي، تعمل على فحص مدى توافر الشروط المطلوبة لتقلد المناصب العليا.

● عدم ربط أي تعيين أو ترقية في المناصب العليا بولاء حزبي أو قبلي.

● الحد قدر المكان من الأثر الرجعي للقوانين.

● عدم إصدار قوانين متضاربة .

● تكليف لجان خاصة كالمجلس الدستوري مثلاً بالبت في مدى احترام مبدأ الأمن القانوني لأي

تشريع ل صدوره.

● تأمين تطبيق صحيح القانون عن طريق تفعيل وتوحيد الاجتهاد القضائي.

● الحد من كثرة التشريعات وتفادي ما يسمى بالتضخم التشريعي.

● مواكبة القوانين للتطورات الحاصلة في المجتمع فالأمن القانون لا يمنع التغيير المدروس.

#### المراجع :

<sup>1</sup>-Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016

Considérant que les députés requérants soutiennent que les dispositions de l' article 143 sont inintelligibles et portent atteinte au principe de " sécurité juridique " dès lors que le législateur n' a pas indiqué comment ces fiches, guides et listes s'...

Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016

Les députés requérants reprochent aux articles 62 et 63 de porter atteinte au principe de " sécurité juridique . Ils soutiennent également que le législateur n' a pas épuisé l' étendue de sa compétence.

<sup>2</sup> -<http://www.conseil-etat.fr> consulté le 26/03/2018

- <sup>3</sup>-عبد المجيد غميحة ،مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة،الدار البيضاء،2008.
- <sup>4</sup>-سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية،2010 الجزائر ص 67.
- <sup>5</sup>- الأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،الجريدة الرسمية رقم 46،مؤرخة في 08 يونيو 1966،ص 542.
- <sup>6</sup>-القانون 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 32،مؤرخة في 08 أوت 1978،ص 724.
- <sup>7</sup>-القانون 78-12 المؤرخ في 50 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 32 المؤرخة في 08 أوت 1978،ص 724.
- <sup>8</sup>- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13،مؤرخة في 24 مارس 1985،ص 333.
- <sup>9</sup>- فؤاد حجري،قانون الوظيف العمومي، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2006،ص 111.
- <sup>10</sup>- محمد الصغير بعلي،القانون الإداري،دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2004،ص 99.
- <sup>11</sup>-سليم انرقس،المدخل للعلوم القانونية، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان،ج 1،ص 285
- <sup>12</sup>-صبري جلبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولي الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر،ص 87.