

الرقابة التشريعية على الحياة السياسية للموظف العام (دراسة مقارنة الجزائر - مصر - فرنسا)

Legislative control over the political life of the public employee (a comparative study Algeria - Egypt – France)

جبار محمد^{1*}، بوزيدي خالد²

¹ المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، المركز الجامعي مغنية (الجزائر)، djbbbar.mahamed@cumaghnia.dz

² المركز الجامعي مغنية (الجزائر)، Khaled.bouzidi@cumaghnia.dz

تاريخ النشر: 2024/07/31

تاريخ القبول: 2024/06/24

تاريخ الاستلام: 2024/04/01

ملخص:

تعد الحياة السياسية وما يعترضها من مشاركة وما يكتنفها من صراع الميزان الذي توزن به الأنظمة، على اعتبار أن المشاركة في الحياة السياسية تعتبر معيارا حقيقيا لقياس مدى ديمقراطيتها وأوجهتها، فديمقراطيته مرتبطة ارتباطا وثيقا بالحقوق والحريات السياسية والفكرية، وضياح هذه الأخيرة هو هدر لمعاني وقيم كثيرة في حياة الأفراد، فلاستبداد السياسي وأحادية الرؤية والاستئثار السلبي بالسلطة، وعدم تغليب سلطة الشعب، يغطي على معظم مظاهر الحياة ويفقدها معناها، ولأن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية مرهونة بشخصه، وأن كمال الإنسانية ومثالياتها مرهونة بما يمثله الإنسان من قيمة راسخة في منظومة نظام الحكم وسيروته، كان فيها المرفق العام أحد أهم ركائزه ومشتملاته، مما أوجب خلق بيئة إنسانية وسياسية صحية يقوم فيها الموظف العام بممارسة حرياته السياسية كمتنفس، وهو ما خلق الكثير من الجدل الفقهي والقضائي حول موقف التشريعات من حق الموظف العام في المشاركة السياسية، ومدى إمكانية مباشرة الرقابة التشريعية المسبقة عليها.

كلمات مفتاحية: الحقوق والحريات؛ الموظف العام؛ الرقابة التشريعية؛ المشاركة السياسية؛ الانتخاب والترشح؛ الأحزاب والجمعيات.

Abstract:

Political life and the participation and conflict surrounding it are the scales on which regimes are weighed, given that participation in political life is considered a true standard for measuring the extent of its democracy and its aspects. Its democracy is closely linked to political and intellectual rights and

freedoms, and the loss of the latter is the loss of many meanings and values in the lives of individuals. Political tyranny, unilateral vision, negative monopolization of power, and failure to give priority to the power of the people obscure most aspects of life and make them lose their meaning. Because human rights and basic freedoms depend on his person, and the perfection of humanity and its ideals depend on the value that man represents, rooted in the system of government and its process, it was the public facility is one of its most important pillars and components, which necessitated the creation of a healthy humanitarian and political environment in which the public employee can exercise his political freedoms as an outlet. This has created a lot of jurisprudential and judicial controversy over the position of legislation on the public employee's right to political participation, and the extent of the possibility of directing prior legislative oversight over it.

Keywords: rights and freedoms; public employee; legislative oversight; Political participation; Election and candidacy; Parties and associations.

1. مقدمة :

يتجلى عدل الديمقراطية في صدقية المشاركة السياسية، ومدى إتاحتها لأكبر شريحة اجتماعية ممكنة، لذا حرصت الديمقراطيات على ترسيخ معنى الحرية الفكرية والسياسية، من خلال سلاسة التشريعات المنظمة لهذه الحرية.

ونظرا لما يمثله الموظف العام في النسيج الاجتماعي من مكون فعال وذا قيمة قانونية وفكرية، بحكم انتماءه إلى الدائرة السلطوية، وتمثيلها على حساب انتماءه للأفراد، وتمثيلهم والسعي إلى توطيد تطلعاتهم، وبين هذا وذاك نشئت مساحة من التجاذبات الفقهية والقضائية، حول أحقية الموظف العام في ممارسة الحرية السياسية، وتبني الأفكار المعارضة للأنظمة السياسية، لحساسية موقف الأخير من معارضة نظام يعتبر هو نفسه أحد مكوناته البشرية.

وفي خضم هذه التجاذبات برزت فكرة أولوية تكوين مدلول موحد، حول طبيعة ومعنى الوظيفة العامة والموظف العام، لمحاولة فصل قناعات الأخير عن صفته الوظيفية، أين ذهب الفقه إلى تعريف الموظف العام، على أنه الشخص الذي يساهم في تنفيذ الخدمات المرفقية وفق تعليمات الهيئات السلطوية، كما عرفه الفقيه هوريو على أنه كل الأشخاص الذين من يعينون من السلطة العامة، تحت اسم موظفين مستدامين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة.

(Tout personne nommée par une autorité publique sous le nom Dun employé Dun assistant au Dun ouvrier qui occupe un poste) (صفحة 182، 1982، مصطفى)

مما يجعل فكرة الخضوع من جهة وحس الانتماء من جهة أخرى، يبقى حائلا دون الأداء التمثيلي وحتى الانتخابي، الذي عادة ما يكون وفق فئات سياسية وإيديولوجية، تشبع بها الموظف العام سنوات خدمته الفعلية، ممثلا للأجهزة الإدارية للسلطة الحاكمة، مما دفع الأخيرة إلى محاولة حرمان الموظف العام هذا الفعل المبرر سياسيا وتشريعيا في مواجهتها، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى سلطة الدولة في أعمال الرقابة التشريعية في مواجهة حق الموظف العام في ممارسة حياته السياسية، وتطبيقاتها، والذي يحيلنا إلى التفرع في السؤال على النحو التالي: كيف أعمل المشرع الجزائري والمقارن الرقابة التشريعية على الحريات السياسية للموظف العام في النظام القانوني الجزائري والمقارن، وماهي تطبيقاتها التقليدية؟ وللإجابة على الإشكالية سنسبغ فقد قسمنا دراستنا هذه قسمين، بحيث نتعرض في المبحث الأول منها إلى دراسة عنصر تقاطع الوظيفة العامة والحرية السياسية، أما المبحث الثاني فقد خصصناها لدراسة عنصر القيود الواردة على الممارسة السياسية للموظف العام.

2. المبحث الأول: تقاطع الوظيفة العامة والحريات السياسية

تعتبر الحقوق والحريات السياسية جزء أصيلا من حقوق الإنسان وحرياته، التي أضحت محل اهتمام أغلب الدول، بحيث سعت الأخيرة إلى الاعتراف بها وتنظيمها ودستورها في نطاق قد يتسع أو يضيق، بحسب أحادية وتشاركية العملية السياسية في النظام ذاته (السعود، 1990، صفحة 11)، ونوعية النظام السياسي للدولة، ومدى تشبعه بمبادئ الديمقراطية، ونسبة مشاركة الشعب في السلطة، بما يكفل ممارستها من قبل الأفراد دون أي قيد أو انتهاك من قبل السلطات المختصة، وهو ما يجب أن يتوفر في البيئة السياسية إلا أن تقاطع الوظيفة العامة والحريات السياسية، جعل من الخروج عن هذه المبادئ أمرا متاحا للتشريعات المقارنة، بقصد الفصل بين الحياة الوظيفية والشخصية للأفراد.

1.2 المطلب الأول: اكتساب الأفراد للصفة الموظف العام

احتلت الوظيفة العامة لمكانة محدودة للغاية في مختلف الأنظمة القانونية، إذ لم يكن الموظف يتمتع بأية امتيازات، فهو عمل لا يختلف عن غيره من الأعمال الأخرى، وإذا كان لابد من وجود الوظيفة العامة لمساعدة الدولة في القيام بدورها الحيادي (الزبيدي، 2016، صفحة 4) في تحقيق التوازن بين السلطات والأفراد، فإن نطاق هذه الوظيفة يجب أن ينحصر في أضيق نطاق ممكن، بهدف الحد من سيطرة عمال الإدارة، لتمتعهم بمركز مميز مقارنة بباقي أفراد المجتمع. غير أن هذه الأفكار سرعان ما تآكلت وتلاشت وفقدت معناها وصددها في التشريعات المقارنة الحديثة ومنها الفرنسي والمصري، والذي كان بمثابة المصدر للمشرع الجزائري في بلورة فكرة الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.

1.1.2 الفرع الأول: تطور فكرة الوظيفة العامة في الجزائر

مرت المنظومة القانونية الوظيفية إبان الاستعمار الفرنسي بمرحلتين تشريعتين هامتين، اهتمت فيها المؤسسة التشريعية الفرنسية بتنظيم الحياة الوظيفية للموظفين الفرنسيين وموظفي المستعمرات، وقد جاء نص الأمر 59/244 المؤرخ في 1959/02/04 المتعلق بالنظام العام للموظفين دون تعريف للوظيفة العامة، أو تحديد دقيق لمعنى الموظف العام، بقدر ما حرص على تحديد المركز الذي يشغله المنتمي للسك الوظيفي، وتحديد صفة الوظيفة، بقوله (تنطبق هذه الحالة على الأشخاص الذين تم تعيينهم في منصب دائم، وتم تعيينهم في درجة في التسلسل الهرمي للإدارات المركزية للدولة أو الخدمات الخارجية التابعة لها، أو المؤسسات العامة للدولة، ولا ينطبق هذا القانون على قضاة السلطة القضائية ولا على الأفراد العسكريين، أو على موظفي إدارات الدولة ومؤسساتها العامة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية).

(les présent statut s'applique aux personnes qui nommées dans un emploi permanent ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'état de services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'état) (Ordonnance n° 59-244, 1959).

وقد جاء هذا الأمر استكمالاً للنقائص التي جاء بها المشرع الفرنسي في القانون 2246/46 المؤرخ في 1946/10/19 المتعلق بالنظام العام للموظفين، الذي جاء بفلسفة إبراز شروط تولي الوظائف العامة في المستعمرات الفرنسية سيما في الجزائر، دون الخوض في تعريف الوظيفة العامة أو الموظف العام، وهو ما أورده المادة 03 من القانون المنوه به أعلاه بقولها (لا يجوز الالتحاق بمختلف الوظائف الدائمة المنصوص عليها في المادة الأولى، إلا بالشروط المنصوص عليها في هذا النظام).

(L'accession aux différents emplois permanents mentionnés à l'article 01 ne peut avoir lieu que sans les conditions prévues au présent statut) (القانون 2246-46، المادة 3)

ومع غداة الاستقلال جنح المشرع الجزائري إلى إصدار المرسوم رقم 62/157 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 (الأمر 62-157، 1963)، الذي بموجبه أقر تمديد العمل بالقوانين الفرنسية التي لا تتعارض وثوابت وقيم الأمة الجزائرية ومقوماتها العربية والإسلامية، ومنها التشريع الخاص بالوظيفة العامة، وظل العمل به سارياً إلى غاية 1965، تاريخ تشكيل لجنة صياغة التشريعات الوظيفية بموجب قرار وزاري مشترك بين كل من وزير الداخلية ووزير المالية، أين صدر الأمر 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، والذي جاء في شكل إعادة للتوطيد قانون الوظيفة العامة الفرنسي لسنة 1959، وظل المشرع الجزائري بموجب هذا التوطيد وفيما لاستلهاام النص من المشرع الفرنسي لفظاً ومعنى، من خلال ربط الموظف بمركزه الوظيفي، ولم يقدم بالتالي تعريفاً دقيقاً للوظيفة العامة في الجزائر، بل أشار في المادة الأولى منه إلى القول بأن

(يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة من التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية) (بوضيف، 2015، صفحة 20).

كما حدد الأمر معنى الموظف العام من خلال استثناء بعض الفئات من دائرة الموظفين وهم رجال القضاء والجيش الوطني الشعبي والقائمون على الشعائر الدينية، وهو الاستثناء الذي أوردته الفقرة 02 من الأمر 133/66 أعلاه، ويكون المشرع بهذا النص قد استثنى من قانون الوظيفة العامة في الجزائر المستقلة أصنافا من المهن ومراتب من الموظفين، كما هو ما مشار إليه أعلاه، وبقي هذا التشريع قائما إلى غاية صدور القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، والذي جاء على أنقاضه الأمر 03/06 (الأمر 06-03، 2006)، الذي عرف الموظف العام في المادة 04 منه بقوله (يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري والترسيم هو إجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته)، ويظهر من خلال استقراء النص أن صفة الموظف العمومي تكتسب استنادا إلى مؤهلين رئيسين هما التعيين والترسيم.

2.1.2 الفرع الثاني: الوظيفة العامة في التشريع المقارن

يعتبر كل من الفقه والقضاء مصدرا أصيلا في التشريع الفرنسي والمصري، بحيث جنح كلا المشرعين إلى تبني الأرضية الفقهية والقضائية في تحديد مفهوم الوظيفة العامة، وهو دأب المشرع الفرنسي في كثير من الحالات، أين يكتفي ببيان طوائف الموظفين واختصاصاتهم والأحكام التي تسري على كل حالة، دون التطرق إلى إعطاء تعريف واضح ومحدد لمعنى مصطلح الوظيفة العامة (الحارثي، 1997، صفحة 9). ومثل هذا التصور التشريعي لا يمثل تعريفا للوظيفة العامة، بقدر ما يحدد أوضاعا عامة وخاصة للموظف العام، عند تطبيق أحكام قانون معين (حشيش، 1977، صفحة 165)، وهو ما نوجزه في إبراز رؤية التشريع المقارن لمعنى ودلالة الوظيفة العامة.

البند الأول: الوظيفة العامة في التشريع الفرنسي

لم تتضمن التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفا دقيقا ومحددا للموظف العام، يتسم بالعمومية والشمول للمعنى، وذلك لأن هذه التشريعات التي تعرضت لمصطلح الموظف العام، اكتفت بتحديد معناه في مجال اختصاصه فقط، ولهذا ظل تعريف الموظف العام لفترة طويلة يحدده قضاء مجلس الدولة، دون وجود تعريف تشريعي له.

ومن التشريعات التي تعرضت للموظف العام القانون الصادر في ظل حكومة فيشي بتاريخ

14/09/1941، والخاص بنظام الموظفين المدنيين التابعين للدولة والمؤسسات العامة، وقد ورد تحديد مدلول الموظف العام بنظام التعداد (الطائفة الوظيفية)، إذ نصت المادة الثانية من القانون أعلاه على أنه (يعتبر موظفا عاما من يتصف منصبه بالديمومة في وظيفة غير صناعية أو تجارية أو عن طريق الاستغلال المباشر لهاته الأخيرة). وقد أعقب هذا التشريع مجموعة من التشريعات التي أكدت هذا المعنى على شاكلة تشريع 13 جويلية 1983 بشأن موظفي الدولة والمجالس الاقليمية (حلمي، 1987، صفحة 7)، والتشريع الصادر في 11 فبراير 1983 بشأن الوظيفة العامة وتشريع 26 يناير 1984 بشأن الوظيفة العامة، وتشريع 09 يناير 1986 الخاص بالوظيفة العامة في مؤسسات الصحة في فرنسا، والتي جاء في صلبها في المادة الثانية من القانون قوله (ينطبق هذا النظام على الأشخاص المعنيين بأحكام الجزء الأول من النظام العام للوظيفة العامة الوارد في قانون 13 جويلية 1983، والمعنيين في وظيفة دائمة كل الوقت، والشاغلين لدرجة في الهرم الإداري المركزي للدولة، أو المرافق الخارجية المستقلة العامة للدولة).

وقد ترك المشرع الفرنسي بعد هذه الترسانة من التشريعات أمر تعريف الموظف العام للقضاء، أين عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام على أنه (كل شخص يشغل وظيفة دائمة تدخل ضمن إطار الوظائف الخاصة بالمرفق العام).

(Un agent nommé dans un emploi permanent d'un cadre d'une administration publique) (Article 02 Loi n° 86-33, 1986)

البند الثاني: الوظيفة العامة في التشريع المصري

لم تتضمن التشريعات المصرية المتعاقبة تعريفا معنى الوظيفة العامة، وكانت القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة تستخدم أكثر من مصطلح للتعبير عن شاغلي الوظائف، وكان أكثر لفظ شيوعا الموظفون العموميين، والمستخدمون المليون، ومستخدمو الحكومة. ويعتبر أول تشريع مصري استخدم لفظ الموظف العام القانون رقم 09 لسنة 1949 الصادر بشأن المهنيين العاملين بالدولة، بحيث اعتبرهم خاضعين مباشرة للقضاء الإداري، بعد أن كان تقاضيه خاضعا للقضاء المدني، وهو ما تم تجسيده في نص المادة الثانية منه على (أنه تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية) (الملط، 1987، صفحة 20).

وتحدد ذكر لفظ الموظف العام في القانون 210 لسنة 1951، حيث نصت المادة الأولى منه على

أن (تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة الإدارية، سواء كانوا مثبتين أو غير مثبتين، ويعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من عين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة الإدارية للدولة) (الجميل، 1969، صفحة 141)، كما نصت المادة الخامسة من ذات القانون على أنه (إذا نقل الموظف المثبت من وظيفة إلى وظيفة مؤقتة يضل تثبيته منتجا لأثره). وصدر إثر هذا التشريع تعاقباً القانون 76 لسنة 1957 الصادر بشأن المرتبات والأجور التي يتقاضاها الموظف العام في مصر، وقد أخذ المشرع المصري في هذا القانون بالمفهوم الواسع للموظف العام، كما سار على هذه الخطى التشريعية في القانون 46 لسنة 1964 بشأن العاملين المدنيين في الدولة، وقد صدر القانون 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين في الدولة، وهو القانون المعمول به حالياً، ونصت المادة الثانية منه على أن (يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون، وتسري على العاملين بالوزارات الحكومية والهيئات العامة)، ولا تختلف جميع القوانين المصرية عن بعضها البعض، في جزئية أنها تركت للفقهاء والقضاء مساحة لتعريف الوظيفة العامة والموظف العام، فقد عرف مجلس الدولة المصري الموظف العام على أنه (كل شخص يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام) (مجلس الدولة، 1960، صفحة 219).

2.2 المطلب الثاني: حدود الممارسة السياسية للموظف العام

يختلف مفهوم الحريات السياسية بين الأنظمة والتشريعات، فيضيق ويتسع باختلاف الزمان والمكان، وهذا يعني أنه لا يوجد مفهوم مطلق للحريات السياسية، وما يتصل بها من ممارسات فكرية، وما يتخللها من مواقف، يجب على من يخوض هذا الخوض أن يتبناها لما لهذه المواقف من تأثير في حياة الأفراد والمجتمعات، وهو القاسم المشترك بين جميع التكوينات السياسية التي تسعى إلى ممارسة الحياة الديمقراطية، خصوصاً إذا تعلق الأمر بالترشح كوسيلة لممارسة السلطة أو الانتخاب، كسبيل لتغيير الواقع السلطوي، أو التأسيس لكل ذلك عن طريق تبني فكر حزبي وجمعي واضح ومعلن.

1.2.2 الفرع الأول: الترشح والانتخاب

لا يختلف القارئ للواقع القانوني والسياسي في الأنظمة المقارنة سواء الجزائرية أو الفرنسية أو المصرية، أنها جميعاً تتفق على أن السبيل الوحيد والقائم لتغيير الأوضاع السياسية، يكون بتبني مواقف سياسية ومحاولات زرعها، وإيجاد حاضنة شعبية قوية تتبناها وتنادي بها، لتغير ما سلف من واقع عن طريق الانتخاب، وإيجاد بدائل شخصية وفكرية عن طريق الترشح، وهما منتهى ما يسعى إليه المشتغل بالعمل السياسي.

البند الأول: حق الانتخاب

يقصد بالانتخاب تعيين ممثلين سواء كانوا أشخاصا أو مجموعات أو أحزاب سياسية، من أجل شغل مناصب سياسية أو إدارية عن طريق التصويت، بهدف ضمان تمثيلهم وتجسيد أفكارهم وآرائهم، على مستوى الهيئات والسلطات الإدارية المنتخبة، وينقل الناخب من خلال التصويت على المترشح الشرعية العامة الشعبية، من السلطة إلى أفراد يعينهم، ليصبحوا أصحاب الشرعية التمثيلية لمدة من الزمن، يحددها القانون وفق برنامج سياسي معين. ومصطلح - انتخاب - يأتي من الفعل اللاتيني الذي يقصد به الاختيار والاسم اللاتيني ELIGERE والذي يعني (CATLLA) ELECTIO، وتتضمن الممارسات الديمقراطية الشرعية عدد معين من المراحل، ويختلف بحسب الأنظمة والتشريعات من دستورية وعضوية كما هو الحال في الجزائر، إلى لائحة تنفيذية ومستقلة وأوامر وتعليمات، وتعزيز المناخ السياسي بإضافة مدونة أخلاقيات العمل السياسي، كما الحال في فرنسا، إلى لوائح تنفيذية مستقلة مثلما هو الحال في مصر.

وتعود فكرة الانتخاب إلى الممارسات الأرستقراطية في أوروبا، أين كان يتم اختيار أفراد من الشعب لممارسة وظيفة القاضي القائد، عن طريق الاقتراع وليس التصويت، إلى غاية الثورة الفرنسية التي شكلت انقطاع جذري في التاريخ السياسي، أين انتشرت فيه الممارسات الاختيارية في أوساط الحكام من بارونا ودوقا، وبدرجة أقل في الوسط الكنائسي والبابوي في أوساط الكرادلة والباباوات وحتى الرهبان، ولا يختلف الواقع الانتخابي التشريعي والتنظيمي في الأنظمة المقارنة في تنظيم مراحله، التي تنقسم إلى مستويات ثلاث وهي التحضير والاقتراع والإعلان. وتتضمن المرحلة الأولى تنصيب الهيئات الإدارية والمستقلة التي تعنى بتسيير ومراقبة الانتخابات ومراجعة القوائم والإعداد اللوجستي لها، وتحديد المراكز والمكاتب والمراقبين والمؤطرين، وتسيير الطعون في المراقبين، وتتضمن المرحلة الثانية أهم ما في الانتخاب وهو يوم الاقتراع من توفير الدعم اللوجستي وتسيير اليوم الانتخابي وفتحه وإغلاقه أو تمديده، وسحب المحاضر وفرزها وإيداعها جهة الإعلان، وتتضمن المرحلة الثالثة الإعلان عن النتائج حسب الحالة، وحسب الجهة المخولة بالإعلان، سواء جهات إدارية أو مستقلة.

البند الثاني: حق الترشح

درجت اللغة اللاتينية التي تعد أصل كلمة -ترشح- على تحديد معناها، على أنها كلمة مؤنثة تكتب بصيغة ONIS، ويقصد بها الرغبة في السلطة أو الوظيفة، ويقصد بها في الفكر البابوي طلب التكريم (DAVID)، ويعتبر طلب التكريم البابوي أصل كلمة الترشح الذي ساد في الكنيسة الكاثوليكية في اختيار المناصب الدينية، والذي تحول شيء فشيئا إلى معنى الاختيار بعد الثورة الفرنسية سنة 1789 أما في

الأنظمة المقارنة فلا نكاد نجد تعريفاً لمعنى الترشح سوى ما ذهب إليه التشريعات، في تحديد أطوار العملية وتنظيمها وتحديد شروطها وموانعها، ففي التشريع الجزائري صدر قانون الانتخابات 09/97 والقانون 01/12 والقانون 10/16 والقانون 02/21 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات، والذي نص في الباب الثاني على شروط الترشح وكيفية إيداع الطلب ومواعيد الإيداع والجهة المختصة في البث فيه وطرق الطعن القضائية، وهي الأحكام التي تفاوتت في جزئيات وفروع، وأبقت على الأصل، وهو الحق المطلق للمواطن الجزائري في أن يضع نفسه محل اختيار، وكلها اتحدت في تحديد معنى ولفظ الاختيار وتسميته بالترشح، وحرص المشرع على دعوة الهيئات الرقابية المسبقة سيما المحكمة الدستورية، والسلطة الوطنية لمراقبة الانتخابات، حسب طبيعة عملية الترشح ومستواها، وهو ما سار عليه من قبل المشرع المصري في القوانين الانتخابية المتعاقبة منذ قانون 148 لسنة 1935 انتهاء بالقانون 45 لسنة 2014 (القانون 148، 1935)، وهو ما كان قد قال به المشرع الفرنسي في المرسوم 21 لسنة 1944 بأن التصويت حق لكل الفرنسيين، كما جاء في المادة 17 منه أن النساء يتمتعن بنفس الحقوق والالتزامات التي يتمتع بها الرجال وب نفس الشروط، وبالتالي أصبح يحق لكل فرنسي ذكر أو أنثى ممارسة حياته السياسية دون التركيز على الجنس.

البند الثاني: الانتماء الحزبي والجمعي

تختلف طبيعة المعتقد السياسي والإيديولوجي من موظف إلى آخر، وتختلف أيضاً بحسب درجة الولاء لهذه المعتقدات، من متعاطف إلى منطوي إلى منظم حزبياً وجمعياً، وهي الحالات التي يمكن أن نتصادف بها وفق درجة الانتماء والولاء للمعتقد السياسي، بناء على خلفيات كثيرة تاريخية وإيديولوجية وعقائدية، وحسب كل نظام من الأنظمة المقارنة، وما يحتويه نسيجه الاجتماعي من مكونات تتسع وتضيق من الاختلاف العقائدي في فرنسا ومصر، إلى الاختلاف الفكري في الجزائر.

أولاً: تبني الموظف العام للمعتقد الحزبي

تتفق الأنظمة القانونية المقارنة على أن الحزب السياسي، هو الإطار الهيكلي والتنظيمي للتعبير عن الآراء السياسية، وتفعيل الحريات الفكرية، وقد عرف المشرع الجزائري الحزب السياسي في القانون 04/12 في المادة الثالثة منه على أنه (تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار، ويجمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ، للوصول بالوسائل الديمقراطية والسلمية لممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة) (القانون 07-12، 2012)، وقد عرف المشرع المصري الحزب السياسي في القانون 40 لسنة 1977 في المادة الثانية منه على أنه (يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس

طبقاً لأحكام هذا القانون، وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل السياسية والديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم) (القانون 40، 1977)، أما المشرع الفرنسي فقد عرف الحزب باعتباره جمعية في المادة الأولى من قانون 1901 (Loi du 1er juillet 1901) على أنها (اتفاق بين مجموعة من الأشخاص بصفة دائمة وغير ربحية).

L'association est la convention par la quelle deux ou commun d une façon permanente.

وقد حدد المشرع الجزائري والمقارن شروط تأسيس الأحزاب، وحصرها بين الترخيص في التشريع الجزائري، سواء لعقد مؤتمر تأسيسي أو للاعتماد النهائي، وهو ما صاغه المشرع الجزائري في قانون الأحزاب، وأوكل به الوزير المكلف بالداخلية، وحدد له إجراءات الإيداع والفحص والبت ومتابعة الطعون القضائية، وفق نصوص المواد 24 و 29 من القانون 04/12، وهو ما يقارب ما ذهب إليه المشرع المصري في القانون 12 لسنة 2011، أين أوكل عملية الفحص والبت في طلبات الاعتماد للجنة شؤون الأحزاب، وحدد الإجراءات والمدد التي يتم وفقها إيداع الطلب والبت فيه، ويأتي المشرع الفرنسي بأكثر مساحة للأفراد في تناول حقهم في تأسيس الأحزاب من خلال إعمال نظام الإخطار المنصوص عليه في المادة 05 من قانون الجمعيات لسنة 1901، إذ اكتفى المشرع الفرنسي وفق هذا الإجراء بدعوة التشكيلات السياسية المنشئة حديثاً، إلى تقديم طلب على مستوى المحافظة محل تواجد المقر الرئيس للحزب، دون أن يحدد أي شروط من شأنها إثقال كاهل الأفراد.

ثانياً : الجمعيات المدنية والأهلية

رتبت الصكوك والمواثيق الدولية حرية الأفراد في تأسيس الجمعيات والتعاضديات والنقابات، فقد جاء في المادة 20 الفقرة 01 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه (لكل فرد حرية تكوين الجمعيات والاشتراك في الاجتماعات والتجمعات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما)، وقد نصت المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه (لكل فرد حرية تكوين جمعيات مع الآخرين بما في ذلك حق تأسيس النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه)، وقد نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة 24 على أنه (لكل مواطن الحق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها، ولا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون).

وقد عرف المشرع الجزائري الجمعية في القانون 06/12 على أنها (تعتبر جمعية في مفهوم هذا القانون تجمع اشخاص طبيعيين او معنويين على اساس تعاقدية لمدة محددة او غير محددة)، وقد حددت المادة 04 منه شروط تأسيس الجمعيات، كما حددت المادة 07 إجراءات تأسيسها والجهة الإدارية محل الإنابة. وقد سار المشرع الجزائري في تشريعاته المتعاقبة بالنسبة للجمعيات بين الإخطار في القانون 31/88 إلى الاعتماد في القانون 30/90 والقانون 06/12، وهو ما ولد حالة من عدم الثبات التشريعي، الذي أبقى عليه المشرع الفرنسي منذ قانون الجمعيات بتاريخ 1901/07/01، إذ أنه من المبادئ الجوهرية والأساسية المكرسة دستوريا حرية الجمعيات، والتي كانت أساس الأحكام العامة المنصوص عليها في قانون حرية الجمعيات لسنة 1901، وأنه بموجب هذا المبدأ تنشأ الجمعيات بحرية وسلاسة، ويمكن الإعلان عنها بشرط وحيد لاكتساب الشخصية المعنوية والأهلية، وهو الإخطار المسبق الذي أورده المادة الخامسة من قانون حرية الجمعيات لسنة 1901، وكرسه مجلس الدولة في أحكامه القضائية. أما المشرع المصري فقد نظم العمل الأهلي للجمعيات بموجب القانون 149 لسنة 2019 (القانون 149، 2019)، والذي أعقبه باللائحة التنفيذية الصادرة في 2019/08/19، أين عرف الجمعية في المادة الأولى على أنها (كل جماعة ذات تنظيم تهدف إلى المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع، وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة، دون أن تهدف إلى الربح ويتم تأسيسها وفقا لأحكام القانون (اللائحة التنفيذية للقانون 149، 2019)). وقد حددت المادة 02 من اللائحة أعلاه إجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية وكيفية الإخطار بها، والنموذج المعد من طرف وزارة الداخلية والملحق بذييل اللائحة، وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 07 من القانون أعلاه.

3. المبحث الثاني: القيود الواردة على الممارسة السياسية للموظف العام

تعتبر الوظيفة العامة في كثير من الأنظمة بمثابة القيد الذي يطوق معصم الموظف العام، يفرض عليه نوعا من الحصار في مجال حرية التعبير عن آرائه، وإلزامه واجب التحفظ تحت طائلة المتابعة التأديبية، بل قد يحرم الأفراد من أدنى حقوقهم السياسية بمناسبة انتمائهم للسلك الوظيفي العام كالترشح والانتخاب، وهما من أبسط الحقوق، أو الانتماء الحزبي والجمعي، وهي مساحة تضمن حق التفكير لوجود حالة تناهي، أو إلزامية الترخيص المسبق، وهو من أقصى ما قد يعتري الأفراد من مصادرة لحرياتهم الأبجدية في التنفس الفكري بحرية، ونستعرض تباعا القيود التي أعملتها الأنظمة المقارنة، في مواجهة الموظف العام، للحيلولة دون سماع آرائه، وتحري أفكاره سيما إذا اتسمت بالمعارضة.

1.3 المطلب الأول: القيود الواردة على حق الترشح والانتخاب

لا تكاد تختلف الأنظمة المقارنة في رؤيتها لحق الموظف العام في شغل المناصب الانتخابية، سواء على المستوى المحلي الإقليمي كالمجالس المحلية، سواء في الإقليم أو المحافظة أو البلدية في التشريع الفرنسي، أو المراكز والقرى والنجوع بالنسبة للتنظيم الإداري المصري، أو المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للتنظيم الإداري الجزائري، أو حتى على مستوى المناصب الوطنية بالنسبة للمجالس الشعبية الوطنية، أو حتى على مستوى سدة الحكم باختلافات طفيفة مقارنة بين الأنظمة بعضها ببعض.

1.1.3 الفرع الأول: القيود التي أعملها المشرع الفرنسي كبها للممارسة السياسية للموظف العام

لم يضع المشرع الفرنسي أي نوع من القيود على الموظف العام الذي يرغب في الترشح أو الانتخاب، طالما استوفى الشروط التي يتطلبها القانون لعضوية إحدى المجالس المحلية، سواء المحافظة أو الإقليم أو البلدية، شريطة أن يكون المترشح بالغا من العمر 21 سنة كاملة يوم الاقتراع، وأن تربطه صلة الإقامة أو الوعاء الضريبي الشخصي بالإقليم الذي يرغب في ممارسة حياته السياسية فيه، وفي كل الأحوال إذا كان الانتخاب بنظام القائمة، يجب أن يكون $\frac{3}{4}$ من المترشحين من المقيمين في الإقليم، إلا أن المشرع الفرنسي حظر على طائفة معينة من المنتمين إلى المرافق العمومية الفرنسية الترشح، وهم رجال البوليس والقضاء والقوات المسلحة الممارسين لوظائفهم والحاصلين على امتياز الوظيفة العامة، الترشح لعضوية المجالس التي يعملون بها، كما أنه هناك حالات لعدم الصلاحية المطلقة، أي عدم جواز الترشح لعضوية البرلمان، إلا إذا بلغ الفرد سن 23 سنة بالنسبة للعضوية في الجمعية الوطنية L'ASSEMBLEE NATIONALE، و35 سنة بالنسبة لعضوية مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، ولكن يلاحظ أن المشرع قد حظر بعض الفئات من الموظفين من الترشح، وهم من يطلق عليهم موظفو السلطة LES FONCTIONNAIRES D'AUTORITE من الترشح في الدوائر التي كانوا يزاولون وظائفهم بها، إلا بعد مدة معينة من تركهم للوظيفة، وقد حدد المشرع الفرنسي هذه المدد بثلاثة سنوات للمحافظين، والمفتشون العامون ومفتشي الإدارة، وسنة واحدة بالنسبة للسكرتيرين العامون ونواب المحافظين، وستة أشهر للقضاة ورؤساء الجامعات. إلى جانب حق الموظف في الترشح يملك حق التصويت حيث لا يشترط لهذا الحق سوى بلوغ 18 سنة وقت الانتخاب، وأن يكون متمتعاً بكامل الأهلية، ومع ذلك استثنى المشرع الفرنسي بعض الطوائف من الموظفين، مثل مأموري القضاء العاملين بالانتخابات بموجب المادة 131 من مرسوم 05 جويلية لسنة 1975، وفي عموم الحال فقد ترك المشرع الفرنسي شروط الترشح والانتخاب لأحكام ومبادئ القانون العام الانتخابي، وهو ما أكدته المادة 08 من قانون 13 جوان 1983 (Loi n° 634-83، 1983) بقولها (أن كل مواطن

له حق التصويت والترشح لشغل الوظائف، إذا تحققت فيه الشروط التي يتطلبها القانون كالأهلية والجنسية والسن والتسجيل).

2.1.3 الفرع الثاني: القيود التي أعملها المشرع المصري

أكدت جميع الدساتير المتعاقبة في مصر على حق الموظفين في الترشح لتمثيل الأمة، كما أنها ضمنت حق الموظفين باعتبارهم جزء من التركيبة البشرية المجتمعية المصرية، على الممارسة السياسية للموظف العام، إلا أن المشرع المصري قد ضيق من نطاق حق الترشح لبعض الفئات من الموظفين الذين تتعارض أعمالهم مع النيابة البرلمانية، وبالتالي يعتبروا ممنوعون من الترشح للانتخابات قبل تقديم استقالتهم، والتي أوردتها المشرع المصري حصراً، وهم أعضاء القوات المسلحة بموجب نص المادة 39 من القانون 38 لسنة 1982 والمعدلة بمقتضى القانون 109 لسنة 1986 (قانون 38، 1982)، وأعضاء المخابرات العامة الذين حظر عليهم الترشح بموجب القانون 100 لسنة 1971 (قانون 100، 1971)، وأعضاء الرقابة الإدارية بموجب القانون 38 لسنة 1972 (القانون 38، 1972)، والمحافظون بموجب القانون 43 لسنة 1981، ونواب المحافظون بموجب القانون 43 لسنة 1979، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي بموجب القانون 45 لسنة 1979، الموظفون الممنوعون من الترشح للانتخابات المحلية وهم حصراً (لا يجوز للأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية، الترشح للعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالتهم من مناصبهم)، كما نصت المادة 43 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 (القانون 43، 1979) على أنه (لا يجوز للعمد والمشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية، أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية الموظفون بنطاق هذه الوحدات الترشح)، وهي مجمل القيود التي أقرها المشرع المصري على الموظف العام، أو المنتميين للمرافق الحكومية والإدارات العامة، حسب طبيعة وظائفهم ممارسه حق الترشح لوجود حالة تنافي.

3.1.3 الفرع الثالث: القيود التي اعلمها المشرع الجزائري

ذهبت كل الدساتير الجزائرية منذ دستور 1963 (دستور 1963، 1963) إلى غاية دستور 2020 (التعديل الدستوري لسنة 2020، 2020)، إلى ما ذهب إليه المؤسس الدستوري في الفقه المقارن، وما ترتب عنه من تشريعات أساسية وفرعية لتكريس حق الأفراد في استعمال حقهم في ممارسة المشاركة في تسيير الشأن العام، من خلال خوض الانتخابات سواء الرئاسية أو التشريعية أو المحلية، وهو ما جسده المشرع الجزائري في القوانين العضوية للانتخابات المتعاقبة، وكان الموظف شأنه شأن الأفراد يسعى وربما بتركيز أكبر، وبتحر فكري وسياسي أوضح من قراءة الأفراد العاديين، أو الذين لا ينتمون إلى السلك

الوظيفي للواقع السياسي، إلا أن هذا الحق في الممارسة السياسية مع وجود حالة القيد الوظيفي، لم تكن مطلقة في محطات تشريعية ولفترات متعاقبة ومتطابقة في أغلبها من حيث لفظ القيد والمخاطبين به، وهم نوعين من طوائف الموظفين بحكم الوظيفة والموظفون بحكم الحالة، فقد نصت المادة 188 من الأمر 01/21 المتعلق بالانتخابات (يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، أين يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها، والوالي والأمين العام للولاية والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والمفتش العام والمدراء المنتدبون بالمقاطعة الإدارية، والقضاة وأفراد وأسلان الأمن الوطني، وأضاف أن الموظفون السابقين الممنوعون السفراء والقناصل العامون والقناصل المعتمدون)، أما فيما يتعلق بالمنع حسب الحالة فقد نص المشرع الجزائري المادة 200 في تحديد شروط الترشح للمجلس الشعبي الوطني، طائفة من الممنوعين ومنهم (المحكوم عليهم نهائيا بعقوبة سالبة للحرية للارتكاب جنحة أو جنائية ولم يرد الاعتبار فيها، وأن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته بأوساط المال والأعمال المشبوهة). أما فيما يتعلق بحق الانتخاب لدى الموظف العام فقد نصت المادة 04 من الأمر 01/16 (الأمر 16-01، 2016)، على المنع من التصويت على الموظفين المحكوم عليهم في جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره، والمحجوز عليهم عليه قضائيا أو المحكوم عليه، في جنحة مع وجود حكم تكميلي ينص على المنع من ممارسة حق الانتخاب، وهو ما أكدته الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 (الأمر 21-01، 2021).

2.3 المطلب الثاني : القيود الواردة على حق الانتماء الحزبي والجمعي

يعتبر المعتقد الفكري والانتماء الحزبي والولاء الجمعي من جهة، والولاء للسلطة الوظيفية طرفي نقيض وهاجس، إحدى أهم العوامل التي دفعت بالمشرع إلى إعمال قيود على الحياة السياسية للموظف العام في شق الانتماء الحزبي والجمعي، وهو ما سنحاول التعرض إليه من خلال تبيان موقف كل من المشرع الفرنسي ثم المصري ثم الجزائري.

1.2.3 الفرع الأول: إعمال المشرع الفرنسي للقيود على الانتماء الحزبي والجمعي للموظف العام في

فرنسا

يعتبر الانتماء الحزبي مسألة شخصية صرفة، وهو المبدأ الذي اعتنقه التشريع الفرنسي، إذ أوكل للموظف العام اعتناق الآراء السياسية، والعمل على توطيدها في المجتمع، والانضمام إلى الجمعيات السياسية والمدينة الأهلية التي جاءت إجراءاتها وفق القانون 1901 (Loi du 1er juillet 1901)، والتي جسدها المادة 01 منه (الجمعية هي اتفاق بين شخصين أو أكثر غير مؤقت)، كما حرص المشرع أن لا

يكون لأراء الموظف العام السياسية أي علاقة بحياته الوظيفية ومساره المهني، وهو ما جاء في نص المادة 07 من القانون الصادر في 13 يوليو 1983، إلا أن المشرع الفرنسي وضع استثناءين على القاعدة، وهو ما أورده القانون الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 1958 الخاص بالقضاة (Ordonnance n° 58-1270, 1958)، الذي جاء فيه أن كل سلوك ذي صفة سياسية لا يجب يكون من شأنه التعارض مع واجب التحفظ، الذي يجب أن يتحلى به القضاة

tout manifestation de caractère de caractère politique incauptille avec le réservoir ،

أو ما أقر المرسوم الصادر بتاريخ 30 يوليو 1963 (Décret n°63-766, 1963) على أعضاء مجلس الدولة الفرنسي نفس الخطر، وهو نفسه الوارد في المواد 06 و 14 من القانون 72/662 الصادر في 14 يوليو 1972 (Loi n° 72-662, 1972)، في الخطر الواقع على العسكريين من الانتماء الحزبي أو الاعتناق الفكري السياسي، أو الانتماء الجمعي الأهلي، وهي مجمل القيود التي أوردها المشرع الفرنسي على طائفة من الموظفين.

2.2.3 الفرع الثاني : إعمال المشرع المصري للقيود على الانتماء الحزبي والجمعي للموظف العام في

مصر

مرت مصر بمراحل متباينة من حظر وإباحة الاعتناق الفكري والسياسي الإيديولوجي للموظفين العامين، سيما في مراحل معينة بعد دستور 1923، حيث تم حظر المعتقد السياسي للموظفين والانتماء الحزبي بموجب القانون 210 لسنة 1951، ومن ثمة عاد المشرع المصري لإقرار حق الموظف العام في اعتناق الأيديولوجيات السياسية بموجب القانون 35 لسنة 1971، وهو ما أكدته المادة 06 منه في فقرتها 03 بقولها (يشترط في من ينتمي إلى حزب سياسي أن لا يكون من أعضاء الهيئات القضائية، والضباط وأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي)، وهو ما اعتبره القراء حالة من الانفراج القيدي الذي خصه المشرع المصري للموظفين، ويفهم من ذلك أن كل موظف لا يحمل هذه الرتب الإدارية، يحق له الاعتناق الإيديولوجي والسياسي، إلى جانب هذه المبادئ العامة حرص المشرع المصري على أن ترتيب بيت الجمعيات من خلال إطلاق حق الانتماء لكل الموظفين، من أجل الإسهام في العمل الأهلي الخيري والتوعوي، مع بعض الإشارات لتناهي الانتماء لا تكاد تذكر وفق ما أورده المشرع في القانون 140 لسنة 2019 (قانون 140، 2020) في المادة 29 منه (يحضر الجمع بين عضوية الجمعية وبين العمل في الجهة الإدارية، أو غيرها من الجهات التي تتولى الإشراف أو التوجيه أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها، ما لم يرخص رئيس مجلس الوزراء بذلك).

3.2.3 الفرع الثالث: إعمال المشرع الجزائري للقبود على حق الانتماء السياسي والجمعي

لا يوجد في الجزائر منذ نشأتها الحديثة بعد الاستقلال عن الاستعمار الفرنسي أي نص صريح، يقضي بعدم جواز انتماء الأفراد أو الموظفين العموميين إلى جماعة سياسية معينة بعينها وباسمها، وبالتالي فإن الموظف العام في الجزائر يحق له اعتناق أي مذهب سياسي أو جمعي كان، طالما أن ذلك لا يخل بالتزام الولاء نحو الوطن، ويتمثل منطق الولاء ذلك في احترام المبادئ القانونية العادية والدستورية التي انطوت عليها قوانين الأحزاب المتتالية 09/97 و 04/12 والقوانين الجموعية 31/90 و 06/12 (القانون 06-12، 2012). ولعل فكرة ولاء الموظف العام للوطن هو ما جعله يعمل على إقرار الأمر 09/97 المتعلق بعدم أحقية الانتماء أو التأسيس أو اعتناق العمل السياسي، لكل من كانت له أي إسهامات معادية للثورة التحريرية، وهو نفسه ما جعل التشريعات المتتالية المتعلقة بالأحزاب تقيد أحقية طائفة من الموظفين في اعتناق الأفكار السياسية والعقائد الحزبية، ونص عليهم المشرع بصفاتهم وشخصهم، وهم ما ورد في نص المادة 10 من القانون العضوي 04/12 (يمكن لكل جزائري وجزائرية بلغ سن الرشد القانوني الانخراط في حزب سياسي واحد من اختياره، أو الانسحاب منه في أي وقت، غير أنه لا يجوز أن ينخرط فيه أثناء ممارسة نشاطهم -القضاة - أفراد الجيش الشعبي الوطني وأسلالك الأمن - كما يجب على أعضاء المجلس الدستوري، وكل عون من أعوان الدولة الذين يمارسون وظائف السلطة والمسؤولية، وينص القانون الأساسي الذي يخضعون له صراحة على تنافي الانتماء، قطع أي علاقة مع أي حزب سياسي طيلة هذه العهدة أو الوظيفة)، كما نص قانون الأحزاب في المادة 05 على حظر انخراط الموظفين العموميين الذين كانوا من بين الأشخاص الذين استغلوا الدين، وأفضى إلى المأساة الوطنية والذي تضمنه لفظ المشرح نصا (يمنع تأسيس حزب سياسي أو المشاركة في تأسيسه أو في هيئاته المسيرة، على كل شخص مسئول عن استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية)، وجاء هذا النص تجسيدا لمخرجات اتفاق السلم والمصالحة الوطنية كقيد على أعضاء التشكيلات السياسية الذي عادوا إلى وظائفهم بفعل تفعيل بنود الاتفاق استنفاذا للميثاق المذكور. إضافة إلى هذا الحظر العام وضع المشرع قيودا خاصة متعلقة بالحظر الوارد في بعض القوانين الأساسية لبعض القطاعات الوظيفية، كما هو الحال بالنسبة للمادة 26 من مرسوم تنفيذي 106/11 (مرسوم تنفيذي 11-106، 2011) المتعلق بالحماية المدنية التي تنصل على ما يلي (لا يمكن للموظفين المنتهين للأسلالك الخاصة بالحماية المدنية استعمال صفتهم لفائدة حزب سياسي أو جماعة دينية، ويمنع عليهم القيام بأي شكل من أشكال الدعوة إلى الدين أو التعبير أثناء الخدمة بأي طريقة كانت عن آرائهم السياسية والأيدولوجية)، كما أشارت المادة 27 من ذات القانون على أنه (لا يمكن للموظفين

المنتتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية الانخراط في أي نوع الجمعيات إلا بترخيص مسبق)، وهو نفس ما أشار إليه المشرع في المادة 23 من المرسوم التنفيذي 167/08 (مرسوم تنفيذي 08-167، 2008) المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بإدارة السجون بقولها (لا يجوز للموظفين الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة السجون الانخراط في حزب سياسي أو جمعية)، وهو ما يفيد التجسيد الفعلي للقيد التشريعي على الموظف العام في اختيار معتقداته السياسية والجمعية.

4. خاتمة:

ختاما لطرح الحال الذي عكفنا فيه على دراسة الرقابة التشريعية على الحريات السياسية للموظف العام، والتي حصرناها في الترشح والانتخاب والانتماء السياسي والجمعي، وسلطنا الضوء فيها على أنظمة مقارنة، فقد توصلنا من خلال وصل حبل الدراسة بينها، إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، التي يمكن الإشارة إليها في النقاط التالية:

النتائج :

- سعى المشرع الجزائري إلى إعمال أكبر قدر ممكن من القيود التشريعية على الموظف العام، لضمان عدم اعتناقه أي رأي سياسي أو فكري أو انتماء إلى أي تنظيم حزبي أو جمعي.
- تضمين المشرع الجزائري صلب القوانين الأساسية لبعض القطاعات الوظيفية، ما يفيد رأيه الحازم بعدم أحقية الموظف العام في ممارسة حرياته الفكرية والسياسية، وهو ما جعل الموظف العام أمام حالة من الترهن اتجاه التفكير في الممارسة السياسية.
- اعتبار المشرع الانتماء إلى الحزب أو الجمعية واعتناق الآراء السياسية والفكرية، خطأ مهنيًا في بعض القوانين الأساسية تستدعي المتابعة التأديبية، وفق مقتضيات الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة، وهو ما يعرض الحياة الوظيفية للموظف العام إلى جرمية الانتماء لثبوت حالة التنافي بموجب النص.
- اتفاق الأنظمة المقارنة على استبعاد الفئات التي تكتسي طابع الوظيفة لخصوصياتهم الشرطية، كالجمارك والحماية المدنية وأعوان السجون والقضاة، وهو ما جسده التشريع المصري والفرنسي على حدا سواء متحدين في لفظ القيد وعمومه.

التوصيات:

- ضرورة أن يأخذ على عاتقه التشريعي، توطيد فرضية توصيف الموظف العام بأنه مواطن كامل الحقوق والحريات، وأن له سعة اعتناق ما يراه من آراء ومعتقدات سياسية وفكرية، دون تقييده بأي قيد دستوري أو تشريعي عام أو خاص.

- ضرورة السماح للموظف العام بالتعبير عن انتماءه الفعلي، والمشاركة في الحياة السياسية والعمل الجماعي، وبالتالي إعادة النظر في القوانين الأساسية لكل وظيفة حسب الحالة، ما عدى ما تعلق منها بسلك القضاء توطيدا لواجب التحفظ.

- إعادة تعديل وصياغة القوانين الأساسية، بحيث يجب العمل على حجب كل ما يفيد القيد المطلق على الحياة السياسية، وحق الأفراد الأصيل بغض النظر عن صفاتهم الوظيفية في اعتناق آراء سياسية وفكرية، وبالمقابل تنظيم ممارستهم لتلك الحريات بما يضمن حياد الإدارة.

- ضرورة إعادة صياغة الحقوق والحريات الواردة دستوريا، بما يفيد اعتبار المنع وخصه بطائفة من الموظفين في القوانين الأساسية حسب الحالة من قبيل عدم الدستورية الموجبة للمراجعة الدستورية.

Bibliographie

Article 02 Loi n° 86-33. (1986, 01 09). portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière . Abrogé par Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art. 8.

CATLLA, M. (s.d.). LE POTE A PORTE ELCTORAL. Consulté le 02 12, 2024, sur ETHNOLOGIE FRANCAISE: <https:// Hal.Science>

DAVID, P. (s.d.). A QUOI SER LE VOTE BLANC QUELLE DIFFERENCE AVEC LE VOTE NUL OU LABSTENTIO . Consulté le 02 16, 2024, sur www.lemonde.fr

Décret n°63-766. (1963, 07 30). portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat .

Loi du 1er juillet 1901. (s.d.). relative au contrat d'association . Modifié par LOI n°2014-856 du 31 juillet 2014 - art. 76.

Loi du 1er juillet 1901. (1901, 07 01). relative au contrat d'association .

Loi n° 72-662. (1972, 07 13). portant statut général des militaires .

Loi n° 83-634. (1983, 07 13). portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors . Abrogé par Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art. 3.

Ordonnance n° 58-1270. (1958, 12 22). portant loi organique relative au statut de la magistrature . Modifié par LOI n°2023-1058 du 20 novembre 2023 .

Ordonnance n° 59-244. (1959, 02 08). relative au statut général des fonctionnaires . JORF n°0033.

الأمر . (2006, 07 16). 06-03 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية . الجريدة الرسمية العدد 46.

الأمر . (2016, 08 20). 16-01 المتعلق بنظام الإنتخابات . الجريدة الرسمية العدد 50.

الأمر . (2021, 07 10). 21-01 المتعلق بنظام الإنتخابات . الجريدة الرسمية العدد 17.

الأمر . (1963, 01 11). 62-157 المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية . الجريدة الرسمية 47.

التعديل الدستوري لسنة . (2020, 12 30). 2020 الجريدة الرسمية العدد 82.

الجميل، د. ح. (1969). الموظف العام النظرية العامة . القاهرة: دار النهضة العربية.

الحارثي، د. غ. (1997). سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن (Vol. الطبعة الأولى).

الزبيدي، ح. (2016). النظم الدستورية للحقوق والحريات الاقتصادية. رسالة ماجستير. كلية الحقوق جامعة بغداد، العراق.

السعود، م. أ. (1990). الموظف العام. القاهرة: دار الثقافة الجامعية.

القانون. (15 01 2012). 06-12 المتعلق بالجمعيات. الجريدة الرسمية العدد 02.

القانون. (15 01 2012). 07-12 المتعلق بالأحزاب السياسية. الجريدة الرسمية رقم 02.

القانون. (20 12 1935). 148-149 المتعلق بإصدار قانون الانتخابات. الوقائع المصرية العدد 116.

القانون. (19 08 2019). 149-149 المتعلق بتنظيم ممارسة العمل الأهلي والجمعي. الجريدة الرسمية العدد 44.

القانون. (28 09 1972). 38-38 في شأن مجلس الشعب. الجريدة الرسمية العدد 39.

القانون. (02 07 1977). 40-40 المتعلق بالأحزاب السياسية. الجريدة الرسمية رقم 27.

القانون. (21 06 1979). 43-43 يتعلق بإصدار نظام الحكم المحلي. الجريدة الرسمية العدد 25.

القانون. (19 10 2019). 46-2246 المادة 3، 10، 19 المتعلق بالنظام العام للموظفين. الجريدة الرسمية رقم 395.

اللائحة التنفيذية للقانون. (19 08 2019). 149-149 المتعلق بتنظيم العمل الأهلي. الجريدة الرسمية رقم 33.

الملط، م. ج. (1987). المسؤولية التأديبية للموظف العام. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق جامعة القاهرة.

بوضياف، ع. (2015). الوظيفة العامة في التشريع الجزائري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

تأثير تقانة المعلومات 2016 مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة 49393

حشيش، ع. أ. (1977). دراسات في الوظيفة العامة في القانون الفرنسي. الاسكندرية: دار النهضة العربية.

حلمي، م. (1987). نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام. الاسكندرية: الاتحاد العربي للطباعة.

دستور. (10 09 1963). 1963-1963 الجريدة الرسمية.

علي عبد القادر مصطفى. (1982). الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة (المجلد الطبعة الأولى). القاهرة:

دار النهضة العربية.

قانون. (11 11 1971). 100-100 يتعلق بإصدار قانون المخابرات العامة. الجريدة الرسمية العدد 45.

قانون. (01 07 2020). 140-140 تعديل قوانين تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ومجلس النواب والهيئة الوطنية

للانتخابات. الجريدة الرسمية العدد 26.

قانون. (10 06 1982). 38-38 في شأن المؤهلات وإعداد الرابطة وضباط الملاحة والمهندسين البحريين على السفن.

الجريدة الرسمية العدد 23.

مجلس الدولة، أ. (1960). فتوى. 1959-636 مجلة مجلس الدولة المصري. 219،

مرسوم تنفيذي. (07 06 2008). 167-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة

بإدارة السجون. الجريدة الرسمية العدد 15.

مرسوم تنفيذي. (06 03 2011). 106-11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة

بالحماية المدنية. الجريدة الرسمية العدد 15.