

تاريخ القبول: 2026-05-27

تاريخ الاستلام: 2026-02-15

## حظر ازدواجية التمثيل العمالي: دراسة تطبيق المادة 104 من القانون 23-

### 02 على عضو اللجنة متساوية الأعضاء

*Prohibiting the Accumulation of Trade Union and Representational Mandates: An Applied Study of Article 104 of Algerian Law No. 23-02 on Members of Joint Administrative Committees*

**ملوك محفوظ**

**جامعة محمد لمين دباغين سطيف2 (الجزائر)**

m.mellouk@univ-setif2.dz

#### ملخص:

تسعى هذه الدراسة لفك الالتباس المفاهيمي لمصطلح (مندوب المستخدمين) ومدى سريان حظر الجمع على أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في قطاع الوظيفة العمومية. حيث خلصت الدراسة إلى أن القصور في الصياغة التشريعية للمادة 104 أفرز تضارباً في الردود الإدارية بين التفسير الحرفي الضيق والقياس المقاصدي؛ حيث تبين أن استبعاد أعضاء اللجان من الحظر يقوض مبدأ الاستقلالية ويشعرن لازدواجية "الحصم والحكم" في آن واحد. وتوصل البحث إلى ضرورة إعمال "وحدة العلة" في منع الجمع، كون عضو اللجنة يمارس سلطة قرار تتناهي مع الدور الدفاعي للنقابة، مما يستوجب توحيد المعايير القانونية بين القطاعين الاقتصادي والإداري لتحسين التمثيل العمالي من أي انحراف وظيفي.

**الكلمات المفتاحية:** حظر الجمع، المادة 104، اللجنة متساوية الأعضاء، تضارب المصالح، القانون 23-02.

#### Abstract:

This study analyzes the conceptual ambiguity of "users' representative" and the prohibition of dual mandates for Joint Administrative Committee members in public service. It reveals that legislative drafting flaws in Article 104 led to inconsistent interpretations, ranging from literal to purposive readings. The research argues that exempting these members legitimizes a "judge and jury" conflict of interest, undermining institutional independence. By invoking the principle of ratio legis, it asserts that decision-making authority is fundamentally incompatible with the defensive role of trade unions. Ultimately, it advocates for standardized legal criteria across sectors to protect the integrity of labor representation. economic and administrative sectors to safeguard labor representation against functional deviations

**Keywords:** Prohibition on accumulation of mandates; Article 104; Joint Administrative Committee; Conflict of interest; Law No. 23-02.

. مقدمة:

لقد كان المشرع الجزائري، في ظل القانون 90-14 الملغى، يتبنى مقاربة مرنة تسمح بجوازية الجمع بين العهدة النقابية وعهدة مندوب المستخدمين، مدفوعاً برغبة في توحيد الصف العمالي وتركيز التمثيل في جبهة واحدة قوية. غير أن التجربة الميدانية كشفت عن انحرافات مسلكية لبعض الممثلين الذين استغلوا هذا الجمع للخروج عن المقاصد التشريعية السامية، مما أفرز تضارباً في المصالح وأخلّ بنزاهة التمثيل. وأمام هذا الواقع، تدخل المشرع بموجب القانون رقم 23-02 ليحدث قطيعة مع النظام السابق، مكرساً رؤية فلسفية جديدة تقوم على الفصل الوظيفي الصارم بين التمثيل النقابي الدفاعي والتمثيل العمالي التشاركي. وهذا التحول ليس مجرد إجراء تنظيمي، بل هو خيار استراتيجي يهدف إلى تحصين القرارات من الهيمنة الفتوية، وضمان استقلالية الفعل النقابي وتجرده.

لقد أدى القصور في الصياغة التشريعية لمادة حظر الجمع إلى حالة من عدم اليقين القانوني؛ مما دفع المعنيين للجوء إلى جهات الإدارة والرقابة. وما زاد الوضع تعقيداً هو التباين في الردود الرسمية، خاصة فيما يتعلق بتحديد المركز القانوني لعضو اللجنة المتساوية الأعضاء من هذا الحظر.

إذن تكمن أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على مبدأ حظر ازدواجية التمثيل الذي استحدثه المشرع في المادة 104 من القانون 23-02. وتكتسب الأهمية صبغتها الحيوية من كونها تعالج إشكالية تطبيقية تمس قطاع الوظيفة العمومية، حيث يثور الجدل حول مدى انطباق مصطلح مندوب المستخدمين على عضو اللجنة متساوية الأعضاء، وهو ما يترتب عليه آثار قانونية جسيمة تتعلق بصحة العهدة التمثيلية ونزاهة المسارات المهنية لآلاف الموظفين.

تتمحور الإشكالية الرئيسية للبحث حول التساؤل الآتي: إلى أي مدى يمتد نطاق الحظر القانوني الوارد في المادة 104 ليشمل عضو اللجنة متساوية الأعضاء في ظل الازدواجية المفاهيمية لمصطلح (المستخدم) الوارد في المادة؟

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تفكيك النصوص القانونية خاصة المادة 104 من القانون 23-02 والمراسيم التنفيذية التي تتقاطع معه في تنظيم هذا المجال، مع الاستعانة بالأسلوب المقارن بين نظامي القطاع الاقتصادي والوظيفة العمومية، للوقوف على تضارب المصالح بين التمثيل الفتوي (النقابي) والتمثيل الشامل (الانتخابي)، وكيفية حسم القضاء لهذا التشابك.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للممثل المنتخب في التشريع الجديد

المبحث الثاني: النظام القانوني لمنع الجمع بين العهدة

## المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للممثل المنتخب في التشريع الجديد

يتناول هذا المبحث التأسيس القانوني لممثلي العمال المنتخبين، مع التركيز على دمج عضو اللجنة متساوية الأعضاء في هذا الإطار.

المطلب الأول: تحليل الطبيعة القانونية لعهددة ممثل المستخدمين

تنص المادة 4 من القانون 02-23 على: العامل الأجير: كل شخص طبيعي يؤدي عملاً يدوياً أو فكرياً مقابل أجر، تحت إدارة وسلطة شخص طبيعي أو معنوي آخر، عاملاً كان أو خاصاً، يُدعى المستخدم. ويشمل هذا التعريف أيضاً الأعوان العموميين، بما في ذلك المستخدمون الذين لهم صفة الموظف المرسم أو المتربص، وكذلك الأعوان المتعاقدون العاملون في المؤسسات والإدارات العمومية<sup>1</sup>.

من خلال تحليل هذه المادة سنتطرق لمفهوم المستخدم كعامل، ثم المستخدم كموظف

### الفرع الأول: مفهوم المستخدم العامل

لقد عرفت المادة 2 من قانون العمل العامل كمستخدم بأنه: يعتبر عمالاً أجراً، في مفهوم هذا القانون، كل الأشخاص الذين يؤدون عملاً يدوياً أو فكرياً مقابل مرتب، في إطار التنظيم، ولحساب شخص آخر، طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، يدعى المستخدم<sup>2</sup>. وهو نفس النهج الذي سارت عليه المادة 4 من القانون 02-23 على أن: العامل الأجير: كل شخص طبيعي يؤدي عملاً يدوياً أو فكرياً مقابل أجر، تحت إدارة وسلطة شخص طبيعي أو معنوي آخر، عاملاً كان أو خاصاً، يُدعى "المستخدم".

من خلال المادتين السابقتين نقول بأن المستخدم (العامل) هو كل شخص طبيعي يؤدي عملاً تحت إدارة وسلطة شخص طبيعي أو معنوي آخر، عاملاً كان أو خاصاً، يُدعى المستخدم. ولإثبات صفة المستخدم لابد من توافر ثلاثة أركان مجتمعة أساسية. الركن الأول هو أداء العمل، سواء كان يدوياً أو فكرياً. وهذا الركن يتسم بالشمولية، حيث لا يقصر الحماية على العمالة اليدوية التقليدية بل يمتد ليشمل كل المهن الفكرية والإدارية والتقنية، مما يعكس مرونة التشريع وقدرته على مواكبة تطور سوق العمل.

أما الركن الثاني فهو عنصر الأجر مقابل هذا الجهد المبذول. وهذا العنصر هو ما يميز علاقة العمل الخاضعة للقانون عن الأعمال التطوعية أو الخدمات المجانية أو الممارسات المهنية غير الهادفة للربح. فغياب المقابل المتفق عليه يحول العلاقة إلى عمل تطوعي خالص خارج نطاق الحماية الاجتماعية<sup>3</sup>.

والركن الحاسم والأهم في هذا الموضوع هو ركن التبعية القانونية. ويقصد به أن يؤدي العامل عمله تحت إدارة وسلطة صاحب العمل. وهذه التبعية تتجلى في خضوع العامل لتوجيهات المستخدم وتعليماته حول طريقة وأسلوب وتوقيت تنفيذ العمل، وامتناله للوائح العمل

<sup>1</sup> قانون رقم 02-23 مؤرخ في 25-04-2023 يتعلق بممارسة الحق النقابي جريدة رسمية عدد 29 لسنة 2023

<sup>2</sup> القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم. القانون المنشور في الجريدة الرسمية رقم 17.

<sup>3</sup> ملوك محفوظ، عقد العمل بمحدد المدة بين التنظيم والتسيير، دار المجدد، سطيف، 2025، ص 37

الداخلية ونظام الانضباط.<sup>1</sup> وهذا الركن هو المعيار الفاصل الذي يفرق بين العامل الأجير والمقاول المستقل أو المحترف الحر، فالأخير يحتفظ باستقلاليته الكاملة في تنظيم عمله ولا يخضع لسلطة مباشرة من قبل من يتعامل معه.<sup>2</sup>

وتظهر دقة المشرع في اختيار الألفاظ بدقة، فيستخدم مصطلح المستخدم للإشارة إلى صاحب العمل صاحب سلطة التوجيه والإشراف، بينما يستخدم مصطلح المستخدم للإشارة إلى العامل الخاضع لهذه السلطة. وهذا التمييز ليس لغوياً فحسب، بل هو تجسيد لواقع العلاقة القانونية غير المتكافئة بين الطرفين، وهو ما يبرر فلسفة القانون الاجتماعي القائمة على منح حماية استثنائية للطرف الأضعف في المعادلة.

إذن اكتساب صفة المستخدم تجعله يمثل لأحكام قانون العمل وقانون ممارسة الحق النقابي وهذه الصفة أكدها المشرع في المادة 4 من القانون 02-23. ويُعد هذا التحديد الدقيق ضرورياً أيضاً للتمييز بين العامل الأجير والموظف العمومي ذي النظام الأساسي الإداري الخالص، رغم أن المشرع وسع نطاق بعض الحقوق النقابية ليشمل الفئتين معاً.

### الفرع الثاني: مفهوم المستخدم (الأجير) في قانون الوظيفة العمومية

في هذا الإطار، يمكن الحديث عن الشمولية القانونية التي منحها المشرع لمفهوم المستخدم. حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون 02-23، الذي ينظم الحق النقابي، على تعريف موسع للعامل الأجير حيث يشمل صراحة دون لبس الأعوان العموميين، أي المستخدمين الذين لهم صفة الموظف المرسوم أو المتربص، وكذلك الأعوان المتعاقدون العاملون في المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>3</sup>

إن الغاية من هذا التوحيد القانوني تكمن في تجاوز التعددية التقليدية في الأوصاف، وبناء صفة قانونية موحدة تحت مسمى المستخدم، وذلك على الرغم من استمرار وجود نظام قانوني خاص بالوظيفة العمومية يتمثل في القانون 03-06.<sup>4</sup> حيث يهدف هذا التوجه إلى تبسيط الإطار القانوني وتوسيع نطاق تطبيق القانون 02-23 ليشمل جميع من يعمل تحت قوانين الدولة، من خلال توحيد وضعيتهم القانونية ومركزهم القانوني، مع محاولة تحقيق توازن مع الخصوصيات التي يتمتع بها نظام الوظيفة العمومية.

يرز من خلال هذين التعريفين تكامل لفظي وإجرائي لافت للنظر. فمن ناحية، يُعرف قانون الوظيفة العمومية الموظف تعريفاً ضيقاً وإدارياً محضاً، فهو: كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة، ورُسم في رتبة ضمن السلم الإداري.<sup>5</sup> وهذا التعريف يُرسخ صورة الموظف العام كطرف في علاقة تنظيمية تراتبية صارمة، تحكمها سلطة رئاسية وإجراءات تأديبية خاصة ومسار وظيفي منفصل.

<sup>1</sup> المادة 7 من القانون 90-11

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 42.

<sup>3</sup> المادة 4 من 02-23 : يقصد، في مفهوم هذا القانون، بما يأتي:

—العامل الأجير : ...ويخص هذا التعريف أيضاً الأعوان العموميين الذين يشملون المستخدمين الذين لهم صفة الموظف المرسوم أو المتربص، وكذلك الأعوان المتعاقدين العاملين في المؤسسات والإدارات العمومية.

<sup>4</sup> الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006

<sup>5</sup> المادة 4 من الأمر رقم 03-06

ومن ناحية أخرى، يتسع نطاق تعريف المستخدمين ذوي صفة الموظف في قانون ممارسة الحق النقابي، ليشمل أولئك الموظفين أنفسهم تحت المظلة الواسعة لمصطلح العامل الأجير. هذا التوسيع في التعريف يخلق حالة من ازدواجية القانونية، ويثير تساؤلاً أساسياً: إلى أي مدى يمكن أن تُطبق أحكام القانون النقابي الذي صُمم في الأصل لممارسة الحق النقابي مع خصوصية وضعية النقابات في الوظيفة العمومية، التي تخضع في جوهرها لسلطة الدولة وضوابط الإطار الإداري الهرمي الصارم؟

يتطلب حل هذا التعارض الظاهري بين النظامين تحليلاً قانونياً دقيقاً يخرج بنتيجة مفادها أن المشرع لم يقصد إلغاء النظام الخاص للوظيفة العمومية، بل سعى إلى تطبيق تكميلي وتوافقي. حيث تشير القراءة المنهجية إلى أن أحكام قانون ممارسة الحق النقابي تُطبق هي الأخرى على الموظف العام في المجالات المتعلقة بالحقوق والحريات النقابية الجماعية، مثل حق التنظيم والمفاوضة الجماعية في الشروط الاجتماعية والاقتصادية للعمل. وبالمقابل، يظل القانون المنظم للوظيفة العمومية سارياً وسائداً في تنظيم الجوانب الإدارية والوظيفية الفردية والتراتبية الصارمة، كالترسيم والترقية والنقل والتكليف وإجراءات المسؤولية والتأديب الخاصة بالموظف العام.

وبهذا المنطق التوافقي، لا يكون الهدف إخضاع الموظف العام لنظام قانون العمل بحكم أنه عامل أجير، بل لسد الفجوة القانونية في مجال الحقوق النقابية والجماعية، ومنح الموظف العام الضمانات الأساسية للعمل النقابي التي قد يفتقر إليها النظام الإداري الصارم، وذلك دون المساس بجوهر العلاقة التنظيمية الفردية والسلطة الرئاسية التي يقوم عليها جهاز الدولة الإداري.

ختاماً، يُبَيِّن هذا التوسيع في تعريف المستخدم ليشمل الموظف العمومي إلى جانب العامل خطوة تشريعية تهدف إلى توحيد المنظومة القانونية لعلاقات العمل وتعزيز الحماية النقابية والاجتماعية لكافة العاملين. غير أن هذا التوجه رغم مبرراته قد يُنشئ تحديات قانونية وعملية جسيمة، تتجلى في ازدواجية المرجعية القانونية وتعارض الأحكام ومثال ذلك تطبيق أحكام المادة 104، مما يربك العلاقة العملية ويُصعب تحديد القانون الواجب التطبيق عند نشوء المنازعات.

لذا، بات من الواجب على المشرع العمل على توحيد المصطلحات والمفاهيم الأساسية عبر قوانين علاقات العمل والوظيفة العامة والتشريع النقابي وممارسة حق الاضراب وقانون التأمينات الاجتماعية وقانون التقاعد وجميع القوانين المنظمة لعلاقات العمل لتجنب هذا التعارض والتضاد الشكلي والموضوعي. كما يظل الدور الفاصل للقضاء مستقبلاً في تأويل هذه النصوص وتحديد نطاق سريان كل قانون أمراً حيوياً لسد الثغرات. ولا يمكن تحقيق التكامل المنشود بين ضمان حقوق الموظف العمومي كعامل أجير، وبين الحفاظ على فعالية المرفق العام وسلطة الدولة الإدارية، إلا بوضوح تشريعي أكبر ودقة في الصياغة المستقبلية ترفع اللبس وتؤطر العلاقة بشكل متوازن.

#### المطلب الثاني : التحديد الهيكلي لمندوب المستخدمين وعضو اللجنة متساوية الأعضاء

للقوف على نطاق سريان أحكام التناهي، لا بد من تحديد المركز القانوني لممثلي العمال والأعوان العموميين؛ وهو ما يقتضي فحص طبيعة عهدة كل منهما على حدة، وصولاً إلى استجلاء أوجه التشابه والاختلاف التي تحكم دور كل طرف داخل بيئة عمله.

## الفرع الأول: عهدة مندوب المستخدمين في القطاع الخاص

تنص المادة 91 من قانون العمل على أنه: تتم مشاركة العمال في الهيئة المستخدمة كما يأتي: بواسطة مندوبي المستخدمين في مستوى كل مكان عمل متميز يحتوي على عشرين (20) عاملاً على الأقل، بواسطة لجنة المشاركة تضم مندوبي المستخدمين، في مستوى مقر الهيئة المستخدمة، المنتخبين طبقاً للمادة 93 أدناه.

بتفحص هذه المادة، نلاحظ أن المشرع لم يقدم تعريفاً قانونياً صريحاً وشاملاً لمندوب المستخدمين، بل عمد إلى تقريبه من الأذهان من خلال تحديد الكيفية والهيكل الذي تتحقق من خلاله مشاركة العمال، ووضع مندوب المستخدمين في صلب هذه الآلية. فالمادة 91 قربت مفهومه من خلال ثلاث نقاط جوهرية:

1. النص على تحديد وظيفته، حيث ربطت وجود المندوب مباشرةً بالغاية الأساسية وهي مشاركة العمال. فهو ليس كياناً اعتبارياً، بل هو أداة قانونية لتحقيق هدف تشاركي محدد.

2. التحديد المركز الهيكلي للمندوب في عدة مستويات، أين حددت المادة الإطار التنظيمي لعمل المندوب على مستويين. المستوى القاعدي حيث يكون المندوب (فرداً أو واحداً) هو آلية المشاركة المباشرة في مستوى مكان العمل المتميز. والمستوى المركزي حيث يندمج عمل المندوبين معاً ضمن لجنة المشاركة على مستوى مقر الهيئة المستخدمة، مما يحول التمثيلات المحلية إلى صوت مؤسسي جماعي.

3. ربطت المادة إلزامية وجود المندوب بمعيار عددي واضح هو عشرون (20) عاملاً، مما يجعل من المنصب استجابة تنظيمية لحجم مجتمع العمل وليس مجرد حق نظري.

وبذلك، يمكن القول إن المادة 91 تعرف المندوب من خلال وظيفته وهيكله، بدلاً من تقديم تعريف لفظي مجرد والأمر منطقي كون التعريفات ليست من مهام المشرع إلا في حالات نادرة. وهذا الموقف التشريعي يعطي المفهوم مرونة عملية ويرسخ وجوده كجزء من آلية أكبر للمشاركة والحوار الاجتماعي داخل المؤسسة.

هناك نقطة شكلية هيكلية تتعلق بمفهوم المستخدمين، فبينما نصت المادة 73 من القانون 02-23 صراحةً على مندوبي المستخدمين في الهيئات المستخدمة للقطاع الاقتصادي، نجد أن المادة 104 أشارت إلى مندوب المستخدمين دون أي تحديد أو تقييد بنوع القطاع.<sup>1</sup>

وعليه نتساءل لماذا استخدم المشرع مصطلح مندوبي المستخدمين في الهيئات المستخدمة للقطاع الاقتصادي بشكل مُقيد في المادة 73 تحديداً، بينما أطلق المصطلح بشكل عام في المادة 104؟ وهل يؤيد التباين في الصياغة التفسير القائل بأن مندوب المستخدمين هو

<sup>1</sup> المادة 73: تُعدّ ممثلة على مستوى الهيئة المستخدمة كل منظمة نقابية للعمال تستجيب لأحد المعيارين الآتين:

– الحصول على عدد من المنخرطين يساوي نسبة خمسة وعشرين في المائة (25٪) على الأقل من التعداد الكلي للعمال الذين يغطيهم قانونها الأساسي،

– حصول مرشحيها على نسبة خمسة وعشرين في المائة (25٪) على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها بمناسبة انتخابات مندوبي المستخدمين في الهيئات المستخدمة للقطاع الاقتصادي، أو أثناء الانتخابات الخاصة بتأسيس اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء أو اللجان التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات العمومية.

مفهوم عام وشامل ينطبق على العمال والموظفين معاً ما دام ان المشرع لم يحدد في المادة 104؟ وهل يؤدي الاختلاف في الصياغة بين المادتين إلى ازدواجية في فهم منصب مندوب المستخدمين، أم أن الهدف التشريعي هو توحيد مفهوم تمثيل المستخدمين بغض النظر عن طبيعة القطاع اقتصادي أو عام؟ وما هو النطاق الحقيقي لتطبيق مفهوم مندوب المستخدمين في القانون الجديد؟ وسؤال آخر هل تحديد المشرع للقطاع الاقتصادي في موضع واحد (المادة 73)، وإغفاله لهذا التحديد في مواضع أخرى (المادة 104) هو أمر مقصود وله دلالة؟

لذا يُمكن أن يُستخلص من هذا الاختلاف الواضح في الصياغة القانونية تفسيران، يُعزز أولهما الرأي القائل بأن مندوب المستخدمين هو مندوب العمال ومندوب الموظفين

1. التدقيق المقصود: إن تحديد المشرع للقطاع الاقتصادي في موضع واحد (المادة 73)، وإغفاله لهذا التحديد في مواضع أخرى (المادة 104) هو أمر مقصود وله دلالة. فهذا التدقيق يُعزز الرأي القائل بأن مفهوم مندوب المستخدمين كما ورد في المواد الأساسية من قانون العمل<sup>1</sup> هو مفهوم عام وشامل، ينطبق على جميع القطاعات (الاقتصادي، الصناعي، التجاري، ...) ما لم يرد نص صريح يقيد. وبالتالي، فإن ذكر القطاع الاقتصادي في المادة 73 يُعتبر ذكراً على سبيل المثال لا الحصر، أو تأكيداً على تطبيق حكم معين في ذلك القطاع دون غيره، بينما يُفهم من الإطلاق في المواد الأخرى شمولية المفهوم لكل القطاعات (اقتصادية وعمومية)

2. إن التوسيع المقصود للمفهوم يؤكد أن المشرع، عندما أراد توسيع نطاق مفهوم مندوب المستخدمين ليشمل جميع العاملين في القطاعات المختلفة، لجأ إلى صياغة عامة غير مقيدة (كما في المادة 104 والمواد التنظيمية الأساسية). وهذا يتسق مع الغاية من المنصب كآلية لتمثيل المستخدمين ومشاركتهم، وهي غاية عامة لا تقتصر على قطاع دون آخر.

في الأخير نقول بأن التباين في الصياغة بين المادتين (73 و 104) يعزز التفسير الذي يرى أن مفهوم مندوب المستخدمين هو مفهوم موسع وشامل، وأن ذكر القطاع الاقتصادي في المادة 73 جاء لغرض خاص متعلق بموضوع تلك المادة فقط، دون أن يقيد أو يحد من التعريف العام والشامل للمنصب في التشريع النقابي.

### الفرع الثاني: عهدة عضو اللجنة متساوية الأعضاء

تنص المادة 62 من الأمر 06-03 على : تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية : لجان إدارية متساوية الأعضاء، لجان طعن، و لجان تقنية. أما المادة 64 من نفس القانون فقد نصت على : تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين. وتجتمع، زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي<sup>2</sup>. وهو ما أعاد تأكيد المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المتعلق باللجان متساوية الأعضاء بنوع من التفصيل.

بناءً على النصوص القانونية السابقة، يمكن استخلاص تعريف شامل ودقيق لعضو اللجنة المتساوية الأعضاء، مع التأكيد على طبيعته المزدوجة بوصفه إما ممثلاً للإدارة أو ممثلاً لمنتخبا للموظفين. حيث يُعرّف عضو اللجنة المتساوية الأعضاء (سواء في اللجان الإدارية أو لجان الطعن أو اللجان التقنية) من خلال مصدر تمثيله ووظيفته داخل الإطار المؤسسي التشاركي. ويختلف تعريف العضو وتحديد هويته

<sup>1</sup> المواد 91، 92، 93 من القانون 90-11

<sup>2</sup> أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

القانونية تبعاً للجهة التي يمثلها داخل اللجنة. فهو بالمفهوم العام موظفٌ يُمثل أحد طرفي العلاقة الوظيفية (الإدارة أو الموظفين) ضمن هيئة استشارية أو قرارية، تتشكل على أساس مبدأ المناصفة، وتهدف إلى معالجة القضايا المتعلقة بالشؤون الفردية أو الجماعية للموظفين، وضمان التوازن والشفافية في اتخاذ القرارات الإدارية.<sup>1</sup>

أما بالمفهوم الانتخابي أو التمثيلي هو موظفٌ يمارس مهامه داخل المؤسسة أو الإدارة العمومية، يتم انتخابه من قبل زملائه الموظفين وفق آليات قانونية محددة، ليكون ناطقاً باسمهم ومدافعاً عن مصالحهم المهنية والوظيفية داخل اللجنة. وتنطبق شرعيته التمثيلية إما من خلال ترشيح المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً في الدور الأول وفقاً للمادة 68، أو عبر آلية الترشيح الحر المباشر في الدور الثاني من قبل جميع الموظفين أنفسهم في الحالات التي يُحددها القانون.<sup>2</sup>

في الأخير يمكن القول بأن عضو اللجنة المتساوية الأعضاء يُمارس دوراً محورياً في تحقيق الغاية المؤسسية للجان بغض النظر عن صفته، والتي تتمحور حول المشاركة الإلزامية، ويساهم في دراسة ومناقشة المسائل الفردية للموظفين.<sup>3</sup>

### الفرع الثالث: أوجه التشابه والتقاطع الوظيفي بين المنصبين

سوف نتطرق في هذا الفرع لأوجه التشابه والاختلاف بين مندوب المستخدمين في القطاع الخاص وبين عضو اللجنة متساوية الأعضاء المنتخب.

#### أولاً: أوجه التشابه

1. أوجه التشابه من حيث الشرعية الانتخابية وآلية الترشيح: يتطابق المنصبان في مصدر الشرعية القانونية، حيث يستمد كل من مندوب المستخدمين وعضو اللجنة متساوية الأعضاء سلطتهما من الاقتراع السري والمباشر للهيئة الناجبة. وعملية الانتخاب فيها دورين؛ إذ يخصص الدور الأول حصراً للمنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً لتقديم مرشحيها، وفي حال عدم اكتمال النصاب القانوني، يُفتح المجال في الدور الثاني للترشيح الحر.<sup>4</sup>

2. التشابه من حيث النطاق الجغرافي والتمثيل الفتوي: يكرس المشرع مبدأ وحدة المكان في كلا النظامين، حيث يراعي المعيار الجغرافي والوظيفي لضمان قرب الممثل من انشغالات زملائه اليومية؛ فبينما يُنتخب مندوب المستخدمين على مستوى مكان العمل المتميز (كالمصنع أو الفرع)، تُنشأ اللجان متساوية الأعضاء وفق الهيكل الإداري للمؤسسة العمومية (كالبلدية أو

1 سعد لقليب، طيب فرجان، الحجية القانونية للآراء الصادرة عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 6، العدد 2، 2021، ص 242.

2 إيسغلي محمد . حاج سودي محمد، دور لجنة المشاركة العمالية في تسيير الهيئة المستخدمة في ظل القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تلمسان، المجلد 10، العدد 3، 2021، ص 633-636

3 سعد لقليب، طيب فرجان، المرجع السابق، ص 251.

4 المادة 46 من مرسوم تنفيذي رقم 20-199 مؤرخ في 4 ذي الحجة عام 1441 الموافق 25 جويلية 2020، يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية. والمادة 98 من القانون 90-11

المديرية). ويواكب ذلك نظام دقيق لتوزيع المقاعد حسب الأصناف المهنية، يضمن تمثيل كافة الفئات من عمال تنفيذيين وإطارات في القطاع الاقتصادي، أو مختلف الأسلاك والمجموعات الإدارية في الوظيفة العامة، منعاً لهيمنة فئة مهنية على أخرى<sup>1</sup>.

3. التشابه في المدة القانونية للعهد حيث أثبتت التشريعات الجزائرية، سواء عبر قانون العمل 90-11 أو القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03-06، مدة العهد التمثيلية بثلاث (03) سنوات لكلا المنصبين، وهي مدة قابلة للتجديد بانتهاء الفترة القانونية. يهدف هذا التوحيد الزمني إلى ضمان استقرار الهيئات التمثيلية ومنح المنتخبين الوقت الكافي لاكتساب الخبرة الميدانية اللازمة للتعامل مع الملفات الإدارية والمهنية المعقدة، مما يعزز من كفاءة الحوار الاجتماعي والمشاركة الفعالة داخل المؤسسة أو الإدارة<sup>2</sup>.

4. يتجسد التشابه الوظيفي بين مندوب المستخدمين وعضو اللجنة متساوية الأعضاء في اضطلاعهما بدور استشاري وتشاركي جوهري، يهدف إلى إيجاد نوع من التوازن مع سلطة الإدارة وضبط قراراتها قبل النفاذ؛ حيث يساهم كلاهما بفعالية في رسم السياسات الداخلية المؤثرة على بيئة العمل، من خلال إبداء الرأي التقني في مخططات التكوين، وإعادة الهيكلة، وتنظيم العمل. كما يمتد هذا الدور التكاملي ليشمل الرقابة الميدانية على مدى الالتزام بالتشريعات المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية، مما يجعل منهما صمام أمان لضمان حقوق الأجراء والموظفين وتحسين ظروف عملهم بما يتماشى مع المقاصد التشريعية<sup>3</sup>.

يبرز التقاطع في حماية المسار المهني الفردي كأقوى أوجه التشابه الوظيفي بين مندوب المستخدمين وعضو اللجنة متساوية الأعضاء، حيث يمارس كلاهما تأثيراً مباشراً وحاسماً في صناعة القرارات المصيرية المتعلقة بالمستقبل الوظيفي للأجراء والموظفين. ويتجلى ذلك من خلال مشاركتهما الفعلية في تقييم الأهلية المهنية والإشراف على عمليات الترقية والتحويل، فضلاً عن دورهما الجوهري كضمانة قانونية داخل الهياكل التأديبية؛ إذ يساهمان في تكريس نزاهة المساءلة وحماية حقوق المتهمين وتأمين سلامة الإجراءات المتخذة. وبذلك، يعمل كلا الممثلين كحائط صد قانوني يضمن عدالة المسارات المهنية واستقرارها داخل المؤسسة أو الإدارة العمومية على حد سواء<sup>4</sup>.

## ثانياً: أوجه الاختلاف

1- الاختلاف من حيث طبيعة الصلاحيات وقوة القرار، فعلى اللجنة متساوية الأعضاء بملك صلاحية الرأي المطابق المسبق، وهو رأي ملزم للإدارة في مسائل مصيرية (الترسيم، الترقية بالاختيار، النقل الإجباري، والعقوبات التأديبية الجسيمة). وبدونه لا يصح القرار الإداري. وتركيزه الأساسي ينصب على المسار المهني الفردي للموظف<sup>5</sup>. أما مندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) فيملك

1 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 90-289 المؤرخ 29 سبتمبر 1990، المتعلق بكيفية تنظيم انتخابات مندوبي العمال. و المادة 7 من مرسوم تنفيذي رقم 20-199

2 المادة 8 من مرسوم تنفيذي رقم 20-199 والمادة 101 من القانون 90-11

3 المادة 64 من الأمر 03-06

4 مزيتي فاتح، قراءة في النظام القانوني للجان متساوية الأعضاء على ضوء الأمر 03-06، والمرسوم التنفيذي 20-199، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 4، العدد 3، 2021، ص508.

5 المادة 165 من الأمر 03-06

صلاحيات رقابية واقتصادية وإبداء الرأي قبل التنفيذ (استشاري غالباً)، وفي حالة الخلاف حول النظام الداخلي يتم اللجوء لمفتش العمل. وتركيزه ينصب على الجانب الجماعي والاقتصادي للمؤسسة (الإنتاجية، المبيعات، إعادة الهيكلة).<sup>1</sup>

2- الاختلاف من حيث تسيير الأموال والخدمات فمندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) له صلاحية تسيير الخدمات الاجتماعية (أموال وميزانية)، والاطلاع على الكشوف المالية (الأرباح والخسائر، حسابات الاستغلال).<sup>2</sup> وهذه سلطة مالية وتنفيذية واسعة لا يملكها عضو اللجنة في الوظيفة العمومية. بالإضافة لكون دوره إداري بحت، لا يتدخل في ميزانية المؤسسة أو أرباحها، ولا يسيّر أموال الخدمات الاجتماعية بحكم عضويته في اللجنة.

3- الاختلاف من حيث الرقابة على الإدارة، فعلى اللجنة متساوية الأعضاء رقابته تنحصر في ضمان تطبيق القانون الأساسي للموظف وحمايته من تعسف الإدارة في المسار الوظيفي (ترقية، تأديب).<sup>3</sup> أما مندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) رقابته أوسع وتشمل: مراقبة تنفيذ أحكام الضمان الاجتماعي، الوقاية الصحية والأمن، ومراقبة تطبيق النظام الداخلي للمؤسسة.<sup>4</sup>

4- الاختلاف في التمثيل داخل الهياكل العليا، فمندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) المادة 95 تسمح بتمثيل العمال داخل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة في المؤسسات الكبرى، مما يمنحه صفة القائم بالإدارة. أما عضو اللجنة متساوية الأعضاء، فعلى اللجنة (إدارية، طعن، أو تقنية)، ولا تمنحه القوانين المذكورة حق العضوية في مجلس إدارة المؤسسة العمومية بصفته عضواً منتخباً في اللجنة.

5- الاختلاف من حيث الامتيازات المالية، حيث نصت المادة 101 من المرسوم التنفيذي 20-199 السالف ذكره صراحة على أن عضو لجنة المشاركة والطعن في الوظيفة العمومية لا يتقاضى راتباً مقابل عضويته، ولكن يمكن تعويضه فقط عن مصاريف النقل والإقامة. أما مندوب المستخدمين فقانون العمل في المادة 106 يمنحه ساعات عمل مدفوعة الأجر لممارسة مهامه (ساعات الحماية)، وهو ما لم يذكره نص الوظيفة العمومية المرفق بنفس الصيغة.

والأمر طبيعي، لأن النص في قانون العمل على ساعات مدفوعة الأجر هو ضمانه حتى لا يتضرر العامل مادياً. أما في الوظيفة العمومية، فالموظف محمي أصلاً براتبه الشهري القار، واجتماعات اللجنة تُكيف قانوناً على أنها حضور في العمل، لذا اكتفى المشرع بالنص على تعويض المصاريف الخارجة عن الراتب.

<sup>1</sup> المادة 39 و 51 من القانون 90-11

<sup>2</sup> المادة 94 من القانون 90-11 فقرة 5- تسيير الخدمات الاجتماعية للهيئة المستخدمة إذا أسند تسيير الخدمات الاجتماعية للمستخدم بعد موافقته، تحدد اتفاقية تبرم بين لجنة المشاركة والمستخدم شروط وكيفية ممارستها والرقابة

<sup>3</sup> المادة 12 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 20-199

<sup>4</sup> المادة 94 من القانون 90-11

## المبحث الثاني: النظام القانوني لمنع الجمع بين العهديات

ينقلنا تحليل النظام القانوني لمنع الجمع بين العهديات إلى معالجة شقين متكاملين؛ يبحث أولهما في المبررات القانونية والفلسفية التي أوجبت هذا التنافي لفك اشتباك المصالح (المطلب الأول)، بينما يُخصص ثانيهما لدراسة التداعيات العملية لهذا المنع في بيئة الوظيفة العامة ومواقف القضاء منها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الأساس القانوني لفرض التنافي وإشكالية التضارب النقابي الإداري

سنركز في هذا المطلب على سبب منع الجمع بين التمثيل النقابي والتمثيل المنتخب الشامل وهل ينطبق هذا الحظر على عضو اللجنة متساوية الأعضاء المنتخب من قبل زملائه الموظفين

### الفرع الأول: التمييز الجوهري بين المندوب النقابي ومندوب المستخدمين

يُبنى النظام الجديد على فصل مصادر الشرعية؛ فالمندوب النقابي يمثل حصراً أعضاء نقابته (شرعية عضوية)، بينما مندوب المستخدمين يمثل جميع العمال (شرعية انتخابية عامة). وإرساء مبدأ حظر الجمع الوارد في المادة 104 يستوجب أولاً فك الاشتباك بين مفهومين لطالما اختلطا في الممارسة الميدانية، وهما التمثيل النقابي والتمثيل العمالي المنتخب. هذا التمايز ليس شكلياً، بل هو اختلاف جذري في ثلاثة محاور:

- 1- من حيث طبيعة التفويض، يستمد المندوب النقابي شرعيته من عقد الانضمام للنقابة، فهو يمثل فئة محددة هم المخترطين ويتحرك وفق أدبيات المنظمة النقابية وأهدافها الدفاعية. بينما يستمد مندوب المستخدمين أو عضو اللجنة في الوظيفة العمومية شرعيته من الإرادة الجماعية عبر صندوق الاقتراع، فهو يمثل الكتلة البشرية كاملة داخل المؤسسة، بغض النظر عن انتماءاتهم النقابية.
- 2- من حيث الوظيفة، فدور المندوب النقابي هو دور خارجي/ضغط؛ يسعى لتحسين المكتسبات عبر التفاوض أو الاحتجاج ناهيك عن اكتساب منظمته النقابية للشخصية المعنوية<sup>1</sup>. في المقابل، يمارس مندوب المستخدمين دوراً داخلياً/تشاركياً؛ حيث ينصهر في هيكل المؤسسة ليساهم في قرارات إدارية تقنية (كالتأديب، الترقية، وتسيير الخدمات الاجتماعية)، ما يجعله أقرب إلى الشريك الإداري منه إلى المناضل النقابي ناهيك عن أن لجان المشاركة أو متساوية الاعضاء لا تكتسب الشخصية المعنوية.
- 3- من حيث المسؤولية القانونية، نجد أن المندوب النقابي مسؤول أمام هيئته النقابية، وقراراته تخضع للمصلحة النقابية المحضة. أما المندوب المستخدم، فهو مقيد بمبدأ الحياد والمصلحة العامة للأجراء؛ فإذا جمع بين الصفتين، فإنه سيواجه حتماً وضعية تضارب الولاءات، حيث قد يضطر للتضحية بمصلحة الأجراء ككل لإرضاء القاعدة النقابية التي ينتمي إليها.

<sup>1</sup> المادة 44 من القانون 02-23

## الفرع الثاني : دوافع المشروع لتقرير حالة التنافي (تضارب الأجندات)

تنص المادة (94) من قانون العمل على اختصاصات لجنة المشاركة (مندوب المستخدمين المنتخب)، فيما تنص المادة (16) من القانون 02-23 على أهداف المنظمة النقابية وشروط تأسيسها والانضمام إليها، وتحدد المادة (124) من نفس القانون على اختصاصات المجلس النقابي. وبناءً على نطاق الصلاحيات المخولة لكل من مندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) والمجلس النقابي، تُستمد المبررات الجوهرية لحظر الجمع بين العهدين (النيابتين) في النقاط الرئيسية التالية:

### أولاً، تضارب المصالح والولاءات

من بين أهم أسباب الحظر وهو اختلاف جهة الولاء التي يمثلها كل طرف؛ فمندوب المستخدمين يمثل جميع العمال (أعضاء وغير أعضاء) ويدير صلاحيات شاملة تتعلق بإنتاجية المؤسسة وتطبيق نظامها الداخلي، في حين أن المندوب النقابي يلتزم بالدفاع عن مصالح أعضائه المنتمين للنقابة وفقاً لقوانينها الأساسية. وبالتالي فإن الجمع بين العهدين أو المنصبين قد يؤدي إلى تقديم المصالح النقابية الضيقة على المصالح العامة لجميع العمال، خاصة في القرارات الحاسمة مثل المصادقة على النظام الداخلي أو التنازلات خلال المفاوضات، مما يُفقد المندوب حياده المطلوب.

### ثانياً، اختلاف الوظائف والنطاق (الرقابة مقابل التفاوض)

لقد تمّ استحداث كل منصب لوظيفة مميزة؛ فمندوب المستخدمين يمارس دوراً استشارياً، رقابياً وإشرافياً لمتابعة تنفيذ الأحكام ومراقبة الأداء، في حين يركز المجلس النقابي على الوظيفة التفاوضية والحماية والدفاع القانوني عن الأعضاء. وبالتالي فإن الجمع بينهما قد يؤدي إلى احتكار سلطتي الرقابة اليومية والتفاوض الجماعي في شخص واحد، مما يُضعف مبدأ الفصل بين السلطات التمثيلية وقد يخلق وضعاً يتفاوض فيه الممثل مع نفسه أو يغيّر موقفه وفقاً للقبعة التي يرتديها، مما يقوّض نزاهة العمليتين.

### ثالثاً، تعارض المسؤوليات المالية والإدارية

يختص مندوب المستخدمين بمهام حساسة مثل تسيير الخدمات الاجتماعية والإطلاع على الكشوف المالية وحسابات الاستغلال، مما يمنحه سلطة تنفيذية ووصولاً إلى معلومات مالية سرية. فإذا تولى النقابي ذات المنصب، فقد يُوجه هذه السلطة والمعلومات لتعزيز أجندة نقابية ضيقة أو ممارسة ضغط غير متوازن، بدلاً من استخدامها بشفافية لصالح عموم العمال والخدمات الاجتماعية.

### رابعاً : مخاطر ازدواجية التمثيل

صلاحيات المندوب النقابي هي حماية مصالح المنخرطين والدفاع عنها بكل وسيلة قانونية. بينما صلاحيات مندوب العمال في تطبيق النظام الداخلي. و من بينها العضوية في لجان التأديب للمؤسسة ولجان الطعن. وهنا يكمن الخطر الأساسي في تحويل التمثيل العمالي المحايد إلى أداة فتوية للانتقام أو تحقيق أجندات ضيقة. ويتجلى هذا في ثلاث مخاطر رئيسية:

1. استغلال الصلاحيات الإدارية انتقامياً: يتيح الجمع للنقابي المنتخب استخدام صلاحيات مندوب المستخدمين التنفيذية لمعاقبة الخصوم، وذلك من خلال:

- عرقلة الترقيات والتحويلات للعمال المعارضين أو المنتمين لنقابات منافسة.
- التمييز في قرارات اللجان التأديبية بين الموالين والمعارضين.
- تسييس المعلومات السرية (كالبيانات المالية وهيكل الشغل) واستخدامها في الحملات النقابية الانتقائية.

2. تعارض جوهري في الأدوار والولاءات: يخلق الجمع وضعاً مستحيلاً يتعارض فيه الدوران:

- يصبح الشخص طرفاً في اتخاذ القرار (كمندوب المستخدمين) ومدافعاً ضد نفس القرار (كمندوب نقابي) كما سبق شرحه.
- يجد نفسه مجبراً على الاختيار بين تمثيل جميع العمال (التزام قانوني) والدفاع عن مصالح أعضاء نقابته فقط (التزام نقابي)

3. إضرار جسيم بالمؤسسات التمثيلية: يؤدي ازدواجية التمثيل إلى:

- فقدان ثقة العمال في مؤسسات التمثيل المشترك.
- تشويه صورة العمل النقابي وتحويله إلى نشاط انتهازي.
- تبرير المزيد من القيود التشريعية على العمل النقابي الشريف.

بعد دراسة الصلاحيات الممنوحة لكل من مندوب المستخدمين (لجنة المشاركة) والمندوب النقابي، تبرز الخلاصة الجوهرية أن منع الجمع بين العهدين هو حكم تشريعي ضروري؛ مما يحول دون تحويل الصلاحيات التمثيلية إلى أدوات للانحياز الفئوي أو الاستغلال الانتقامي، ويُعزّز مصداقية العمل النقابي ونزاهة الحوار الاجتماعي داخل المؤسسة.

لذا كان لزاماً على المشرع الفصل الصارم بين الأدوار، لضمان أن مندوب المستخدمين يبقى محايداً وشاملاً، وأن المندوب النقابي يركز على دوره التفاوضي والحقوقى دون أن يمتلك سلطة إدارية تنفيذية أو رقابية واسعة داخل هيكل المؤسسة.

**المطلب الثاني: الانعكاسات العملية لمنع الجمع وتحديات التطبيق في القطاع العام**

يهدف هذا المطلب إلى تحليل الجدل القائم حول قرار حظر الجمع، واستشراف أثره في تعزيز أو إضعاف قوة الحركة العمالية، مع التركيز على التداعيات المباشرة لهذا التحول التشريعي على استقرار المؤسسات.

**الفرع الأول: التفسير القانوني لاندراج عضو اللجنة ضمن المنع**

يقتضي تحليل الآثار العملية الوقوف أولاً على المركز القانوني لعضو اللجنة متساوية الأعضاء في ظل التشريع الجديد؛ حيث سنعمل في هذا الفرع على تأصيل مبررات إدراجه ضمن فئات الحظر الواردة في المادة 104، مستندين في ذلك إلى التعريف الموسع لمفهوم 'الأجير' في المادة 4، مع تفكيك النصوص القانونية ذات الصلة.

## أولا قراءة نقدية في قرارات المديرية العامة للوظيفة العمومية

أصدرت مديرية الوظيفة العمومي والإصلاح الإداري مراسلة تحمل رقم 5025 مؤرخة في 11 ابريل 2025 تتضمن بأن عبارة مندوب المستخدمين التي نصت عليها المادة 104 من القانون رقم 02-23 المذكور أعلاه، لا تعني فئة ممثلي الموظفين المنتخبين (الرسميين أو البدلاء) في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وهنا سنقدم دراسة نقدية لهذه المراسلة (الصورة 1)

### 1- القصور في التفسير الحرفي مقابل التفسير المقاصدي

استند رد المفتشية على تفرقة شكلية بين مصطلح مندوب المستخدمين الوارد في المادة 104، ومصطلح ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء دون الرجوع للتعريفات التي ذكرتها المادة 4 و المادة 73 من القانون 02-23 كما سبق تبيانه.

إنَّ تمسك مفتشية الوظيفة العمومية بالشكليات في ردها رقم 2025/520 يمثل تفرغاً للمادة 104 من قانون 02-23 من جوهرها الرقابي؛ فالتفرقة بين مندوب المستخدمين وممثلي الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء تتجاهل وحدة العلة والمقصد التشريعي الرامي لمنع تضارب المصالح وتكريس استقلالية العمل النقابي عن الإدارة. ويعد حصر حالات التعديل في أحكام المرسوم التنفيذي 20-199 خطأً في التكييف القانوني، كون القانون 02-23 نصاً أعلى درجة وأحدث تاريخاً، ويجب أن يسري أثره على كافة الهيئات التمثيلية لفك الارتباط بين سلطة القرار (عضو اللجنة) وسلطة الاحتجاج (النقابي).

ويبرز تخافت هذا التفسير الإداري عند مقارنته بالمراسلة رقم 1880 الموجهة لمدير مستشفى الأورام بوهرا (الصورة 2)،<sup>1</sup> التي منعت الجمع الإجرائي بين عضوية اللجان ولجنة الطعن ضماناً للنزاهة ومنعاً للتأثير في المداولات؛ فإذا كان التوجس من اجتماع سلطتي القرار والطعن مبرراً إدارياً، فهو من باب أولى وأحرى واجب قانوني لمنع الجمع بين العهدة النقابية وعضوية اللجان، خاصة وأن النقابي يملك حق الطعن القضائي بموجب المادة 146. إنَّ الإبقاء على هذا الجمع يشترع لوضع شاذ يصبح فيه النقابي خصماً وحكماً في آن واحد، مما يفتح ثغرة لاستغلال المنصب وتصفية الحسابات، ويؤدي في النهاية إلى إفراغ الحماية القضائية والنقابية من مضمونها، وتعطيل إرادة المشرع في تحقيق الموضوعية داخل المؤسسات العمومية.

### 2- التناقض القانوني والإجرائي الناتج عن الجمع بين العهدة النقابية وعضوية اللجان المتساوية الأعضاء

يبرز الجمع بين صفة المندوب النقابي وعضوية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إشكالاً جوهرياً يتمثل في تضارب المصالح وازدواجية الدور، حيث يصطدم النص القانوني في المواد 104، 124، 126، و 146 من القانون 02-23 بواقع إجرائي متناقض يمكن إيجازه في النقاط التالية:

<sup>1</sup> مراسلة مديرية الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري رقم 1880 الموجهة لمدير مستشفى الأورام بوهرا، مؤرخة في 7 ديسمبر 2023.

- ازدواجية الخصم والحكم حيث: خلق هذا الجمع وضعاً شاذاً يجمع فيه النقابي بين سلطة صناعة القرار التأديبي داخل اللجنة، وسلطة الطعن فيه أمام القضاء بموجب المادة 146. هذا التحول من مصوّت على القرار إلى مدّعٍ ضده يفرغ الرقابة القضائية من محتواها، ويضعف المصادقية القانونية للدعوى، مما يجعلها عرضة للدفع بسوء النية أو إساءة استعمال الحق.
- إن استغلال النقابي للمعلومات والمداومات السرية التي اطلع عليها في اللجنة لبناء دعواه القضائية يخلط بين الحماية القانونية والسرية المهنية. ويعد انتهاكاً لواجب التحفظ والسرية؛ وفي المقابل، فإن امتناعه عن استخدامها قد يضر بمصلحة الموظف، مما يضعه في مأزق أخلاقي وقانوني لا مخرج منه.
- التناقض في فلسفة الحماية فالمادة 126 تمنح حصانة للمندوب النقابي ضد العقوبات المرتبطة بنشاطه، بينما تفرض عليه عضويته في اللجنة إصدار عقوبات ضد زملائه. هذا التداخل يثير إشكالاً حول طبيعة عمله: هل يُعدّ فعلاً إدارياً يخضع للمساءلة أم نشاطاً نقابياً محمياً؟ وهو ما يهدد بفتح باب التلاعب بمبدأ - المصلحة المبررة - عند التحويل أو النقل، ويحول الحماية من درع للعمل الجماعي إلى امتياز شخصي.
- الخلل الهيكلي والقياس الممنوع حيث يمثل هذا الوضع خللاً في البناء القانوني يصطدم مع المقاصد العليا للمشرع. فبالقياس على المادة 104 التي حظرت الجمع بين عهدة مندوب المستخدمين والعهدة النقابية لمنع تضارب المصالح، يقتضي المنطق القانوني سحب هذا الحظر على عضو اللجنة متساوية الأعضاء؛ حفاظاً على استقلالية النقابة كجهة رقابية لا كشريك في الجهاز التنفيذي للإدارة، وضماناً لعدم إفراغ الضمانات الدستورية لحق الدفاع من مضمونها.

#### الفرع الثاني : الجدل حول تأثير المنع على قوة التمثيل والجهود العمالي

ينقسم الجدل الفقهي والعمالي حول تأثير منع الجمع بين العهדות إلى تيارين أساسيين؛ أحدهما ينتصر لفكرة التخصص وتفادي تضارب المصالح، والآخر يحذر من تشتيت الجهود النقابي. وبناءً عليه، يمكن حصر هذا الجدل في النقاط الجوهرية الآتية:

#### أولاً: الجانب الإيجابي

يستند المبدأ القانوني القاضي بمنع الجمع بين العهدين النقابية والإدارية إلى فلسفة تشريعية عميقة تركز على مفهوم الفصل بين السلطات التمثيلية داخل بيئة العمل، حيث يتجاوز هذا المنع كونه قيداً إجرائياً ليصبح آلية مؤسسية جوهرية تهدف إلى الارتقاء بكفاءة الأداء المهني والنقابي على حد سواء. ومن خلال هذا المنطق، يسعى المشرع إلى إرساء قواعد النزاهة والموضوعية في إدارة شؤون العمال والموظفين، مما يضمن بناء بيئة عمل متوازنة تنأى بالتمثيل العمالي عن أي شبهات تتعلق بتضارب المصالح أو الانحيازات الشخصية التي قد تخل بمبدأ تكافؤ الفرص.

قد يكون مقبولا ومنطقيا الجمع حين يتحرك الشخص داخل وحدة المسار الوظيفي؛ فمن جهة، يُعد الجمع النقابي العمودي تدرجاً منطقيّاً داخل الهرم التنظيمي للمنظمة (من القاعدة إلى القمة)، حيث تتوحد الغاية الدفاعية والمرجعية القانونية، مما ينفي أي شبهة لتضارب المصالح. وبذات المنطق، يبرز الجمع العمالي الوظيفي كآلية متسقة لتكامل الأدوار التشاركية (مندوب، عضو لجنة مشاركة، ممثل بمجلس الإدارة)، ولخدمة التنسيق الرقابي تحت مظلة العامل الشريك.

بالمقابل، يصطدم المنطق القانوني عند محاولة الجمع بين أجناس تمثيلية متنافرة؛ فمن غير المستساغ أن يرتدي الشخص ذاته قبعات متضاربة في آن واحد، تجمع بين النضال النقابي الدفاعي والتمثيل الإداري التشاركي، لما يترتب على ذلك من تجميع للمسؤوليات وتضارب في الولاءات يخل بجوهر التمثيل ونزاهته.

هنا تتجلى الغايات الإيجابية لهذا الفصل في ضمان توزيع الأدوار بدقة عبر إقامة نظام متين للرقابة المتبادلة، ما يحول دون تركيز السلطة التمثيلية أو احتكار مراكز القرار الحساسة في يد شخص واحد أو تكتل مهيمن. هذا التوازن المؤسسي يخلق علاقة تكاملية قائمة على موازين قوى واضحة، تمكن المنظمة النقابية من ممارسة دور المراقب المستقل الذي يملك القدرة والشرعية للطعن في القرارات الإدارية المجحفة دون أن يكون طرفاً مشاركاً في اتخاذها، وهو ما يعزز قيم الشفافية في التعاملات المهنية ويقطع الطريق أمام أي تواطؤ أو تفاهات غير رسمية قد تُبرم خلف الكواليس على حساب الحقوق المشروعة للأجراء.

يُرسخ هذا التوجه التشريعي مبدأ التخصص الوظيفي عبر الفصل بين مسارين مستقلين؛ مسار نقابي يتفرغ للمفاوضة الجماعية وتحصيل المكتسبات، ومسار إداري تقني يركز على حياد ونزاهة القرارات المهنية الفردية. وتؤدي هذه الازدواجية الهيكلية إلى تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال توسيع قاعدة التمثيل ومنع احتكار القرار، مما يضمن للموظف منظومة حماية مزدوجة وشاملة تحقق العدالة التنظيمية والاستقرار داخل المؤسسة.

#### ثانيا : الجانب السلبي (تفتيت صوت العمال وضعف التنسيق)

تتجلى مخاطر مبدأ منع الجمع في إمكانية حدوث عرقلة واضحة لعملية التنسيق الضرورية بين أجهزة التمثيل العمالي المختلفة، مما يؤدي إلى فصم العروة بين التمثيل النقابي المسؤول عن إدارة النزاعات والمطالب، والتمثيل الإداري المسؤول عن المشاركة في صنع القرار الداخلي. هذا الانفصال الوظيفي قد يولد حالة من الجزر المنعزلة داخل المؤسسة، حيث يمارس كل طرف صلاحياته بمعزل عن الآخر، مما يحرم الكتلة العمالية من رؤية استراتيجية موحدة تجمع بين لغة التفاوض الخارجي وآليات القرار الإداري الداخلي، وهو ما قد يستغله صاحب العمل للمناورة بين الطرفين وإضعاف الموقف العمالي المشترك.

علاوة على ذلك، يؤدي هذا التوجه التشريعي إلى إضعاف الصوت الواحد للعمال عبر تقسيم المناصب القيادية والتمثيلية بين أفراد قد تتباين توجهاتهم الشخصية أو النقابية، مما يفتح الباب أمام نشوء صراعات داخلية أو غياب التعاون المطلوب في اللحظات الحرجة. فبدلاً من وجود قيادة عمالية موحدة تمتلك نظرة شاملة للملفات النقابية والإدارية معاً، نجد أنفسنا أمام تمثيل مجزأ قد يفتقر للتناغم، حيث يمكن أن يتخذ ممثل العمال في اللجنة الإدارية موقفاً مهادناً للإدارة، في وقت تسعى فيه النقابة للتصعيد لتحقيق مطالب جماعية، مما يربك القواعد العمالية ويُظهر التمثيل العمالي بمظهر الضعف والتشتت أمام الإدارة.

يؤدي هذا التفتيت في الأدوار إلى إضعاف القدرة الدفاعية للعمال في مواجهة القرارات الاستراتيجية الكبرى للمؤسسة، حيث يصبح من الصعب بناء جبهة داخلية متماسكة قادرة على الربط بين الحقوق الفردية والمصالح الجماعية. إن غياب التنسيق الهيكلي الذي يفرضه منع الجمع قد يُحول أدوات المشاركة العمالية إلى مجرد إجراءات شكلية تفتقر للروح النضالية، ويجعل من الصعب على الممثلين مواجهة الضغوط الإدارية بفعالية، ما يؤثر في النهاية على جودة المكتسبات المحققة ويجعل من السهل اختراق التمثيل العمالي أو تهميش دوره الحقيقي في حماية حقوق الأجراء.

## خاتمة:

تثير مسألة حظر الجمع بين صفة المندوب النقابي ومندوب المستخدمين إشكالات واقعية في التفسير، لاسيما عند محاولة إسقاط هذا الحظر على أعضاء اللجان متساوية الأعضاء المنتخبين. ويظهر هذا الارتباك جلياً في تضارب المراسلات الإدارية الصادرة عن الهيئات الوصية ومفتشية العمل. ومع أن القواعد الفقهية تميل إلى شمولية الحظر ليمتد إلى عضوية اللجنة متساوية الأعضاء، إلا أن الحاجة أصبحت ملحة لتدخل المشرع لحسم هذا الجدل بنص صريح، نظراً لأن حجم النزاعات المستقبلية المتوقع طرحها أمام القضاء أو الجهات الإدارية سيكون هو المقياس الحقيقي لمدى قصور النص الحالي.

من خلال تحليل النصوص القانونية ومناقشة صلاحيات كل من المندوب النقابي وعضو اللجنة الإدارية، يمكننا تلخيص النتائج الجوهرية فيما يلي:

- أثبتت الدراسة أن دمج العهدين في شخص واحد يؤدي بالضرورة إلى ازدواجية في الولاء، مما يهدد موضوعية القرارات الإدارية الفردية (كالترقية والتأديب) ويقوض قدرة النقابة على ممارسة دورها الرقابي المستقل.
- إن منع الجمع ليس تضيقاً، بل هو وسيلة لتمكين الممثلين من التركيز؛ بحيث يتفرغ النقابي لفنون التفاوض وحماية المكتسبات، بينما يتفرغ عضو اللجنة لتقنيات التسيير الإداري العادل، مما يرفع من جودة الأداء في كلا المسارين.
- يفرض المنطق القانوني السليم أن مصطلح مندوب المستخدمين الوارد في المادة 104 من القانون النقابي هو مفهوم يجب أن يخضع له كل من يمارس مهمة تمثيلية انتخابية أمام الإدارة، بما في ذلك أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء، لضمان وحدة المعايير القانونية ومنع أي ثغرات تسمح بالتحايل على روح القانون.

## التوصيات:

لرفع أي لبس أو غموض قد يشوب التطبيق الميداني لهذه النصوص، نتقدم بالتوصيات الآتية:

1. يُقترح إدراج اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنتخبين بالاسم الصريح ضمن حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 104، لقطع الطريق أمام التفسيرات الضيقة التي قد تستثني قطاع الوظيفة العمومية من هذا المنع.
  2. ضرورة إصدار نصوص تنظيمية تشرح كيفية التعامل مع حالات الجمع غير المشروع والإجراءات المتبعة لإبطال العهدة، بشكل واضح لضمان سرعة الفصل وحماية الاستقرار المهني للموظفين.
  3. التوصية بتنظيم دورات تدريبية لفائدة المنتخبين (نقابيين وأعضاء لجان) لتوضيح الحدود الفاصلة بين المهام، بما يضمن ممارسة ديمقراطية تشاركية ناضجة تفصل بين الدفاع عن الحق والمشاركة في صنع القرار.
- وبهذا نصل إلى ختام هذا البحث، آملي أن نكون قد وفقنا في تسليط الضوء على هذه الإشكالية القانونية بأسلوب يجمع بين الدقة العلمية والواقعية العملية.

## قائمة المراجع:

### 1. الكتب:

- ملوك محفوظ، عقد العمل محدد المدة بين التنظيم والتسيير، دار المجدد، سطيف، 2025.

### 2. المقالات العلمية:

- إيسغلي محمد . حاج سودي محمد، دور لجنة المشاركة العمالية في تسيير الهيئة المستخدمة في ظل القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تلمسان، المجلد 10، العدد 3، 2021.
- سعد لقلب، طيب فرجان، الحجية القانونية للآراء الصادرة عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 6، العدد 2، 2021.
- مزيتي فاتح، قراءة في النظام القانوني للجان متساوية الأعضاء على ضوء الأمر 06-03 ، والمرسوم التنفيذي 20-199، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 4، العدد 3، 2021.

### 3. القرارات والقوانين:

- قانون رقم 02-23 مؤرخ في 25-04-2023 يتعلق بممارسة الحق النقابي جريدة رسمية عدد 29 لسنة 2023
- القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم . القانون المنشور في الجريدة الرسمية رقم 17.
- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- مرسوم تنفيذي رقم 20-199 مؤرخ في 4 ذي الحجة عام 1441 الموافق 25 جويلية 2020، يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-289 المؤرخ 29 سبتمبر 1990، المتعلق بكيفيات تنظيم انتخابات مندوبي العمال.
- مراسلة مديرية الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري رقم 5025 مؤرخة في 11 ابريل 2025
- مراسلة مديرية الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري رقم 1880 الموجهة لمدير مستشفى الأورام بوهران، مؤرخة في 7 ديسمبر 2023.

## الملاحق:

### الصورة 1



**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

**الوزير الأول**

**الدرجة العامة للتوظيفة العمومية والإصلاح الإداري**

**مفتشية التوظيفة العمومية لولاية البليدة**

**المرجع: مراسلتكم رقم 19 المؤرخة في 09 جانفي 2025، الواردة بنفس التاريخ**

**السيد مدير مركز التكوين المهني والتمهين بالشلالة**

**الموضوع: ه/ي مقرر تعديل تشكيلة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء.**

**المرجع: مراسلتكم رقم 19 المؤرخة في 09 جانفي 2025، الواردة بنفس التاريخ**

والتي تموني بموجب مراسلتكم المشار إليها في المرجع أعلاه، بالتصديق رقم 06 المؤرخ في 08 جانفي 2025، المتضمن تعديل تشكيلة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، إستنادا للقانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 أفريل 2023، المتعلق بممارسة الحق النقابي، لاسيما المادة 104 منه.

و تشيروني إلى أن مقرر ذلك التعديل إلى عدم بطلان الاجتماعات التي تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء.

يتضمن التوضيح، أن اللجنة المتساوية الأعضاء تدعى في طلب الحس النقابي " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"، طبقا لأحكام المرسوم التسمي رقم 20-199 المؤرخ في 25 يونيو 2020، يتعلق بالتجانس الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان التمثيل واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، هذا من جهة؛

ومن جهة أخرى، فإن حالات تعديل مقرر إنشاء أو تحديد نحو تصديق أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، هي لتعديله في أحكام المرسوم رقم 20-199 المؤرخ في 25 يونيو 2020،

سألف بالتصديق

كما لا بدوتني، أن أشير، بأن عبارة "متعوب المستعملين" التي نصت عليها المادة 104 من القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 أفريل 2023، المتضمن أعلاه، لا تعني صفة مهنيي التوظيفين (المنسقين) أو (الإسالة) في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

لذلك، أدلى عبارات التفسير والاحترام

نسخة موجهة إلى: "الإعلام و بالنيابة"

١ - السيد مدير التكوين و التمهين لولاية البليدة

نسخة موجهة إلى: "المجال عمدة مرسية"

٢ - المائدة و السيدات عمدة و في المؤسسات و الإدارات العمومية بولاية