

## التوفيق بين ضمانات الموظف العام و مبدأ إستمرارية المرافق العامة

### Reconciliation between the guarantees of the public employee and the principle of continuity of public utilities

د مهدي رضا أستاذ محاضر - أ<sup>1</sup> - د. بركاتي تقي الدين<sup>2</sup>

<sup>1</sup> جامعة المسيلة (الجزائر) riddamahdi@yahoo.fr

<sup>2</sup> جامعة المنار (تونس)، Takiedinebarketi@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/07/11

تاريخ القبول: 2022/07/20

تاريخ الإرسال: 2022/05/25

#### الملخص:

المعروف أن أساس مبدأ الاستمرارية التي تقوم عليه الدولة يكمن في تمكين المرافق العمومية من إشباع حاجيات العامة من المواطنين دون إنقطاع وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة، فالإستمرارية هي التسيير والعمل المنتظم والمضطرد. وهكذا فيجب أن تخضع المرافق العامة لعدد من من القواعد الأساسية التي تمليها عدة ظروف، وأيضا إختلاف طبيعة نشاط المرافق العامة الذي يؤدي إلى إختلاف طرق تسييرها فصعب من عملية سن قانون واحد يحكم مرافقها جميعا إلا أن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق العمومية لمبادئ معينة و عريقة في القانون الإداري.

**الكلمات المفتاحية:** المرفق العام، الموظف، التسيير، الاستمرارية.

#### Abstract:

It is known that the basis of the principle of continuity on which the State is based consists in allowing public services to satisfy the public needs of citizens without interruption, and the administrative authorities must ensure the regular functioning of public services. Thus, public services must be subject to a number of basic rules which are dictated by several circumstances, as well as the different nature of the activity of public services, which leads to different modes of management, so it is difficult to enact a single law governing all their public services, but this does not prevent all public services from being subject to certain and ancient principles of administrative law.

**Key words:** General facility, employee, management, continuity.

## مقدمة:

يعد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام من أهم المبادئ لتسيير المرافق العامة، إذ له أهمية بالغة في حياة الجماعة إذ ينجم في حالة توقف المرفق العام عن أداء خدماته أو عدم سيره منتظما إخلال كبير في نظام المجتمع أو توقف مثلا مرفق الأمن أو أي مرفق حيوي عن تقديم خدماته فيؤثر في الحفاظ على النظام العام ووقاية المجتمع من الفوضى والإضطراب، وهو الأمر الذي يؤدي حتما إلى إلحاق الضرر بالأفراد ويؤدي إلى الإخلال بالنظام العام في الدولة<sup>1</sup>.

ومراعاة لهذا المبدأ فإن المشرع الجزائري وضع ضمانات أساسية من خلال تنظيم وضعيات الأعوان إتجاه المرفق العمومي لضمان مبدأ الإستمرارية ، سواء من خلال تبني نظام التعاقد كإستثناء للعلاقة القانونية التنظيمية أو حتى بالنسبة لوضع نظام تأديبي يتجاوز في هدفه توقيع الجزاء العقابي إلى ضمان قيام المرفق بمهامه بانتظام بأخذه بعين الإعتبار مدى الضرر المترتب في توقيع العقوبة، وفي تنظيم الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله، والإستقالة وتنظيم الإضراب<sup>2</sup>.

كما سعى المشرع الجزائري من خلال جملة من الأحكام المكرسة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لإعطاء الموظف كثير الحقوق والضمانات لحمايته، لكن خصها بنوع من التنظيم لكي لا تتعارض مع أهداف الإدارة التي أنشأت من أجلها وهي تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، هته الضمانات التي تشكل توافق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية ويمكن إستقراءها من خلال بعض المواد المذكورة في الأمر 03/06 والتي تشكل مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية،

وعليه تم طرح إشكالية تتمثل في ماهو مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف العام ومبدأ السير العادي للإدارة بانتظام وإطراد، وكيف نظم وقيد و وفق المشرع بين هته الضمانات التي يتمتع بها الموظف من جهة ومدى تحقيقه في تطبيق مبدأ السير العادي للإدارة بانتظام وإطراد؟ وعليه سنتطرق في هذه الورقة البحثية إلى:

المبحث الأول: مفهوم ومظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة.

المطلب الأول: مفهوم ومظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة.

المطلب الثاني: مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف العام ومبدأ سير الادارة بانتظام وإطراد من خلال تنظيمه للمسار المهني للموظف العام.

المبحث الثاني: مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة من خلال تنظيم الحقوق والواجبات التي يمكن أن يخضع لها الموظف العام.

المطلب الأول: في مجال الاستقالة والواجبات

المطلب الثاني: في مجال الإضراب

### 1- المبحث الأول: مفهوم ومظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة

سنتناول في هذا المبحث مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في المطلب الأول و مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في المطلب الثاني.

#### 1.1-المطلب الأول: مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة.

لفعالية ضمان تطبيق مبدأ الإستمرارية تنص القوانين على جملة من القواعد والأحكام تسري على الإدارة العمومية والموظفين وكذا أموالها والمتعاقدون معها، كأن يكون الوزير الأول هو المسؤول الأول عن الجهاز الحكومي فهو الذي يسهر على سير حسن الإدارة العمومية في الدولة وذلك بموجب نص المادة 112 الفقرة 07 من دستور 2020<sup>3</sup>، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية... وبذلك يقع على جميع المسؤولين وفي كل المستويات الإدارية، الإلتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريقة سلمية ودائمة مثل التقيد بمواقيت العمل وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق العام بانتظام واطراد وبدون إنقطاع عند الإقتضاء.

كما كرس قانون البلدية في مادته 48 مبدأ الإستمرارية التي تنص على مايلي: في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال عشرة أيام (10) التي تلي حل المجلي متصرفا ومساعديين، عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد...<sup>4</sup>.

وبالتحليل أكثر ومن أجل الإلمام الجيد بالموضوع بحثنا في تنظيم مبدأ إستمرارية المرافق العامة في مجال الوظيفة العمومية لأنها الصورة العاكسة للإدارة العمومية بما أن الوظيفة العمومية هي عبارة عن مجموعة من الإختصاصات والواجبات القانونية التي تعهد لموظف عام وجب عليه تقديمها في شكل خدمات عمومية للجمهور من أجل إشباع حاجاته المتنوعة، فوجدنا المشرع لم يحدد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلا أنه يمكن استخلاص مفهوم المبدأ من خلال جملة من التطبيقات الموجودة في القانون الأساسي العام، وعليه يمكن تحديد مفهومه على أنه: "العلاقة القانونية القائمة بين حقوق الموظف العام وضمناته المكرسة في

القانون الأساسي العام من جهة، وبين الواجبات المنصوص أيضا عليها ضمن القانون الأساسي العام من جهة أخرى"، فالمشرع لما أعطى للموظف بعض الحقوق والضمانات ألزمه بممارستها ولكن بالتقيد بشروط محددة، بمعنى أنه نظمها وفقا لمجموعة قواعد وشروط ينبغي توافرها واحترامها لممارسة هذا الحق، فمثلا حق الإضراب والاستقالة المكفولان بنصوص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يعدان حقا للموظف يمارسه لكن بشرط التقيد بما اشترطه القانون لممارسة هذه الحقوق وهذا من اجل ضمان السير الحسن والمنتظم للمرفق العام، بشكل عام وتقديم الخدمة العمومية دون انقطاع تحقيقا لمبدأ السير الحسن بانتظام واضطراد للمرفق العام .

## 2.1- المطلب الثاني: مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة من خلال

### تنظيم المسار المهني.

تتجلى مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في مجموعة من النقاط، سنها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو بصدد تنظيم الحياة والمسار المهني للموظف العام نخص بالذكر تنظيم العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية للموظف تجاه الإدارة، والوضعيات القانونية التي يمكن أن يوضع فيها الموظف العام، وأيضا تنظيم الأخطاء التأديبية ومجال التأديب بصفة عامة سنتناولها كمايلي :

### الفرع الأول: من خلال تكريس العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية للموظف تجاه الإدارة

لضمان إستمرارية المرفق العام والعمل بإننتظام وإطراد، إتصفت الوظيفة العمومية بخاصية الديمومة والاستقرار، ولهذا يقتضى تنظيم العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة تنظيما دائما، وبما أن العلاقة الوظيفية تشكل النواة الأساسية والمهمة في مسار الموظف المهني، يكرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العلاقة القانونية الأساسية لهذه العلاقة، وقد كان إتجاه المشرع الجزائري صوب العلاقة القانونية، التي تربط الموظف العام بالإدارة واضحا وذلك بتبنيه للعلاقة التنظيمية واللائحية، في كل القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال .

حيث نص على هذه العلاقة، في المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم: 66-133 الصادر سنة 1966<sup>5</sup>، وأكد المشرع الجزائري ذلك بعد صدور المرسوم رقم: 85-59 المؤرخ في: 1985/03/23، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، حيث نص

في المادة الخامسة منه على " تطلق على العامل الذي يثبت في منصبه، بعد إنتهاء المدة التجريبية تسمية موظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية، إزاء المؤسسة أو الإدارة ".  
أبقى المشرع على العلاقة القانونية والتنظيمية في تكييفه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، وجعلها أساسية لأنها تخضع للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، واعتبرها تنظيمية لأنها تخضع للنصوص التنظيمية التي تنظم أيضا شؤون الموظف والإدارة، وهذا ما جاء في نص المادة 07 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 حيث نصت على ما يلي: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية "، ولما كرس القانون الأساسي، هذه العلاقة بين الموظف والإدارة فإنه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة بإعتباره عونا عموميا، يمارس مهامها ونشاطا بإسم الدولة وبإعتباره كذلك ممثلا لها، وأداة تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين<sup>6</sup>.

#### الفرع الثاني: في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله

يتم نقل الموظف عادة من أجل توزيع الموظفين في وحدة إدارية معينة أو وحدات إدارية مختلفة، بما يكفل حسن سير المرافق العامة، لأنه ليس من المعقول أن يحقق الموظف رغبته في النقل والعمل في جهة غير التي إختارتها له الدولة بإنقطاعه عن العمل<sup>7</sup>، لأنه إذا ترك أمر اختيار أماكن عمل الموظفين، ورفضها للموظفين أنفسهم لأختل النظام الوظيفي، ولضرورة المصلحة العامة ترك للسلطة الإدارية تقدير وضع الموظفين القابلين للنقل، ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة .

وقد عالج المشرع الجزائري، في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأحكام المتعلقة بالنقل

كما يلي :

تضمنت المادة 156 منه على إمكانية أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي، وتتم في حدود ضرورات المصلحة، فنجد المشرع أجاز حركة نقل الموظفين بصفة عامة، بما أنه حق من حقوق الموظفين إلا أنه ربطها بشرط أن تتم في حدود ضرورات المصلحة أي الإدارة، وما عليها من واجبات وتحقيق الخدمة العمومية بانتظام وإطراد، ولم يهمل أيضا الأخذ باعتبارات خاصة بالموظف، وخاصة الظروف الإجتماعية في عملية النقل وكذلك الأقدمية والكفاءة المهنية.

كما أقر القانون الأساسي حق الموظف أن يطلب النقل من وظيفة إلى أخرى، وذلك في نص المادة 157 لكن مع اقترانها بشرط أن يكون نقل الموظف الطالب للنقل يتوافق دائما مع ضرورة المصلحة، وذلك بنصها: "يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة".

كما نجد القانون الأساسي يكرس حقيقة مبدأ التوفيق بين الضمانات وحقوق الموظف وبين السير العادي للإدارة وذلك عندما ينظم هذا المبدأ مثلا في حالة النقل فنجد في المادة 157 المذكورة سلفا يجيز للموظف حق طلب النقل ولكن مع مراعاة المصلحة العامة للإدارة وكذلك نجده في المادة 158 يعكس هذه القاعدة وذلك بإمكانه نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة لذلك مع إعطائه ضمانات دائما للموظف وذلك بأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد إتخاذ قرار النقل، حيث إعتبر قرار اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل الإجباري، ونجده أعطى في المادة 159 وكرس حقوق الموظف المنقول إجباريا بسبب ضرورة المصلحة في حقه في إسترداد نفقات التنقل أو تغييره للإقامة.

### الفرع الثالث: في مجال التأديب

ولما كان الموظف العام الوسيلة الأساسية التي لا غنى عنها في تسيير المرافق العامة، وتحقيق الأهداف المرجوة منها إستلزم ردع الموظف المنصرف على أداء واجباته الوظيفية عمدا وعلى عدم الحيلولة دون تحقيق الأهداف<sup>8</sup>، إلا أنه في الوقت ذاته كفل المشرع العديد من الضمانات للموظف عند إتهامه بإرتكاب ما يخل بواجبات وظيفته<sup>9</sup> وعليه يعد النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، لأنه لا يستهدف العقاب في حد ذاته فقط بل يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام<sup>10</sup>، فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قد تضمن مبادئ أساسية تحكم جوانب عدة منها الجانب التأديبي والتي تتمتع بقدر من الثبات والاستقرار<sup>11</sup>.

حيث نجد المشرع قد كرس مجموعة من الضمانات والحقوق، وقابلها بواجبات الهدف منها حماية الوظيفة ثم حماية الموظف وهذا من خلال توفير جو يسوده التنظيم، ومن أجل الحفاظ على هذا التنظيم ولضمان إحترام الواجبات، أقر القانون الأساسي نظاما تأديبيا متكاملًا حدد فيه بدقة الأخطاء المهنية وصنفها إلى أربعة درجات، وهذا دون المساس بتكليفها الجزائي وقد قابل المشرع هذه الأخطاء بعقوبات تأديبية، صنفها أيضا إلى أربعة درجات جاء الخطأ متناسبا مع العقوبة التأديبية، كما نص المشرع من خلال القانون الأساسي على مجموعة ضمانات للموظف المتابع تأديبيا، وبين الإجراءات الواجب إتباعها في حالة متابعة موظف بخطأ ما.

ومنه جاءت أحكام التأديب في القانون الأساسي 06-03 محددة وقائمة على مجموعة من الأسس والمبادئ، وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالإنضباط أثناء تأدية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامة الخطأ، وإتخاذ الإجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين، وهذا ما حددته المواد 160، 161، 162 من الأمر 06-03، كما نشير إلى أن القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، لا سيما المرسوم 85-95 جاء خاليا من هذه المبادئ أي لم ينص عليها صراحة، وإنما تستشف من خلال صياغة بعض المواد، فمثلا أقر مجلس الدولة بأن سكوت لجنة التأديب وإمتناعها عن الإدلاء برأيها في قضية أحالتها الإدارة إليها، من أجل إبداء الرأي في توقيف موظف، بأن هذا السكوت غير صحيح وكان يجب عليها إصدار قرار بذلك، ومن ثمة تبليغه للإدارة لتنفيذه طبقا لأحكام المواد 123 و 127 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وهي المواد التي تلزم لجنة التأديب بإقرار رأي ملزم في ما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة، وبالتالي أكد مجلس الدولة بأنه ليس السكوت وترك التصرف للإدارة مما يجعلها متعسفة ومتجاوزة لسلطاتها<sup>12</sup>، كما أن القوانين السابقة للوظيفة العمومية، إكتفت بتعداد العقوبات، دون تحديد الأخطاء التأديبية<sup>13</sup>.

وبما أن القانون الأساسي يحدد الضمانات الأساسية والمبادئ العامة فقط، فسوف تتولى القوانين الأساسية الخاصة، توضيح باقي الأخطاء المهنية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين والمنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181.

## 2- المبحث الثاني: مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة من خلال

### تنظيم الحقوق والواجبات

سنتناول في هذا المبحث مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة من خلال التطرق إلى مجال تنظيم الاستقالة والواجبات في المطلب الأول و الإضراب في المطلب الثاني.

#### 1.2- المطلب الأول: في مجال تنظيم الاستقالة و الواجبات

##### الفرع الأول: في مجال تنظيم الاستقالة

تعرف الاستقالة بأنها رغبة الموظف في ترك العمل أو الوظيفة بصفة نهائية<sup>14</sup>، وقد كرس هذا الحق في الاستقالة في جل قوانين الوظيفة العامة في العالم كما تبناها المشرع الجزائري أيضا في قوانينه المنظمة لشؤون العاملين والوظيفة العامة لكن ولضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ إستمرارية المرافق العامة وجب على المشرع تنظيم الإستقالة ولم يتركها حق خالص للموظف في طلبها بل

قيدها بشروط معينة ومن أجل التوفيق بين حق الإستقالة بمبدأ السير العادي للإدارة فقد نص المشرع الجزائري على أحكام الإستقالة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 217 إلى 220 فتضمن المادة 217: "على أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي" وهذا يعني أن الأمر 03/06 كرس حق الإستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب إعتبارات المصلحة العامة حيث اشترطت المادة 218 أن تكون الإستقالة مكتوبة وتتضمن إرادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة، وضمان للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على الموظف أداء الواجبات المنوطة به إلى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، وبالنظر إلى هذه المادة نلاحظ هنا أن القرار المتخذ في الإستقالة يجب أن يكون صريحا عندما نصت المادة 219 أنه يتعين على الموظف أن يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة، لأن الإستقالة لا تتم قانونا إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة<sup>15</sup>، وهو ما ذهب إليه المادة 220 التي نصت على أنه لا تترتب علنا إستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة لها صلاحيات التعيين التي يتعين عليها إتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) إبتداء من تاريخ إيداع الطلب .

وضمنا للموازنة بين المصلحة الخاصة والعامة أعطى القانون أجل شهران (2) للإدارة للرد على الإستقالة ويمكن بسبب مقتضيات المصلحة العامة تمديد هذا الأجل لشهرين وهذا بتأجيل الموافقة عليها لمدة شهرين إبتداء من تاريخ إنقضاء الأجل الأول وذلك للضرورة القصوى للمصلحة، ومنه لما نظم القانون الاستقالة بهذا الشكل وخاصة في المدة التي أعطاها للإدارة للرد على طلب الاستقالة وحق تمديد وتأخير الموافقة لشهران إضافيان لتجنب العطل الذي سوف يطرأ على الإدارة وإخلالها بسيرها العادي، والهدف من هذه القاعدة واضح فبإمتناع الموظف عن عمله عقب إستقالته مباشرة، قد يؤدي إلى خلل في السير العادي للإدارة العامة<sup>16</sup>.

### الفرع الثاني: في مجال الواجبات

إن تحديد الواجبات الذي أوردها القانون للموظفين لم يقصد منه حصر واجبات الموظف أو المحظورات التي يجب عليه الإبتعاد عنها، وإنما نص على أمثلة للواجبات الإيجابية والتي يلتزم الموظف القيام بها، والمحظورات التي على الموظف أن لا يقدم عليها<sup>17</sup>، وهي تدور في مجملها حول إحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها المادة 40 وممارسة المهام بكل أمانة وبدون تحيز المادة 41 وتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة المهام الموكلة إليه المادة 42 والتفرغ للعمل ومراعاة آداب اللياقة في التعامل مع زملائه

ورؤسائه ومرؤوسيه والجمهور وطاعة الرؤساء<sup>18</sup>، وعدم الإشتراك في أي نشاط قد يثير الشك في حياده وعدم إستغلال النفوذ أو إساءة إستعمال السلطة أو الجمع بين الوظائف وأعمال معينة كما نصت عليها المادة 44، بالإضافة إلى عدم إفشاء السر المهني التي بحكم وظيفته قد إطلع عليها المادة 48 . المعروف أن الوظيفة العامة مسؤولية وأخلاق لمن يكفون بها قبل أن تكون حقا أو إمتيازاً لهم<sup>19</sup>، وهي خدمة عمومية وجب على الموظف القيام بها وبما أن الموظف هو وسيلة الدولة في آدائها وتحقيق الخدمة العامة للجمهور والسهر على حسن السير العادي للإدارة جاءت الواجبات تقريبا كلها تركز لضمان مبدأ حسن السير العادي للإدارة العامة، ونظم القانون واجبات الموظف حتى خارج أوقات العمل وكذلك الخضوع للسلطة الرئاسية لأن المبدأ يعارض كل حرية سياسية مطلقة للموظف وذلك في حياته الخاصة فأخلاقيات الوظيفة العامة تمنعه من السلوك المشين والمضر للوظيفة وللإدارة أو رؤسائه ذلكاذا تبين لهم أن هذا السلوك من شأنه أن يضر بمصالح هذه الهيئات التي ترمي إلى خدمة الصالح العام وتحقيق المنفعة العامة<sup>20</sup>.

## 2.2- المطلب الثاني: في مجال حق الإضراب

إن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله بهذه الوظيفة محملة بالالتزامات التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الإلتزامات العمل على إستمرارية المرافق العامة الذي يعمل فيها، وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شأنه أن يعطل سير هذه المرافق لأن تعطيل سير الإدارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع أحد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بإنتظام وإطراد<sup>21</sup>. ويعرف الإضراب بأنه الإمتناع عن العمل لمدة محدودة مع تمسك المضربين بالوظيفة وهو يستهدف إحداث الضغط والتأثير على السلطة التي تمتلك قدرة تحقيق المطالب التي قام الإضراب من أجلها، وقد أثبت لنا الواقع غير البعيد أن النداء للإضراب قليلا ما يخضع للأحكام القانونية، بل هو قضية ظروف مكان وزمان وقد يكون أيضا ناتجا عن موازين القوى المتواجدة<sup>22</sup>.

وإذا كان حق الإضراب يعتبر واحدا من الحريات السياسية الأساسية، لأنه يمثل إمتدادا طبيعيا لحرية الإجتماع فضلا عن أهميته العملية في مجال تطوير علاقات العمل ولكنه رغم ذلك يؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية لمساسه المباشر بمصالح المجتمع الأساسية لما يترتب عليه إضراب العمال من تهديد خطير لعملية الإنتاج، ولما يترتب على إضراب الموظفين من تعريض المرافق العامة للتوقف<sup>23</sup>.

ففي فرنسا حق الأضراب محدد ومنظم بقوانين ونصوص تشريعية مثل الإلتزام بإخطار السلطة المختصة بالإضراب، وذلك بموجب المادة 3/52 من قانون العمل الفرنسي<sup>24</sup> وقانون 1963/07/31 المتعلق

بكيفية ممارسة حق الأضراب في المرافق العامة والمطبق على الموظفين العموميين مع إحترام البيانات المفروضة مثل ( التاريخ، الساعة، مكان الاضراب، المدة المحددة ) وإذا كان غير ذلك فلا بد من الإشارة إليها كالأضراب المفتوح والغير محدد<sup>25</sup>.

لقد كرست الجزائر حق الإضراب في النصوص الدستورية بداية من دستور 1989 و كذا دستور 1996، من خلال المادة 71 التي تنص على أن : "الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون"، يمكن أن يمنع القانون هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع، ففي فرنسا إعترف المشرع الفرنسي للموظفين بحق الإضراب إستنادا للفقرة 07 من دستور 1958/10/04 التي تنص أن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين والنصوص التنظيمية التي تحكمه، وقد قصد المؤسس الدستوري الفرنسي ذلك بالتأكيد على أن حق الإضراب هو مبدأ ذو قوة دستورية، يمارس وفق كفايات محددة كإجراء المصالحة وأعتبر المشرع الفرنسي أن الهدف من مثل هذه القيود هو ضمان مبدأ إستمرارية سير المرافق العامة بإنظام وإطراد دون المساس بالقوة الدستورية لمبدأ الإضراب وتحقيق الحاجيات الأساسية للبلاد، كما أنه لم يجيز لبعض الأعوان بممارسة هذا الحق<sup>26</sup>، كما نجد عدة بلدان تمنع حق الإضراب في الوظيفة العمومية ففي الأردن يمنع على الموظف تعطيل العمل لأي سبب من الأسباب ويعتبر القانون اللبناني الموظف المضرب مستقيلا من وظيفته دون وجوب إحالته على مجلس التأديب<sup>27</sup>.

ونظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الإضراب في المادة 36 وذلك تحت الفصل الأول من الباب الثاني المعنون بالضمانات وحقوق الموظف، وجعله حق للموظف العام يمارسه مقيدا بشروط وجب إتباعها منصوص عليها في تشريعات وتنظيمات مستقلة وذلك بنصه : "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تنظم وتوطر كفايات ممارسة حق الإضراب والمتمثلة في القانون رقم: 02/90 المؤرخ في 1990/02/06 والمعدل والمتمم بالقانون رقم: 28/91 المؤرخ في 1991/12/21 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها وممارسة حق الإضراب،

نجده يضع قيودا وشروطا لممارسة هذا الحق تصب كلها في ضمان ديمومة وإستمرارية المرافق العامة. ومن الشروط القانونية التي وجب إتباعها قبل اللجوء إلى الإضراب نجد المادة 28 من القانون رقم: 02/90 تحدد شرطين أساسيين يتعلقان بالإقتراع وبضرورة توفر النصاب القانوني للموافقة على اللجوء إلى الإضراب حيث تنص على مايلي: "يوافق على اللجوء إلى الإضراب عن طريق الاقتراع

السري، وتكون الموافقة بأغلبية العمال المجتمعين في جمعية عامة تضم نصف عدد العمال الذين تتكون منهم جماعة العمال المعنية على الأقل"، وعليه يمكن ذكر أحكام وشروط شرعية للإضراب التي وضعها قانون 02/90 وهي مجموعة ضوابط إجرائية لحق الإضراب كما يلي:<sup>28</sup>.

-ألا يشرع في الإضراب إلا بعد إستنفاد كل وسائل التسوية الودية كما نصت عليها المادة 24 من قانون 02/90 وهي الوسائل القانونية المنصوص عليها في المادتين 4 و 5 من نفس القانون، فالإضراب ليس غاية ولا وسيلة بل هيأداة ضغط في حال فشل وسائل التسوية الوقائية والعلاجية الداخلية والخارجية.

-أن يتم إقرار قرار الإضراب من أغلبية الموظفين العاملين أي صدوره بطريقة ديموقراطية من مجموعة العمال بعيدا عن أي ضغط، وفي إطار جمعية عامة يحضرها على الأقل نصف العمال المعنيين، ويصدر قرار اللجوء إلى الإضراب بواسطة إقتراع سري مباشر بأغلبية العمال الحاضرين حسب المادة 28 من نفس القانون.

- أن يمنح صاحب العمل (الإدارة أو المؤسسة العمومية) مهلة يتم إخطاره فيها قبل الشروع في الإضراب، فلا يجوز اللجوء إلى الإضراب مباشرة دون إخطار مسؤول الإدارة أو المؤسسة العمومية بالقرار، مع منحه مهلة بين تاريخ القرار وتاريخ تنفيذ القرار بالإضراب تحدد عن طريق الاتفاقيات الجماعية، وعند انعدام الاتفاق بين الطرفين فلا تقل المدة عن 08 أيام من تاريخ الإشعار المسبق لصاحب العمل حسب المادة 30 من القانون 02-90، وإلا أعتبر الإضراب غير شرعي، وتعتبر المدة الممنوحة فرصة لمسؤولي الإدارة أو المؤسسة العمومية لمراجعة مواقفهم وإيجاد الحلول.

-عدم عرقلة حرية العمل وضمان سلامة وسائل وأماكن العمل فلا يمكن التعسف من طرف الموظفين في هذا الحق وتعطيل عمل الفئات غير المعنية بالإضراب أو إحتلالاً لمكان العمل بالقوة وعرقلة السير العادي لمصالح الإدارة أو المؤسسة حسب المادة 35 من القانون 02/90، وإلا أعتبر ذلك من قبيل الأخطاء المهنية الجسيمة عند الإضرار بالآلات أو الوسائل إلى جانب المسؤولية التأديبية والمسؤولية المدنية والجزائية، كما حددت المادة 38 من القانون رقم: 02-90 ستة عشر (16) مصلحة أو نشاط أُلزم الموظفين بتنظيم حد أدنى من الخدمة نذكر منها على سبيل المثال المستشفيات ومصالح الكهرباء والغاز، ومصالح المياه ونقلها وتوزيعها وكتابات الضبط في المجالس والمحاكم القضائية، فهذه المصالح يلزم القانون موظفيها بتقديم الحد الأدنى من الخدمات ولا يجوز المساس باستمرارية هذه المرافق العامة والمصالح الحيوية، حيث نلاحظ أن المشرع شدد في تنظيم حق الإضراب في هكذا مصالح فنجد نص على إمكانية الأمر بتسخير العمال المضربين من أجل ضمان الخدمة العمومية واستمرارية المصالح

العمومية الأساسية، ويعد عدم الإمتثال لأمر التسخيرة خطأ مهني جسيم يعاقب عليه كل موظف أو عامل عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.

كما حددت المادة 43 من القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب مجموعة من النشاطات على سبيل الحصر لبعض أسلاك الموظفين وميادين الأنشطة الأساسية التي قد يعرض توقفها لحياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الإقتصاد الوطني للخطر، والتي يمنع عليها إطلاقا اللجوء إلى الإضراب وتتمثل في<sup>29</sup>:

- سلك رجال القضاء؛
- الموظفون المعينون بمرسوم أو الموظفون الذين يشغلون مناصب بالخارج؛
- أعوان مصالح الأمن؛
- الأعوان الميدانيون للحماية المدنية؛
- أعوان مصالح إستغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية؛
- الأعوان الميدانيون لمصالح الجمارك؛
- أعوان المصالح الخارجية لإدارة السجون.

هذه الميادين المحددة قانونا يمنع فيها اللجوء إلى الأضراب لما لها من تأثير على حياة وأمن وصحة المواطنين وكذا الإقتصاد الوطني الذي قد يجره إلى الخطر، ويؤدي إلى نتائج قد لا تحمد عقباها وبالتالي يمنع اللجوء فيها للإضراب بتاتا<sup>30</sup>، ويتنظيم المشرع للإضراب بوصفه حق من حقوق الموظف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من جهة وتقبيده بشروط وجب إتباعها من جهة أخرى، يكون بذلك المشرع يطبق في الأحكام الدستورية لاسيما الفقرة الثانية من المادة 70 من دستور 2020 التي تنص على إمكانية المنع القانوني لممارسة حق الإضراب، وجعل قيود وشروط لممارسته في ميادين حيوية كالدفاع والأمن الوطني، وجميع الخدمات ذات المنفعة العمومية للمجتمع، وعليه يكون المشرع قد كرس مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف من جهة بالسماح والإعتراف للموظف بحق الإضراب وإمكانية ممارسته، ومن جهة أخرى ولتحقيق مبدأ استمرارية المرافق العمومية وتحقيق الخدمات العمومية التي هي من واجبات الموظف العام، قيد ممارسة هذا الحق بجملة من الشروط والقيود كما ذكرناها سابقا.

**الخاتمة:**

من خلال بحثنا في مدى توفيق المشرع في تكريس مبدأ إستمرارية المرافق العامة وسيورتها بإنتظام و إطراد في مجال الوظيفة العمومية تبين أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وفق لحد بعيد في تحقيق توافق بين الضمانات الممنوحة للموظف العام بوصفه مواطنا يتمتع بالحقوق والحريات الأساسية، التي يمكن لكل مواطن التمتع بها هذا من جهة ومن جهة أخرى، فقد ضمن للموظف العام والإدارة من جهة أخرى تنظيما قانونيا يمكن تسميته بمبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف العام ومبدأ سيوررة المرافق العامة وتقديم خدماتها للجمهور بإنتظام وإطراد، فوازن هذا المبدأ بين حقوق الموظف التي من حقه إستغلالها و إستعمالها مثل حق الإضراب وحق الإستقالة وكثير من الحقوق التي تضمن راحته أثناء قيامه بخدمته وفي المقابل وازن أيضا بين مهام وأهداف الإدارة العمومية التي وجب القيام بها من طرف الموظف الذي يعتبر يد وساعد الدولة المنفذ، فألزمه بالتقيد بشروط معينة في المطالبة بالحقوق والضمانات، كل هذا من أجل السهر وإحترام مؤسسات الدولة وتقديم الخدمات الواجبات الملزومون بها في خدمة الجمهور والتي أنشأ من أجلها المرفق العام.

## الهوامش:

- <sup>1</sup> محمد علي الخلايله، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 257.
- <sup>2</sup> أ بلمهدي ابراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، العدد الأول مارس 2016، ص 132.
- <sup>3</sup> الدستور الجزائري 2020، 2020/11/01، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 82 يوم 2020/12/30.
- <sup>4</sup> قانون رقم: 11-10 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011. ج ر عدد 37.الصادرة بتاريخ: 03/07/2011.
- <sup>5</sup> الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 1966/06/02، ج ر عدد 46.
- <sup>6</sup> بوزيان مكلل، القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الادارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 11.
- <sup>7</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العمومية، الكتاب الثاني، دار الثقافة، الأردن، سنة 2009، مرجع ، ص 87.

- <sup>8</sup> عبد الفتاح، حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1984، ص 608.
- <sup>9</sup> سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 10.
- <sup>10</sup> مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات التأديب الموظف العام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997، ص 4 .
- <sup>11</sup> أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية-دراسة مقارنة- دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، 2010، ص 8.
- <sup>12</sup> قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ : 2000/05/22 فهرس رقم: 330 ، قضية بين ( ي ك ) ضد قضية الوكالة الوطنية للأثار ، (قرار غير منشور) أنظر مرجع لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، طبعة 2004 ، الجزء 02 ، دار هومة ، ص 227 .
- <sup>13</sup> بوزيان مكلل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لأصلاح الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.
- <sup>14</sup> ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني)النشاط الإداري، مطبعة SARP، الجزائر، 2004، ص 118.
- <sup>15</sup> حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي ليبيا، الطبعة الثانية، 2002، ص 501.
- <sup>16</sup> ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 199.
- <sup>17</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص 143 .
- <sup>18</sup> الجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، مجلة دولية دورية محكمة، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 22 جوان 2016، ص 120.
- <sup>19</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص 142 .
- <sup>20</sup> أنظر أيضا، فرانسوا كزافييه فور، صرف الموظفين العموميين من الخدمة - إجراء نادر - مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، سنة 2006، عدد 6، ص 1541.
- <sup>21</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 155.
- <sup>22</sup> محمد الامين بوسماح- ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي ادريس - ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 الجزائر ، ص 03 .
- <sup>23</sup> طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1987، ص 285.

<sup>24</sup>بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 205.

<sup>25</sup>Gustane Priser- fonction publique de l'etat-ED dalloz-1995-p 47 48

<sup>26</sup>سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010، ص 85.

<sup>27</sup>صلاح الدين الشريف - ماهر كمون، قانون الوظيفة العمومية في تونس، الجزء الثالث، مركز الخبرة والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة بتونس، 2010، ص 21.

<sup>28</sup>سمغونيزكرياء، حرية ممارسة الحق النقابي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2013، ص 167.

<sup>29</sup>رشيد حبانى، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03/06 و المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 101.

<sup>30</sup>بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 210.

## المراجع:

### أولاً: الكتب

1. محمد علي الخليله، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
2. نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العمومية، الكتاب الثاني، دار الثقافة، الأردن، سنة 2009.
3. عبد الفتاح، حسن، مبادئ القانون الاداري، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1984.
4. سليمان الطماوي، القضاء الاداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979 .
5. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات التأديب الموظف العام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997 .
6. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية-دراسة مقارنة- دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، 2010.
7. ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني)النشاط الإداري، مطبعة SARP، الجزائر، 2004.
8. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي ليبيا، الطبعة الثانية، 2002.
9. محمد الامين بوسماح- ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي ادريس - ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 .
10. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1987 .

11. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010.
12. صلاح الدين الشريف - ماهر كمن، قانون الوظيفة العمومية في تونس، الجزء الثالث، مركز الخبرة والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة بتونس، 2010.
13. سمغونيز كريات، حرية ممارسة الحق النقابي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2013.
14. رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03/06 و المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.

#### ثانيا: الرسائل العلمية

1. ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2011-2012.

#### ثالثا: المجالات العلمية

1. أ بلمهدي ابراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، العدد الأول مارس 2016.
2. لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، مجلة دولية دورية محكمة، جامعة زيان عاشور الحلفة، العدد 22 جوان 2016.
3. أنظر أيضا، فرانسوا كزافييه فور، صرف الموظفين العموميين من الخدمة - إجراء نادر - مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، سنة 2006، عدد 6،