



وزارة التعليم العالي والبحث العلم
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



التخصص: النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية
مخبر: دراسات وأبحاث حول المجازر الإستعمارية

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث
بعنوان:

الأمن القانوني كضمانة لحماية الموظف العمومي طبقا للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:
بن أعراب محمد

إعداد الطالبة:
قيود سهام

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بشير شريف شمس الدين	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة سطيف 2	رئيسا
بن أعراب محمد	أستاذ	جامعة سطيف 2	مشرفا ومقررا
برارمة صبرينة	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة سطيف 2	ممتحنا
سقني فاكيتة	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة سطيف 2	ممتحنا
بن داود حسين	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة برج بوعرييج	ممتحنا
بن عبد العزيز ميلود	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة باتنة 1	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿اللَّهُ نُورُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ مَثَلُ نُورِهِ كَمِشْكَاةٍ فِيهَا مِصْبَاحٌ الْمِصْبَاحُ فِي زُجَاجَةٍ
الزُّجَاجَةُ كَأَنَّهَا كَوْكَبٌ دُرِّيٌّ يُوقَدُ مِنْ شَجَرَةٍ مُبَارَكَةٍ زَيْتُونَةٍ لَا شَرْقِيَّةٍ وَلَا غَرْبِيَّةٍ يَكَادُ زَيْتُهَا
يُضِيءُ وَلَوْ لَمْ تَمْسَسْهُ نَارٌ تُوْرُ عَلَى نُورٍ يَهْدِي اللَّهُ لِنُورِهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَلَ لِلنَّاسِ
وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ﴾ (٣٥)

النور: ٣٥

﴿وَذَا النُّونِ إِذ ذَّهَبَ مُغْضِبًا فَظَنَّ أَنْ لَنْ نَقْدِرَ عَلَيْهِ فَنَادَى فِي الظُّلُمَاتِ أَنْ لَا
إِلَهَ إِلَّا أَنْتَ سُبْحَانَكَ إِنِّي كُنْتُ مِنَ الظَّالِمِينَ ﴿٨٧﴾ فَاسْتَجَبْنَا لَهُ وَنَجَّيْنَاهُ مِنَ
الْغَمِّ وَكَذَلِكَ نُبَيِّئُ الْمُؤْمِنِينَ ﴿٨٨﴾﴾

الأنبياء: ٨٧-٨٨ □

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي فتح لي أبواب العلم ويس لي مسالكه، ومسلِك إثم هذه
الدراسة بنوفته وعنايته

الفضل لأهل الفضل محفوظ بالشكر والتقدير فكلُّه للأسناذ الدكتور محمد بن أعراب
على مداد صبره معنا في إنجاز هذه الدراسة والإشراف عليها، وتنوع إنجازها باليسير
والشديد، وفي الحكمة علم، والعلم خلق، وهو من أكرم الناس خلقاً في النوجيه
والإرشاد والنصوب والتدقيق، فلكم مني كل التقدير وكل الاحترام والشكر
والعرفان.

وجزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة النكوين على المرافقة اليداغوجية.

كما أبدي عظيم التقدير لأعضاء لجنة المناقشة الأساتذة الأفاضل:

بشير شريف شمس الدين، برامته صبرنته، سقني فاكيت، بن داود حسين، بن عبد العزيز
ميلود، لنحملهم عناء مناقشة هذه الدراسة ومراجعتها وتصويبها وإثرائها.

وعظيم الامثان والعرفان للأسناذ الدكتور عمار كوستة على كل الجهودات المبذولة في
تبسيط الإجراءات الإدارية واليسير على الطالب.

إهداء

إلى جديَّ وجدتيَّ . . . وللأصل في الروح امتداد وجدور
وفي القلب فقد وشجن مرحمهم الله واسكنهم في نور مرحمتهم .
إلى والدي الحسين . . . تقديس مقامهما في القلب واسنوطن نورهما في الحياة
وعجز اللفظ عن بيان الفضل ورفعته المقام . . . حفظكما الله .
إلى من تزيين محسن الخلق واتصف بالمودَّة واللين والرحمة . . .
من اسنوطن القلب والقلب له وطن . . . الزوج الكريم خليل غشام .
إلى والدي الزوج الكريمين .
إلى قرَّة عيني أميرتي الغاليتين نور الهدى وكوثر فاطمة الزهراء .
إلى عزي وجاهي . . . إخوتي وأخواتي .
إلى من أكرمني الله برفقتهم . . . أختي في الله سهام لخوادة، ونورة كحللات .

قيس ود سهام السعيد

قائمة المختصرات

1: باللغة العربية

المختصر	معناه
ط	طبعة
ط.ع.1	الطبعة العربية الأولى
د.د.ن	دون دار النشر
د.ب.ن	دون بلد النشر
د.ت.ن	دون سنة النشر
ص	صفحة
ص.ص	الصفحة والصفحة
ص-ص	من الصفحة إلى الصفحة
د.ص	دون صفحة
إ.ص.1	الإصدار الأول
إ.ع.1	الإصدار العربي الأول
ب/خ	بخصوص
إخ	إلى آخره

2: باللغة الفرنسية

Abréviation	Sens
N	Numéro
P	Page
p.p	De page jusqu' à la page
T	Tome
V	Volume
Op Cit	Référence précédemment citée

مقدمة

الأمن القانوني مبدأ قانوني مركب، برز كمعيار قانوني في ظل تجاذبات فكرية تختلف مرجعياتها الإيديولوجية، ونقاشات فقهية تختلف ارتباطاتها وتوجهاتها وانتماءاتها، وضرورات قانونية أسهمت في تكون البناء القانوني له، وتوضّح هيكله عناصره، وتكوين مضمونه، على الرغم من غياب مفهومه، في ظل حركة ديناميكية أسهم في نضجها الارتباط بالقانون، والحاجة إلى ضبط معياري لصناعته، وفق ضوابط نوعية تُسهم في تعويد أسس الجودة في إنتاج القانون، وتعزيز الثقة في قواعده، ورفع كفاءة أدائه.

وهو التّكون المُمتد للنظام القانوني في الجزائر، المتجسد في المأسسة الدستورية للأمن القانوني بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن الفقرة الخامسة عشرة من الديباجة⁽¹⁾، المعبر فيها عن توجه سياسي، يهدف إلى إقامة ركائز دولة القانون وضمن سيادته، من خلال تبني إيديولوجية قائمة على ضمان الأمن القانوني، الضمان الذي من شأنه إحداث تحول في سياسة صناعة القانون في الجزائر بضمان جودته ومعياريته، وترشيد استخدام أداة الرجعية فيه حماية للمراكز القانونية واستقرارها، وضمن الحق المكتسب؛ الضمان الذي يبرز جانبه الخاص بتشريع الحقوق والحريات في المادة 34 منه، من خلال التوجه نحو تبني سياسة تشريعية تراعي مقروئية القانون ومفهوميته، وضمن النفاذ المادي له وتمكين عنصر الاستقرار في موضوعه⁽²⁾ من خلال دراسات استشرافية تحقق الغاية والهدف من صناعة القانون.

إذ يرتبط الأمن القانوني ارتباطا وثيقا "بالوظيفة القانونية..."⁽³⁾ رأس هذه الوظيفة التشريع باعتبارها يُهندس المعايير القانونية ويضبط قواعدها التنظيمية، وهو مظهر لدولة القانون، وهي الضامنة لحوكمة صناعة القانون بناء على مقنضياته، وتجسيد غايته التي تعبر عن الإيديولوجية القانونية المنتهجة

⁽¹⁾ إذ جاء في الفقرة الخامسة عشرة من التعديل الدستوري 2020 التالي: " يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمن الأمن القانوني والديمقراطي. " المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁽²⁾ إذ جاء في الفقرة الأخيرة من نص المادة (34) من التعديل الدستوري 2020 التالي: " تحقيقا للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره. " التعديل الدستوري لسنة 2020 نفسه.

⁽³⁾ هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية جوانب إدارية وقانونية من المسار الإقراري القسم الأول، دار النشر TTCIS، الجزائر، 2011، ص. 35.

في الدولة.

وهي الدسترة الممتدة آثارها لميدان الوظيفة العمومية، المرتكز قيامها على العلاقة اللائحية التنظيمية، كمحرك لأطراف العلاقة المتشكلة في ظلها أي الموظف والإدارة، إذ تُستمد الأطر التنظيمية لهذه العلاقة مباشرة من نصوص القانون، التركيبية القائمة في ظل فلسفة حُدِّدَت معالمها طبقاً للأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الهادف لتحقيق الاستقرار والطمأنينة للمركز القانوني للموظف، في ظل الأطر التنظيمية المعتمدة بموجب العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، وهي المنطلقات المحددة فيه بموجب المادة الأولى والسابعة منه⁽¹⁾، القائم على تنظيم المسار المهني للموظف بدءاً من هيكلية المؤسسة المستخدمة وتحديد مهامها، وصولاً إلى تتبع مساره المهني، من لحظة تعيينه واكتسابه صفة الموظف طبقاً لنص المادة 4 من الأمر رقم 03-06⁽²⁾، إلى تحديد الإطار العام ل ضمانات وحقوق الموظف وواجباته المفروضة عليه، وأسلوب تسيير مساره المهني ضمن سلسلة إجرائية منضبطة.

في ظل هذه التركيبية، يتراءى مفهوم الضمان والحماية للمركز القانوني للموظف في مؤسسة الوظيفة العمومية في نطاق العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، الذي يجد قوته في طبيعة مصدر هذه العلاقة أي الأمر رقم 03-06 "التشريع"، فيحتكم بعناصرها ويخضع لقوانينها، وموجبات العمومية والتجريد والإلزام في النصوص المنظمة لها، ونوع الضمان المرتبط ببطلان التصرف خارج نطاقها، غير أنها حماية تتحول إلى ضدها عندما تستخدم أداة التشريع نفسها لتُغيَّر من طبيعة الضمان القائم بموجبها أو تحريك بعض من تفاصيله الداعمة لعنصر الثبات والاستقرار فيه، فيتحول من كونه مصدراً للطمأنينة والثبات إلى أداة للاستقرار والأمن؛ لارتباطه بالسياسة القانونية وطريقة تأثيرها في نظام الوظيفة العمومية، ومحدودية مفهوم الضمان في ظل العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية.

وهي التركيبية التي تحيلنا لحق الموظف في الأمن القانوني، وطبيعة الضمان المكفول له عن طريق مبادئه الفرعية، المتمثلة في ضمان الدقة، الوضوح، التحديد والمقروئية، ضمان الوصول والاستقرار وعدم

(1) نصت المادة (1) من الأمر رقم 03-06 على أنه "يتضمن هذا الأمر، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية." كما نصت المادة 7 من نفس الأمر على أنه: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية." الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

(2) نصت المادة (4) على أنه "يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري..."، أنظر الأمر رقم 03-06 نفسه.

الرجعية، حماية الحق المكتسب، وضمان التوقع المشروع؛ ك معايير موازنة لعلاقة الموظف بالإدارة، في ظل سيطرة فلسفة العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية على النظام القانوني المهيكّل لها، الموازنة التي نبحث في ظلها عن التوسع في المفهوم التقليدي لحماية الموظف، إلى مفهوم حديث مُعزّز بالحق في الأمن القانوني، بحثاً عن مؤشرات الحماية في مجموع الممارسات القانونية، المرتبطة بصناعة النصّ جودته وجودة تنفيذه، هيكلته وموضوعه، ومضمونه وغاية وجوهر هذا المضمون، كون كل هذه الممارسات تترجم بوضوح الآثار القانونية على المركز القانوني للموظف، ما يؤصل لأهمية الموضوع التي نتبينها في العنصر التالي.

أولاً: أهمية الموضوع

تبرز أهمية دراسة الموضوع في تزامنه مع دسترة الأمن القانوني ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 وفي خصوصية ارتباط عناصره "الأمن القانوني" "الضمان والحماية" "الموظف" "الأمر رقم 06-03" :

فأما أهمية دراسة الموضوع من زاوية "الأمن القانوني" تظهر في حداثة مصطلحه، وتطور مفهومه وتوسع الدراسات النظرية المرتبطة به، التي تُدلل على أهمية الأمن القانوني في المنظومة القانونية، كما تُنظر لأصول فكرية حديثة مرتبطة بتوجه العديد من الأنظمة القانونية إلى تكريسه ك معيار دستوري، بما فيها النظام القانوني الجزائري، بحثاً عن ممارسة قانونية تُسهم في بناء دولة القانون، وتوطين سيادته ونشر ثقافة العدالة والاستقرار، وهي الأهمية التي يتعين أن تتوسع بتوسيع الدراسات المتخصصة فيه.

في حين تبرز هذه الأهمية في زاوية "الضمان والحماية" بوصف الأمن القانوني معيار يعزز الضمان والاستقرار والأمن للمركز القانوني للموظف، من زاوية موضوعية وذاتية، في ظل خصوصية العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية التي تربطه بالإدارة طبقاً للأمر رقم 06-03، ومجموع النصوص القانونية المرتبطة به، من خلال إلزامية مراعاة ضوابطه، خاصة من زاوية صناعة النصوص التشريعية والتنفيذية المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية، وضرورة الاهتمام بمحددات وضوابط صياغتها وجودتها وكيفية تطبيقها وآثارها على المركز القانوني للموظف، ذلك أن الممارسة القانونية وتكريس الحماية الدستورية والقانونية والفعالية للموظف، ترتبط بمجموع النظام القانوني ولا يمكن فصلها عنه.

كما ترتبط أهمية دراسته من الناحية العملية، في طبيعة الدراسة التي تعتمد على مقارنة المبدأ

الدستوري " الأمن القانوني " على مجموعة من النصوص القانونية المرتبطة بالوظيفية العمومية بالأخص الأمر رقم 06-03، ومجموع النصوص التنفيذية المتعلقة بكيفيات تطبيقه، في ظل دراسة تعتمد على رصد الجودة والأجودة ضمن هذه النصوص، الأمن والأمن القانوني، وتتبع صناعة النص القانوني في قطاع الوظيفة العمومية وهيكلته من الناحية الشكلية والموضوعية، ومن ثم تبين أثر المبدأ "الأمن القانوني" في ضمان حماية الموظف ضمن الحدود الموضوعية لهذه النصوص، أو تأثيرها العكسي من خلال قراءة مزدوجة ترتبط بالأمن القانوني، مع إبراز مواطن اللأمن القانوني فيها.

وتظهر أهميته كذلك في ارتباط موضوع الأمن القانوني بحق الموظف فيه، وتأثير هذا الحق في تعزيز حماية الموظف ضمن نطاق العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، وضمن نطاق أداتها التشريعية أي تأثيره في تأمين صناعة قانون الوظيفة العمومية وفقا لموجبات دسترته، ما ينعكس بالضرورة على حماية المركز القانوني الذاتي للموظف ولو جزئيا.

وتتجلى أهميته في علاقته بتطبيقات القضاء للأمن القانوني في ميدان منازعات الوظيفة العمومية ودوره في ضمان حماية المركز القانوني للموظف في مواجهة الإدارة، وضمن نطاق دسترة المحكمة الدستورية يظهر على الخصوص في فقه الموازنة المخول لها في ميدان الدفع بعدم الدستورية، بموجب نص المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي يجد أهميته المباشرة بموجب علاقة الارتباط بين نص المادة 34 في نفس التعديل الدستوري ودسترته في الديباجة.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

تفرقت أسباب اختيار الموضوع بين دوافع ذاتية وأخرى من طبيعة موضوعية، فأما الأسباب الذاتية لاختياره، كان منطلقها اقتراح العنوان من قبل لجنة التكوين في جزئه المتعلق بالأمن القانوني، كونه أثار فضولنا العلمي لدراسته والتعمق في أبعاده، وثانيا بسبب الإنتماء لقطاع الوظيفة العمومية، والرغبة في تعزيز موضوع الدراسات المتعلقة بها وتناولها من زاوية الأمن القانوني، ما يعني أن هذه الدراسة تترجم من زاوية أخرى صورة المشاركة على المستوى القاعدي للموظف في التأثير في صناعة القانون، وإثراء موضوعه من جانب تعدد الدراسات المتخصصة فيه.

بينما تلخصت الدوافع الموضوعية المرتبطة بالعنصرين المكونين للعنوان المُعتمد؛ فكان توجهنا ابتداء إلى اختياره في جزء عنوانه " الأمن القانوني " لطبيعة وأهمية التحولات في الأنظمة القانونية الناتجة

عن تبنيه كمبدأ، وتأثيره في إعادة بعث الكثير من الأصول القانونية المرتبطة بصناعة وإنتاج القانون والتي وإن لم تُغفل كلياً، غير أنها رُسخت كمارسات آلية أُفرغت من جوهرها، ما أثر على نوعية القانون وجودته، فكان الأمن القانوني دافعا لبروز الكثير من الدراسات المرتبطة بجودة الصناعة القانونية في شتى الميادين والمجالات، والتعرض لنصوصها بالتمحيص والتحليل والتدقيق، ما أثار انتباهنا إلى التوجه نحو دراسة تأثيره في صناعة وإنتاج القانون، وفي تطبيقه في نطاق الوظيفة العمومية.

من بين الدوافع أيضا المتعلقة باختيار موضوع الدراسة؛ طبيعة العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية التي تؤسس للعلاقة بين الموظف والإدارة، في ظل مفهوم المادة 7 من الأمر رقم 06-03، التي تعطي لدراسة الأمن القانوني في ميدان الوظيفة العمومية بعدا خاصا، يترجم احتكاكا مباشرا بين من يملك سلطة صناعة التشريع (السلطة التشريعية والتنفيذية) وبين من يُنفذ عليه وهو أداة تنفيذ "الموظف"، وأطراف هذه العلاقة القانونية، وطبيعة الممارسة الموضوعية لهذه العلاقة، تبرز أهمية مقتضيات الأمن القانوني في ضبط هذه العلاقة من جهة، ومن جهة أخرى تبرز أهميته في ضمان الحماية ضمن موضوع هذه العلاقة بضابط الأمن القانوني، كمبدأ حديث في النظام الدستوري في الجزائر.

والمركب في العنوان، الأمن القانوني الضمان والحماية المترجم في تعدد الأدوات المستخدمة في قراءة القواعد القانونية، المقررة للحقوق والضمانات والواجبات، من حيث لغة النص وطبيعة الصياغة فيه طبيعة الضمان الذي تؤسس له، مقاربتها بالمبادئ الفرعية للأمن القانوني (المساواة، عدم الرجعية، فورية سريان القانون، التوقع المشروع، جودة النص، إستقرار المركز القانوني، العدالة...) وصولا إلى دلالة التمكين والفعالية في تطبيقات النص، في تسيير المسار المهني للموظف في حدود ما تسمح به العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية.

ثالثا: الهدف من دراسة الموضوع

يرتبط الهدف من دراسة موضوع "الأمن القانوني كضمانة لحماية الموظف طبقا للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية" فيما يلي:

-التأصيل المعرفي للأمن القانوني في ظل غموض الإيديولوجية المرتبطة بالتأسيس له كمبدأ دستوري، ومحاولة الوقوف على طبيعة تأثيره على النظام القانوني للوظيفة العمومية.

- التأصيل للارتباط بين الأمن القانوني وضمان حماية الموظف في ظل العلاقة القانونية الأساسية

التنظيمية.

- تطبيق مقتضيات الأمن القانوني وفنيات الصياغة على الأمر رقم 06-03 والنصوص التنفيذية المرتبطة به، للوقوف على مظاهر الأمن والأمن القانوني للموظف.
- إظهار الأهمية المعيارية للأمن القانوني في ظل التحول من المفهوم التقليدي لحماية الموظف إلى المفهوم المرتبط بالأمن القانوني من زاوية ذاتية وموضوعية.
- الوقوف على أهمية الأمن القانوني في الوصول لتحقيق جودة صناعة القانون في ميدان الوظيفة العمومية، وموازنة الممارسة الإدارية في مجال الحقوق والضمانات المكفولة للموظف، وفي زاوية الواجبات والمسؤولية، ودوره في تدعيم التمكين وضمان الحماية وتفعيلها بعد تكريسه دستوريا.
- المساهمة في نشر الوعي القانوني وثقافة الجودة في صناعة القانون، من خلال البحث في صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية.

رابعاً: بيان حدود الدراسة

نظراً لتشعب موضوع الدراسة، وتعلقه بالعديد من النصوص القانونية ذات الارتباط بالأمر رقم 06-03؛ شكل الأخير القاعدة الأساسية للدراسة، من حيث تحليله من الناحية الهيكلية والموضوعية، بمقارنته بالأمن القانوني، في سياق مسار تشكله، والوقوف على تبريرات إصداره، ومقاربة قواعده بمتغير الأمن القانوني، للوقوف على فكرة الضمان والحماية ضمن نطاق الحق في الأمن القانوني، ودوره في تعزيز هذا الحق ومعوقات هذا الدور، وبالضرورة الاعتماد على مجموعة من القوانين الأساسية الخاصة المرتبطة مباشرة به، ولاستحالة التعرض لجميعها، تناولنا منها قدر ما يفيد تنوع الدراسة، وفيما يخدم موضوعها وزاويتها وحدود الإمكانية فيها، باعتبار الوقت المتاح لنا، كما تعرضنا للنصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر رقم 06-03، كونها تعكس حقيقة مراعاة الأمن القانوني للموظف في سياسة تنفيذه، لأهميتها في ظل متغير ازدواجية الاختصاص التشريعي.

خامساً: الدراسات السابقة

في حدود ما تمكنا من البحث فيه لم نتوصل إلى دراسة من نوع "الأطروحة" في نفس موضوع الدراسة ضمن المتغيرات المشكلة لعنوانه، سواء بالنسبة للرسائل من درجة أطروحة الدكتوراه، أو من درجة

الماجستير، ضمن حدود إمكانيات منافذ البحث المتاحة لنا، ومع عدم وجود نظير من نوع هذا العمل البحثي يلتقي معه في زاوية وأسلوب دراسته، أو في تركيبة موضوعه وإشكاليته، نشير إثره لموضوع الدراسات السابقة إلى الأطروحات المتعلقة بالمفرد من عناصر العنوان.

في موضوع الأمن القانوني:

- بلحمزي فهيمة، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017-2018.

- أوراك حورية، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 22 فيفري 2018.

- قاسي فوزية، متطلبات تكريس دولة القانون: دسترة مبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة بين التجربة الأوروبية والجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص العلاقات الدولية والأمن الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017-2018.

في موضوع الوظيفة العمومية:

سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016-2017.

- مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06-03، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2016-2017.

ونختلف مع مجموع الأطروحات السابقة، في تناول متغيرات الموضوع من حيث زاوية الدراسة وحدودها، لاختلاف موضوع الدراسة كلية، ما يدل عليه عنوانها، وإن تم الالتقاء مع بعض العناصر ضمن هذه الدراسات، ولا شك الاستفادة من بعضها، غير أنها ضرورات بحثية فرضها منطق ومنهج البحث العلمي المرتكز في الأساس على التأسيس المفاهيمي لموضوع الدراسة، سواء في زاوية الأمن القانوني، أو زاوية الوظيفة العمومية، ولا شك أنه حتى مع المقاربات النظرية للمفهوم التي تعتمد بالأساس على رصد معرفي، تجميعي، تمتزج بشخصية الباحث وتحليله وتعقيبه، ما يميز طرح الموضوع الذي تناولناه، في محاولة لحصر المقاربة الأكثر بساطة في تحديد البناء المفاهيمي للأمن القانوني، وعناصره

والابتعاد قدر الإمكان عن المواطن التي تُعمق غموضه، كونه مفهوم يحتاج إلى فهم موضوعه ومضمونه، وتصور هيكلته ومكوناته، لحدثة تكريسه في النظام الدستوري في الجزائر.

كما منحنا حيزا مهما في التأصيل المفاهيمي له، وتتبعه ضمن النظام القانوني في الجزائر، كونه يقارب باقي الأنظمة من خلال تأثير تبني الأمن القانوني بالسياسة التشريعية، وأكثر ما يميز موضوع هذه الدراسة عن باقي الدراسات هو البحث في دور الأمن القانوني في ضمان حماية الموظف في ظل العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، من خلال البحث في أساس هذه الحماية، ثم الوقوف على أثرها على المستوى الموضوعي والذاتي، في محاولة منا لتحقيق وحدة الدراسة، وتكاملها، وصولا إلى تحقيق غاية الدراسة وهدفها، بمراعاة علاقة النصوص ببعضها ودراستها ككل متكامل، بحثا عن دلالات الأمن القانوني ضمن الأمر رقم 06-03 والنصوص التنفيذية المرتبطة به، شمولية أو محدودة الضمانات التي يكفلها للموظف، زيادة على الوقوف على مظاهر اللأمن القانوني في تشريع الوظيفة العمومية.

كما اختلفت الدراسة مع مجموع ما ورد ضمن الدراسات السابقة المشار لها أعلاه، من زاوية استعمال أدوات الصياغة، وتطبيقها على نصوص الأمر رقم 06-03، والنصوص التنفيذية المتعلقة به وتحليل العديد من النصوص القانونية، سواء من حيث التراكيب اللغوية، أو القانونية للوصول إلى مدى تحقيقها لمفهوم سهولة الوصول للقانون من عدمه، أو مدى التزامها حدود التحديد والدقة، ودرجة انسجامها، أو تناقضها وتعارضها، كما أننا تعرضنا لدراسة النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة في ظل الروابط التشريعية التي تربط بينها في بحثنا عن مراعاة ضوابط الأمن القانوني في صناعة التشريع المرتبط بالوظيفة العمومية، ما انعكس على هيكله وموضوع الدراسة، وميزها عن غيرها، بالإضافة إلى أن تناولنا للموضوع ارتبط بتكريس الأمن القانوني ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، وتكريس المحكمة الدستورية، ما أسهم في بناء زاوية بحثية، لم يتم التعرض لها ضمن الدراسات المشار لها أعلاه، كونها صدرت قبل التكريس الدستوري للأمن القانوني، ما أثر بالضرورة على أسلوب التطرق للأمن القانوني في ظل التكريس الدستوري الصريح له، زيادة على أن إشكالية الدراسة، وتقنية البحث، تظهر تفرد زاويته وجدة طرحه، وبالضرورة التوصل إلى نتائج مختلفة ترتبط بموضوع الدراسة.

سادسا: صعوبات دراسة الموضوع

إن كان ولا بد التعرض لصعوبات الدراسة، التي أرى فيها عنصرا ملازما لطبيعة البحث العلمي بالأخص في نوع هذا الموضوع، لتشعبها وارتباطها بالكثير من التخصصات، وبسبب طبيعة "الأمن القانوني" وتركيبته المتناقضة لخصوصية وغموض حدود نفاذه في النظام القانوني للوظيفة العمومية نتيجة لمرونة الدراسات العامة المرتبطة به، وعدم اتقاقها على توحيد مصطلحاته، وتحديد أبعاده ومضامينه وبسبب الصعوبة التقنية المرتبطة بتطبيق مقتضيات الأمن القانوني على نصوص الوظيفة العمومية، في ظل قيد شروط التعامل مع النصوص القانونية، والإعتماد على منهج بحثي يقوم على تفكيك النص وقراءته من زاوية الصياغة، والتنفيذ وعلاقات الارتباط والانفصال بين النصوص، في ظل متغير الأمن القانوني.

كما أنّ الإصدار الحديث للعديد من النصوص التنفيذية، المرتبطة بالأمر رقم 06-03 لسنوات متتالية (2017، 2019، 2020، 2021، 2022) نتج عنه ضرورة تعديل مضمون الدراسة وفقا لمحتواها مساندة لحركة التشريع المتعلق بقطاع الوظيفة العمومية، وعلى الرغم من موضع الصعوبة المتمثل في عدم كفاية هذه النصوص في تحديد آليات تنفيذها، وتعقيد اعتمادها على نظام الإحالة، لكن هذا لا ينفي أهمية هذه الإصدارات في منح بُعد جديد للدراسة، مرتبط بسياسة تنفيذ الأمر رقم 06-03، بعيدا عن الفلسفة التنفيذية للنصوص السابقة على إصداره، وهي النصوص التي أخضعت للدراسة بحثا عن دلالات الجودة، وإحكام ودقة صناعتها، والوقوف على عيوب الصياغة فيها، التي منها على الأخص التناقض، التعارض، الخطأ بالإضافة إلى تحديد عناصر المشروعية واللامشروعية، ما استغرق وقتا معتبرا من الدراسة، على اتساعها وتشعب أبعاده وكثرتها، وصعوبة تطبيق مجموع هذه العناصر في دراسة محتوى النصوص القانونية.

سابعا: إشكالية الدراسة

يعتبر الأمن القانوني المعيار القانوني الأكثر حداثة في المنظومة القانونية في الجزائر بموجب دسترته في التعديل الدستوري لسنة 2020، في ظل شمولية أبعاده بدلالة الارتباط بين موضوع تكريسها في الديباجة وضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، من حيث كونها تستغرق الحقوق والضمانات الأساسية للموظف، كما أن موضوع الأمن القانوني لازم من لوازم صناعة القانون، وضمان

جودته، وهو اللآزم المرتبط بنوعية الضمانات التي تهندسها مبادئه الفرعية، المرتبطة على الأخص بحماية الحق المكتسب، وتعزيز الوثوقية في نصوص القانون، وفي إمكانية توقعه، ضمان ثباته واستقراره، وهي المتغيرات التي برزت الحاجة لها في تشريع الوظيفة العمومية، وبالتبعية لهذه العناصر التي ستشكل في مجموعها قاعدة لهندسة هذه الدراسة وهيكلتها، اعتمدنا الإشكالية التالية في معالجة موضوع الدراسة:

كيف يساهم الأمن القانوني في ضمان حماية الموظف ضمن الأمر رقم 06-03 والنصوص المرتبطة

به؟

وتعميقا لموضوع الدراسة نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

1- ما هو الأمن القانوني وماهي مقتضياته ومرجعته وأساسه في النظام القانوني الجزائري؟

2- ماهي مظاهر الأمن القانوني في الهندسة الهيكلية للأمر رقم 06-03؟

3- ما هو دور الأمن القانوني في بعده الذاتي والموضوعي في تعزيز حماية الموظف ضمن

النظام القانوني للحقوق والضمانات ونظام الواجبات؟

4- ما هو دور الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي للوظيفة، وكيف يساهم القضاء

والمؤسسة الدستورية في ضمان الأمن القانوني للموظف؟

ثامنا: منهج الدراسة

مراعاة لمقتضيات العنوان والإشكالية المطروحة، وصولا إلى تحقيق غاية دراسة الموضوع، من كل

زواياه وأبعاده، تم الاعتماد على المناهج التالي ذكرها وفق ما يتلاءم مع طبيعة الموضوع وخصوصيته:

تم الاعتماد على المنهج الوصفي في دراسة الموضوع، كلما دعت الضرورة البحثية لإعماله، سواء

من زاوية التنظير والتوصيف للأمن القانوني من خلال تناوله معرفيا، بتحديد ماهيته ومقتضياته وتتبع

عناصره، وتتبعه في الأنظمة المقارنة، ورصد الآراء الفقهية والمعرفية المرتبطة به، ودراستها وتبين علاقته

مع مجموعة من العناصر المكونة للنظام القانوني، أو من زاوية دراسة الإرتباط بين عنصر الأمن

القانوني وطبيعة حق الموظف فيه، وأثر الحماية التي يكفلها للموظف في ظل العلاقة القانونية الأساسية

التنظيمية، وفي طبيعة تأثيره على المركز القانوني للموظف في بعده الذاتي أو الموضوعي، والوقوف على

طبيعة العلاقة بين مجموع محددات الموضوع، ودراستها وتمحيصها.

كما اعتمدنا على المنهج التحليلي في كل مراحل الدراسة، سواء من زاوية إعماله في تحليل بعض العناصر المتعلقة بالأمن القانوني، أو في تحليل النصوص القانونية، ومضامينها التي تشكل أساس هذه الدراسة ضمن القواعد القانونية التي تضمنها الأمر رقم 06-03، ومجموع النصوص التنفيذية المرتبطة به، إذ تناولنا محتواها بالتحليل، التفكيك، التدقيق، والتعليق عليها بالوقوف على مقتضيات صياغتها وانضباطها اللغوي ومقتضيات تميمها، أو موجبات تصويبها.

واستعنا ببعض تقنيات أسلوب المقارنة، في حدود ما فرضته ضرورة البحث للتعرض للأنظمة المقارنة في تناول بعض جزئيات الدراسة، وضمن حدود النصوص القانونية (التشريع الجديد، التشريع الملغى).

وبالمنهج التاريخي في التأصيل لبعض متغيرات المفاهيم والنظريات المرتبطة بها، وضمن إشارات جزئية لمسار بعض من النصوص القانونية.

تاسعا: خطة دراسة الموضوع

سعيًا لاعتماد خطة متوازنة تخدم طبيعة الموضوع وغاياته، بتمكيننا من البحث في الإشكالية التي يتمحور حولها الموضوع، وبالتالي الإجابة عن دور الأمن القانوني في حماية وضمان الحماية للموظف ومن ثم الوصول إلى رصد النتائج المرتبطة بالدراسة، وتتمين البحث بجملة من المقترحات، التي هدفها ينصب في المساهمة في إثراء سبل الوصول إلى جودة التشريع في الوظيفة العمومية، ما دفعنا للاعتماد في هندسة خطة الدراسة التقسيم الثنائي، بحثًا عن مقتضى التوازن في دراسة الموضوع وفق التالي:

الباب الأول: والمقسم إلى فصلين وكل فصل تم تقسيمه إلى مبحثين، وكل مبحث قسم إلى مطلبين، وكل مطلب تم تقسيمه إلى فرعين، حاولنا في الفصل الأول الإحاطة المعرفية بموضوع الأمن القانوني بتناول البناء المفاهيمي له من منظور اللغة والمصطلح، والتتظير له في مصطلح الفقهاء واعتماد مفهومه المتعلق بموضوع الدراسة، ورصده ضمن مختلف الأنظمة القانونية المقارنة، وضمن النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، وفي ممارسة القضاء في الجزائر، وصولًا إلى تكريسه في الدستور الجزائري إثر تعديله في سنة 2020، والتطرق بالتحليل لأبعاد تكريسه الدستوري، وشرح مبادئه الفرعية ودراسة عامل التعاون والإستشارة في دور كل من مجلس الدولة، ومركز البحوث القانونية والقضائية ودور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، في ضمانه وتكريسه من زاوية الصناعة وضمان

الجودة، بينما في الفصل الثاني والمقسم بدوره إلى مبحثين، درسنا في المبحث الأول مقارنة الأطر التشريعية والتنظيمية للعلاقة القانونية الأساسية للموظف بالأمن القانوني، بحثاً عن دلالة الحماية واللاحماية، الأمن والأمن القانوني للموظف، بدراسة المركز القانوني له في ظل حقه في الأمن القانوني وقرءة أبعاد الحماية المكفولة له في ظل هذا الحق ضمن الحالات الإستثنائية وضمن متغير المشروعية الإستثنائية، وتطرقنا في المبحث الثاني لعنصر الأمن القانوني في الهندسة الشكلية للأمر رقم 06-03، بمقارنته بضوابط الصياغة القانونية من زاوية شكلية وهيكلية، مركزين على فلسفة الميلاد وضوابط صياغته الشكلية، واختصاص التشريع في موضوعه، وأثر مادة التعاريف وأبعادها على الأمن القانوني، والمركز القانوني للموظف.

ومراعاة لانسجام الخطة قسمنا الباب الثاني بدوره إلى فصلين، وكل فصل تم تقسيمه إلى مبحثين وكل مبحث تم تقسيمه إلى مطلبين، وكل مطلب تم تقسيمه إلى فرعين، ففي الفصل الأول تم البحث في مظاهر الأمن القانوني في الأطر الموضوعية والإجرائية للأمر رقم 06-03 مركزين على حدود الحماية ومظاهر التمكين، إذ يتجزأ العنوان في بحث الأمن القانوني الموضوعي والذاتي للموظف المتمظهر في تفاصيل الممارسة القانونية المصاحبة لتسيير المسار المهني للموظف، في زاوية الحق والتمكين منه وفي زاوية الواجب وأطره ونطاقه وأثر الإستثناء فيه، وفي الفصل الثاني بحثنا في الأمن القانوني في النظام الإجرائي للوظيفة والضمانات القضائية والدستورية المكفولة للموظف، ففي المبحث الأول تناولنا دور هيئات المشاركة والطعن، إجرائية تكوينها، لغة النص، ومظاهر الأمن والأمن القانوني في نظامها الإجرائي، الفعالية وحدود التمكين، وضمن المبحث الثاني درسنا الأمن القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة ومتغير الحماية في ظل دلالة الأمن القضائي والدستوري للموظف.

الباب الأول:

مدخل معرفي في الأمن القانوني ومقارنته
بالعلاقة القانونية الأساسية للموظف
ونظامه القانوني

الباب الأول: مدخل معرفي في الأمن القانوني ومقارنته بالعلاقة القانونية الأساسية للموظف ونظامه القانوني

يعد الأمن القانوني من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، وهو البناء الذي يندمج في تكوين عناصره وأركانه، مجموعة من العناصر الضامنة له.

أولها مبدأ علوية الدستور وتفوقه على باقي المعايير القانونية، ثم ضمان رابطة الهرمية بين هذه القواعد، وتأمين النظام القانوني القائم في الدولة بتفعيل الرقابة الدستورية، وهو مالا يستقيم إلا بتوفير قضاء مكفولة استقلاليتها، واندراج العلاقة بين السلطات ضمن محددات الاستقلالية، وضمن التعددية على مستوى التمثيل الحزبي وقيام نظام يؤمن بالتداول على حكم شؤون الدولة⁽¹⁾. وبتكريس مبدأ الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري من خلال دسترته في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، يرتبط الأمن القانوني بهذه العناصر وينضبط بقيودها.

ولطبيعة الارتباط الذي يهندس عنوان الدراسة تظهر الوظيفة العمومية في الجزائر؛ كأحد أهم البناءات المتشكلة في ظل دلالة مفهوم دولة القانون؛ كونها تُشكّل قاعدة مؤسسية ذات ارتباط وثيق الصلة بتطبيقات الأمن القانوني، وطبيعة صناعة التشريع الذي يحكم الموظف والإدارة، وموجبات العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية التي تُحدّد المعايير المعتمدة لتسيير الحياة المهنية للموظف؛ وهي المعايير التي تأخذ أبعادا حديثة بسبب التقنيات التي يتيحها الأمن القانوني من زاوية موضوعية أو ذاتية في تعزيز آليات الضمان والحماية للمركز القانوني للموظف.

إذ يعتبر عنصر المورد البشري العنصر الأكثر حركية، والأكثر أهمية فهو مدار القواعد التي تتضمنها النصوص القانونية، ما يعني تنوع العلاقات والوضعيات القانونية التي تتكون في حدود الهيكل البشرية للوظيفة، والهيكل المؤسسية لها، والهيكل القانونية الأساسية لعلاقة الموظف بالإدارة المتمحورة حول الحياة المهنية للأخير⁽²⁾.

والتشريع هو المهندس الذي يرصد هذه القيم المرتبطة بمجال الوظيفة العمومية ويترجمها في

(1) ليلي بن حمودة، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.177.

(2) نواف كنعان، القانون الإداري القرارات العامة القرارات الإدارية العقود الإدارية الأموال العامة، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص.13.

نصوص قانونية ضمن علاقة ذات تأثير وتأثر، وهنا تبرز أهمية أدوات صناعة التشريع وصياغته.

في موضوع هذه التفاصيل ندرس أثر الأمن القانوني في ضمان حماية الموظف في ظل متغيرات العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وأدوات صياغته الشكلية، ضمن الحدود التي تثيرها المؤسسة الدستورية للأمن القانوني في التعديل الدستوري لسنة 2020.

تبعاً لحداثة مفهوم الأمن القانوني وانفلاته من الضبط والتحديد؛ إذ وصفه "Martin Oldiges" في ألمانيا سنة 1970 بكونه مبدأ قائم على الضمنية، بحيث لا يمكن معه الاعتماد على موثوقية ما يترتب عليه من آثار، بسبب افتقاره للدقة والتحديد⁽¹⁾. بمعنى أنّ الأمن القانوني مازالت آثاره ونتائجه محل نظر وتدقيق، لانتفاء عنصري الوضوح والدقة في حدوده، وهما عنصران لازمان فيه.

في ظل هذا الطرح كان لازماً البحث في الأصول المعرفية للأمن القانوني، ورصد عناصره وأدوات ضمانه، في حدود علاقته بالوظيفة والموظف، ومقاربة المفهومين في ظل ظروف قانونية متغيرة ضمن الحالات العادية والغير العادية، بحثاً عن تأثيره في العلاقة القانونية الأساسية للموظف، ونتائج تطبيق معاييرها كعامل معزز وضامن للحماية في ظل متغير العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، وهو ما نستعرضه بالشرح والتفصيل ضمن العناصر التالية: مدخل معرفي في الأمن القانوني ومكوناته، و ضمانات التكريس (الفصل الأول) مقارنة الأطر التشريعية والتنظيمية للعلاقة القانونية الأساسية للموظف بالأمن القانوني (الفصل الثاني).

⁽¹⁾Cité par :Sylvia BRUNET, " La conception originelle de la sécurité juridique: l'Allemagne", In **Revue Titre VII**, V 5, N 2, 2020, p.80.

الفصل الأول:

مدخل معرفي في الأمن القانوني ومكوناته، وضمانات التكريس

الأمن القانوني مرتبط ارتباطا كليا بالقانون، وصناعة القانون ترتبط بمرحلة التشريع التي تجعل القانون مرئيا ولموسا، ويتم ذلك من خلال صياغة القواعد القانونية وتدرجها في مراحل الإعداد والمصادقة، من خلال الإنتاج المادي للقانون في ظل قواعد تحكم صناعته سواء من الناحية الهيكلية أو الموضوعية.

والقانون له ديناميكية تُسيره؛ ترتبط بمكونات النظام القانوني ككل على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي، وهنا تظهر أهمية المقاربة المعرفية للأمن القانوني كونه مفهوم ينطلق من حدود التأسيس الدستوري له في نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وفي ديباجته، إلى علاقة كلية متباينة التفاصيل والنطاق ما نوضحه ابتداء بتحديد التركيبة اللغوية للمصطلح إذ: "...بات ينظر إلى دراسات علم اللغة التركيبي على أنها تمهيد ضروري لأبحاث علم اللغة النصي..."⁽¹⁾.

ثم ضرورة التنظير للمفهوم في آراء الفقهاء في ظل متغير تبنيه بمختلف الأنظمة القانونية، وصولا إلى مقارنته بدلالة الأمن القانوني للموظف من حيث أدواته وآثاره، بالتأصيل له ضمن البيئة القانونية المقارنة وبيئة موضوع الدراسة، في ظل تكريسه الصريح في الدستور الجزائري واستخلاص أثره العام على النظام القانوني للحقوق والحريات والضمانات، بالأخص في جانبه المتعلق بالموظف، ما يحيلنا إلى التعمق في دراسة مقتضياته ولوازمه والضمانات المرتبطة بتكريسه من خلال مقارنة مؤسسية وقضائية من زاوية استشارية، بالوقوف على دور كل من مجلس الدولة، ومركز البحوث القانونية والقضائية، في ضمانه، مع تحديد دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري. وهي العناصر التي نتناولها في النقاط التالية: الأمن القانوني المسار والضرورة (المبحث الأول) العناصر الفرعية للأمن القانوني وضمانات تكريسه استشاريا وإداريا (المبحث الثاني).

(1) سعيد أحمد بيومي، لغة القانون في ضوء علم لغة النص دراسة في التماسك النصي، ط1، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص.7.

المبحث الأول: الأمن القانوني المسار والسيرورة

يتجه الفقه في أوروبا لتكريس الصفة العالمية لمبدأ الأمن القانوني بحيث يكون قيذا على عمل السلطتين التشريعية والقضائية⁽¹⁾، كونه من أكثر المفاهيم المشتركة في الأنظمة القانونية الدولية؛ إذ تعددت وتنوعت أساليب تبنيه ضمن هذه الأنظمة، وعلى الرغم من ذلك مازالت عقبة المفهوم وتحديد موضوعه من أكثر العناصر التي تثير التساؤل بشأن أثر الأمن القانوني على النظام القانوني.

والذي يبرز أهمية تحديد ماهية الأمن القانوني، كونه لا يمكن فهم موضوع أو دلالة الحماية التي يضمنها للموظف موضوع هذه الدراسة بعيدا عن دلالة مفهومه، كما لا يمكن فهم طبيعة هذه الحماية إلا من خلال مناظرة موضوع الأمن القانوني بالنصوص القانونية التي تحكم الموظف والوظيفة العمومية.

ما نتوصل به إلى قاعدة أساسية من حيث أنه لا يمكن فهم المصطلحات المركبة إلا من خلال تحديد الرابط بينها⁽²⁾. والرابط في تحديد ماهية الأمن القانوني تتجاوز فائدته حدود مصطلحه كونها منطلق للتأسيس لطبيعة علاقته بالنظام القانوني في الجزائر، وعلى الأخص علاقته بضمان حماية الموظف، كما أنه مؤثر لمعيارية النصوص القانونية بصفة عامة، والنصوص التي تنظم المسار المهني للموظف بصفة خاصة في ظل سيطرة مجموعة من العوامل النصية والمؤسسية والبشرية.

وفي تحديد مسار المفهوم وصيرورته نعتد التقسيم التالي: البناء المفاهيمي للأمن القانوني (المطلب الأول) موقع الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المقارنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: البناء المفاهيمي للأمن القانوني

يتضمن الأمن القانوني دلالة جزئية تحيلنا للتوجه الاصطلاحي في مفهوم اللغة القانونية فمفهوم الأمن القانوني في اللغة القانونية لا ينفصل عن كونه تخصيص للاستعمال اللغوي للمصطلح في مفهومه العام.

وللدراسة اللغوية أهمية في تحديد الماهية التعريفية للأمن القانوني، ذلك أنها تدلنا على أبعاده

(1) حسين أحمد مقداد، مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2018، ص.1.

(2) محمد أحمد شحاتة حسين، الصياغة القانونية لغة وفن، ط 1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2015، ص.190.

الدلالية في مصطلح اللغة المترجم لها، كما أنّ بنيته المصطلحية لا بد أن تدرس في الإطار العام لمفهوم القانون وضمن الأطر الفلسفية لهذا المفهوم، وصولاً إلى تحديد ماهيته الفقهية، التي لا يمكن فصل تأثيرها في تحديد عناصر الأمن القانوني والتأسيس لاستيعابه من قبل مختلف الأنظمة القانونية، وهي المفاهيم التي نوضح غموضها ونحدد مضامينها في العناصر التالية: الأمن والقانون دراسة في اللغة وفي المصطلح وفي فلسفة القانون (الفرع الأول) دراسة فقهية لمفهوم الأمن القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن والقانون دراسة في اللغة والمصطلح وفي فلسفة القانون

يعتبر الأمن القانوني من أكثر المفاهيم التباساً في الصناعة القانونية، المرتبط أساساً بطبيعة تكوينه لأبعاده الغائية التي لها علاقة مباشرة بإصلاح النظام القانوني، ولعدم الاتفاق حول استيعاب عناصره، ما برز تأثيره في محاولة الفقهاء تحديده معرفياً، التحديد الذي نتبعه إبتداءً من خلال الدراسة اللغوية والمصطلحية للأمن القانوني، مركزين على أبعاد دلالة القانون في بعدها الفلسفي بحثاً عن جوهر القانون: ما نستعرضه في العناصر التالية: الأمن والقانون دراسة في اللغة والمصطلح (أولاً) القانون في فكر مدارس فلسفة القانون (ثانياً).

أولاً: الأمن والقانون دراسة في اللغة والمصطلح

ترتبط الدلالة اللغوية لمصطلح الأمن القانوني بمسألتين مهمتين في علم القانون. الأولى تلك المتعلقة بأهمية المدلول اللغوي للنص القانوني بوصفه أداة اتصال، تُستشف منه صفات وخصائص لغة القانون، ودلائل انسجام معناه ولفظه بصفته نصاً لغوياً، وتميز مبناه ولغته بوصفه نصاً قانونياً، وطبيعة ارتباطه تقاعلياً مع الوسط الناشئ فيه⁽¹⁾ والثانية ترتبط بالبناء الهيكلي والشكلي والموضوعي للأمن القانوني من وجهة نظر قانونية مجردة.

بناء على ما سبق نوضح هذا العنصر في النقاط التالية: مفهوم الأمن في اللغة وفي مصطلح القانون (1) مفهوم القانون في اللغة وفي اصطلاح القانون (2).

1: مفهوم الأمن في اللغة وفي مصطلح القانون

الأمن في اللغة هو "الاطمئنان بعد الخوف: (نام في أمن) حالة بلاد من حيث صيانة النظام

(1) سعيد أحمد بيومي، المرجع السابق ذكره، ص. 8.

واحترام القانون.⁽¹⁾ فالأمن في اللغة يقابل الاطمئنان، ولتحققه وجب توافر مقوماته وأساسياته، فيولد حالة من السكينة والطمأنينة.

والأمان في اللغة هو: "...طمأنينة، حالة هادئة ناتجة عن عدم وجود خطر..."⁽²⁾. والأمن في اللغة مشتق من الأمن ونقيضه الخوف⁽³⁾ ونظير اللأمن في اللغة بمفهوم المخالفة يعبر على اللأطمئنان واللااستقرار.

والطمأنينة "...عند الأبيقوريين والرواقين، حالة لذيدة من الاتزان"⁽⁴⁾ فاللاتزان عامل من عوامل تحقق الاطمئنان للقانون يشترك مع مجموعة من العوامل أحدها يرتبط بشخص المخاطب بالقانون وطبيعة مركزه القانوني، ومجموعة العوامل المحددة لمدى مقبولية القانون بالنسبة له، إذ أنه لا يمكن عزل محددات تشكل القانون عن العناصر المؤثرة فيه.

كما يدل مصطلح " la sécurité " على:

"Confiance, tranquillité d'esprit résultant de la pensée qu'il n'y a pas de danger à redouter."⁽⁵⁾

والأمن في دلالاته الاصطلاحية في القانون الإداري يُنظر له بكونه عنصراً من عناصر النظام العام يعرف بكونه: مجموعة من الإجراءات الوقائية التي تهدف لحفظ الأمن وتحقيق الاستقرار، بضمان حماية الأشخاص ضد ما قد يهددهم من أي أخطار تصيب حياتهم وأموالهم، ويمتد مفهومه ليستغرق مفهوم الحماية ضد الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية⁽⁶⁾.

في حين نجد أنفسنا أمام المزيد من التراكيب المصطلحية في نطاق المفهوم الاصطلاحي للأمن إذ يُنظر له على أنه مفهوم متعدد المعالم في ظل تحوله من المضمون الجامد إلى المرن، واختلاطه

(1) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط 2، دار المشرق، بيروت لبنان، 2001، ص. 43.

(2) المنجد نفسه، ص. 43.

(3) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، ط 2، دار الكتب العلمية، لبنان، 2007، ص. 1186.

(4) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص. 918.

(5) LAROUSSE, Dictionnaire Encyclopédique pour tous Petit Larousse en couleurs, Librairie Larousse, Paris VI, France, 1980, p.840.

(6) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري الموظفون العموميون أموال الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص. 210.

بمختلف المجالات تحت تأثير مجموعة من العوامل أهمها عامل العولمة، والتكنولوجيا⁽¹⁾. ما يفسر عمليا دلالاته اللغوية، وإمكانية الاستناد لهذه الدلالة في التأصيل لمنطقية ارتباطه بالقانون إذ لا يمكن فصل المجال القانوني عن دائرة هذا التحول، وينسجم هذا الطرح مع الأبعاد الغائية للأمن القانوني غير أنه يطرح تفرد نسبة المصطلح "الأمن" للقانون.

إذ يذهب "Chaim perelmon" إلى كون العدالة مفهوم له صلة وثيقة بالدلالة المفاهيمية للأمن فهو يدل عليها ويشتملها كون الأنظمة الاجتماعية التي تبرز فيها خصائص الأمن القانوني، ينظر فقهاؤها للعدالة على أنها تتضمن مجموعة من العناصر تتمثل في القدرة على بناء التوقعات وضمن الحياد وضرورة تحقيق المساواة أمام القانون، مع ضمان عدم تعسف مستخدمي الإدارة وجهاز القضاء⁽²⁾.

ما يظهر أن العدل مطلب من متطلبات الأمن، فمقتضياتهما تتجانس في إطار التكامل غير أن القدرة على التنبؤ وضمن الحياد والنزاهة وشفافية الأحكام القضائية لا يترتب عنه في مفهوم مطلق أو كلي دلالة العدالة، ذلك أن العدالة قد تتصور كمفهوم خارج نطاق القانون.

ما يوضحه تصور وظائف القانون المتمثلة في غايته المرتبطة به وبتكوينه وهي حفظ الاستقرار وتحقيق الأمن في المجتمع، مع ضمان تطوره، فالقانون هو ضابط حماية لوجود المجتمع وانتظامه ومعيار لشرعية مؤسساته⁽³⁾. ورغم هذا التشابك بين علاقة الأمن والقانون ونقاط التقائهما غير أن دلالاته بالنسبة للأمن القانوني مازالت محصورة في دائرة الغموض والإبهام.

فوظيفة القانون تربطه تشريعيا بصانعيه ودلالة ضمانه لا يمكن التيقن منها، إلا باستناده إلى تبصر وبصيرة المشرع، كونه يمكن أن ينقلب عنصر الضمان فيه إلى ضده، فيصبح وسيلة للأمن إذا استحكمت معايير المصلحة الذاتية ومطامع المطامح على صانعيه⁽⁴⁾.

ومحددات الدراسة اللغوية والمصطلحية هدفها تحديد أو محاولة تفسير علاقة المصطلح "الأمن"

(1) فيروز مزباني، سارة بخوش، "المتغير الثقافي في بناء الأمن، إعادة تعريف الأمن كثقافة"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، العدد 2، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، 2021، ص. 37.

(2) Cité par : Anne-laure VALEMBOIS, **La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français**, L.G.D.J, Paris, 2005, p.57.

(3) خالد الزغبى، منذر الفضل، المدخل إلى علم القانون، ط 2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص. 13.

(4) منذر الشاوي، دولة القانون، ط 1، الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص. 53.

بالقانون؛ إذ توجهت بعض القراءات إلى أن الأمن القانوني عنصر من عناصر "الأمن" المتضمن في المادة 2 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 باعتبار الأمن امتداد للحقوق الطبيعية للإنسان المحصنة من نظام التقادم⁽¹⁾. وهو الطرح الذي يفسر جزئياً دلالة الإضافة لمعنى الاتفاقية، غير أنه بعيد عن ضبط دلالة الأمن القانوني أو احتواء معناه ومشتملاته، وهنا علينا البحث في غاية الأمن القانوني وهدفه لفهم الصلة والعلاقة وهدف الارتباط؛ وهو المعنى الذي نوظفه جزئياً في بناء علاقة الأمن القانوني بحماية الموظف.

كما تظهر علاقة ارتباطه بالأمن الاقتصادي؛ والذي يرى فيه كل من أنه كلما كنا أمام سنة ظنية الدلالة، يتوجه منتسبو النظرية التقليدية، إلى اعتماد تفسير واحد قابل للإنشاء في كل الوضعيات، وهو ما يقتضي تحول القانون إلى نظام منضبط، واضحة أحكامه بالنسبة للأفراد وجهاز القضاء وجهاز تنفيذ القانون، وهو إن لم يترتب عليه حفظ الأمن الاقتصادي، فإنه يؤدي على الرغم من ذلك وظيفته المرتبطة بحفظ الأمن القانوني؛ ما يعتبر في توجه النظرية المحضة للقانون وهم له انعكاسات ذات فائدة في نطاق السياسة⁽²⁾، وهي أبعاد جدلية تحيلنا إلى أبعاد المصطلح "الأمن" في علاقة الارتباط أو الانفكاك عن القانون.

والأمن الاقتصادي في أحد أوجهه يرتبط بثبات الدخل وضمان استقراره، ما يعني ارتباطه بعمل مثمر أو تأمينه عن طريق القطاع العام⁽³⁾.

في حين يحيلنا مفهوم "الأمن الوظيفي" باعتباره يؤسس لمجموعة القيم المرتبطة بعدالة التوظيف والتشغيل من خلال احترام مبدأ المساواة، وضمان الحماية في ظروف العمل، وضمان جودتها للعمال بما لا يعرضهم للاستغلال في ظروف عمل متدنية بسبب الفقر⁽⁴⁾.

وإن اختلفت هذه العناصر في ضبط التوجه، غير أنها تلتقي في البحث عن الثقة والاطمئنان

⁽¹⁾Michel DE SALVIA, "la sécurité juridique en droit constitutionnel français", In **Revue Les Cahiers du Conseil Constitutionnel**, N 11, 2001, s p, Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3Fi1qiP>

⁽²⁾ هانس كلسن، النظرية المحضة في القانون، ترجمة أكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، العراق، 1986، ص.135.

⁽³⁾ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية دراسة تطبيقية على النظام الدستوري التعديلات الأخيرة وآفاق التنمية، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ص.122.

⁽⁴⁾ مريم حسام، الأمن الإنساني وجودة الحق في الحياة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص.88.

والتأمين، وعليه وتكملة للمعنى نبحت في محددات دلالة "القانون" في اللغة وفي مصطلح القانون.

2: مفهوم القانون في اللغة وفي إصطلاح القانون

المقصود بالقانون في اللغة "... مقياس كل شيء..."⁽¹⁾ فهو المعيار الضابط للموازن، وهو مهندسها ومقياسها.

كما ينظر له في اللغة في أقرب أوجهه لمفهومه المصطلحي؛ على أنه الضوابط والقواعد والأحكام والحدود أيا كانت طبيعتها، مصدرها السلطة العامة، كما يطلق على مختلف القواعد التي تشكل في نوعها قانونا مهما اختلف مصدرها⁽²⁾ فالمعنى اللغوي للقانون ينصرف إلى مجموعة من الضوابط التي تحكم العلاقات الفردية والجماعية في بعدها الإنساني وفي غيره، فهو وفقا لضبطه اللغوي لا ينصرف إلى القاعدة القانونية التي تؤسسها السلطة العامة فقط، بل ينصرف ليستغرق معناه كل ما يشكل قاعدة في نوعه.

بينما يُعرف القانون في معناه العام بكل قاعدة متواترة تتضمن عناصر الثبات وهي المعادلة التي تكون حاصلتها نتائج محددة، وبناء على ذلك تتسع دلالاته ليستغرق لفظه مختلف الميادين والتخصصات والمجالات⁽³⁾ إذ يشمل المفهوم العام للقانون بعضا من خصائص الأمن القانوني ومتطلباته، فقاعدة الثبات توازي دلالة الاستقرار كمطلب للأمن القانوني في نسبتها لا في إطلاقها ما أشرنا إليه أعلاه.

ولعل أشهر المفاهيم اللغوية التي ارتبطت بمصطلح القانون هي الاستقامة⁽⁴⁾ والنموذج المتبع والأساس أو القاعدة كما تدل على المبدأ⁽⁵⁾ فمهما تجرد القانون عن وعاء اللغة التي تحتويه، فهو في النهاية ينتسب لها، فيه جزء من خصائص مصطلحاتها وميزاتها.

وعلى الرغم من تقاطع المفهوم الاصطلاحي للقانون مع مفهومه اللغوي، غير أن ذلك لم يمنع

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط السابق ذكره، ص.1235.

(2) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص. 1189.

(3) خليل أحمد حسن قتادة، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.8.

(4) حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، ط 9، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.15.

(5) فاطمة الزهراء جدو، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون، مرفق بمنهجية التعليق على نص وعلى الأحكام والقرارات القضائية، معجم فرنسي عربي، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص.7.

تجاذب فقهاء القانون محاولة تعريفه بما يجمع غاياته وأهدافه ومضمونه، لكن بقي تعريفه موسوماً بالنقص لا يشمل جوهر مضمونه.

ومن هذه التعاريف ما تم فيه الاستناد إلى غايته، وهي الغاية التي تتجسد في تحقيق هدف الاستقرار وضمان أمن وسكينة أفراد المجتمع⁽¹⁾ ذلك أن القانون وإن كان أداة لتنظيم المجتمع لا بد وأن يكفل ضمانات تحقق مدلول الاستقرار، إذ أن تجرده من غايته يبتعد به عن الحاجة له أو ضرورته وي طرح في المقابل مسألة عدم معيارية قواعده.

بينما يتجه المفهوم الواسع للقانون إلى تعريفه بكونه يعبر عن طائفة من القواعد القانونية التي تتسم بسمة العمومية والتجريد والإلزام، في تنظيم العلاقات بين الأفراد، وتحديد أطر العلاقة بينهم، وهو ما يضمنه اقتراح قواعده بجزء مادي يضمن احترام القانون⁽²⁾.

فالمفهوم الواسع؛ يترجم لنا غاية القانون وهدفه الرامي إلى ضبط وهيكله بناء العلاقات داخل المجتمع، ورسم حدودها عندما تتعلق بممارسة الحقوق والحريات، هذه النوعية من الأحكام يرتبط مدلول إنفاذها واحترامها باقترانها بالجزاء، ويقترن مدلول استمراريتها بخاصية العمومية والتجريد فيها، وهنا يتضح أن مفهوم الأمن القانوني يطور دلالة الإلزامية كخاصية في القانون، كونه يعمق دلالاتها بمعيار الوثوقية والوضوح، المعقولية والحماية.

بينما يرتبط المفهوم الضيق للقانون بكونه مجموعة القواعد أو النصوص التشريعية التي يراد منها تنظيم مسألة معينة، بحيث تكون أحكامها مخصصة بها مقتصرة عليها لا تتعداها إلى سواها⁽³⁾.

ولا شك أن اختصاص التشريع بمجال معين أو ميدان معين من شأنه نظرياً تحقيق ضمان الوصول للقانون، كما في حالة الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يختص بتنظيم وتسيير شؤون الموظفين، وما يرتبط به من نصوص تنفيذية؛ غير أن هذا المعنى يرتبط بدوره بمجموعة من العوائق نعرف عليها ضمن أقسام هذه الدراسة.

(1) محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون. ط1. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص.15.

(2) محمد شكري سرور، النظرية العامة للقانون، دار النهضة العربية، مصر، 2009، ص.8.

(3) عوض أحمد الزعبي، مدخل إلى علم القانون، ط 3، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص.20.

ثانياً: القانون في فكر مدارس فلسفة القانون

الإيديولوجيات الفلسفية المختلفة كانت الأساس في البحث عن أصول القانون وتحديد مضمون مفهومه، ما يُظهر أهمية الرجوع للنظريات التي أصلت لأساس القانون ومصدره مركزين على جانب المفهوم، في بحثنا عن تحديد لمضمون مفهوم الأمن القانوني، الذي في رأينا لا تكتمل أدوات تحديد مفهومه إلا من خلال التطرق للمفهوم الفلسفي للقانون.

فمونتسكيو لا يرى أن القانون الوضعي هو انسلاخ عن القانون الإلهي؛ بل إن الحاجة إلى القوانين ترتبط بالطبيعة الإنسانية المجبولة بالجهل والخطأ، فتدخلت القوانين الإلهية لترده للغاية من وجوده، العودة إلى الله عن طريق دعوته بالشرائع السماوية، ثم تدخل الفلاسفة بسبب طبيعته نفسها لتحسينه بقوانين الأخلاق، وبسبب تلك الإنسانية ذات الطبيعة الاجتماعية التي تأبى الانفراد في العيش احتاج إلى قوانين صاغها المشرعون⁽¹⁾.

لكن هذه الجدلية استمرت حتى بعد أن صاغ الإنسان قانونه بنفسه ثم أخذ يبحث عن أصوله وجذوره وتحديد مفهومه، ومن هنا تظهر أهمية جدلية المفهوم الفلسفي للقانون المرتبط بفلسفة القانون ذات الأوجه المتشعبة والمتناقضة في بحثها عن مضمون القانون ومفهومه ومصدره.

فالمذاهب المرتبطة بالأصول الطبيعية للقانون تظهره على أنه مرتبط بالطبيعة الإلهية مع اختلاف في تحديد مظاهر ارتباطه، فهو مرتبط بالطبيعة وبالعقل، في نظرة مثالية تؤسس لمبادئ راسخة لها خاصية الصلاحية المطلقة⁽²⁾.

كما عرفه سقراط على " أنه عبارة عن حقيقة مطلقة واجب الطاعة وأن مصدره إلهي فهو رمز للعقل لذا يجب أن يسود لتنظيم الفوضى في المجتمعات الإنسانية وبما أن القانون أصله إلهي فهو لا يتبدل ولا يتغير"⁽³⁾.

والاعتراف المطلق للقانون بالصلاح لكل زمان، بسبب مصدره الإلهي، ودلالته على العقل، أمر ناقضه حال القانون، وتطوره ومقتضيات تغييره. ما يناقض كونه من الحقائق المطلقة.

(1) مونتيسكيو، روح الشرائع 1، ترجمة عادل زعيتير، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1953، ص.14.

(2) حبيب إبراهيم الخليلي، المرجع السابق ذكره، ص.125.

(3) نقلا عن: مصطفى فاضل كريم الخفاجي، "فلسفة القانون عند أفلاطون"، مجلة كلية الفقه، المجلد 23، العدد 23، جامعة الكوفة، العراق، 2016، د ص.

بينما يُميز أرسطو بين العدل كصفة ذاتية ويمثله بالقانون الطبيعي، وبين العدل بمفهومه الوضعي الذي يُمثل انعكاس لحاجة المجتمع، ويترتب على ذلك إمكانية بناء علاقة قائمة على الضدية بين القانون الطبيعي والوضعي من حيث أنه يمكن أن يكون الأخير مصدراً للأعدل، وترتيباً على ذلك توصل إلى نتيجتين؛ الأولى تتعلق باختلاف وتعدد مضمون العدالة، وهو الوضع الذي لا يتحلل بموجبه الأفراد من الالتزام بإطاعة القانون، والثانية ترتبط بضرورة مراعاة المشرع لمبادئ القانون الطبيعي باعتبارها مصدراً لإلزاميته⁽¹⁾. فالعدل بمعناه الذاتي يتساوى مع مصدره وهو القانون الطبيعي، بينما يتعدد مضمونه بموجب مقتضاه الوضعي، وهنا إقرار بتأثير البيئة الاجتماعية في تكوين القاعدة القانونية، غير أن علاقة التزام المشرع بمبادئ القانون الطبيعي لا تُفسر كون القانون مصدراً للأعدل.

ومن بين أهم المنظرين للقانون الطبيعي الذين أسهموا في تطوير فكرته كامتداد لمدرسته التقليدية "توماس الإكويني":

ففي سياق تطوري في القرون الوسطى صيّر القانون لما يتماشى وأهداف الكنيسة؛ إذ ينطلق "توماس الإكويني" من المصدرية الإنسانية للقانون، غير أنه لا ينفي دور القانون الطبيعي والإلهي في تكوينه، وتأثير مبادئه الراسخة على واضعي القانون وإلزاميته⁽²⁾. كما ذهب في تبريره للنقص في القانون إلى النقص الملازم لعقل الإنسان⁽³⁾.

في حين ذهب جروسوس إلى أن القاعدة القانونية هي المعيار الذي يتم من خلاله قياس العدل والأعدل في تصرفات الأفراد وفقاً لقاعدة المعقولية، كما يرجع مصدر القاعدة القانونية للعقل السليم⁽⁴⁾. والمعقولية مؤشر ثابت في صناعة القانون، كما هو حال انضباط المشرع وتحكمه في قواعد صناعة القانون في شكله وموضوعه.

(1) سمير تناغو، جوهر القانون دراسة معمقة في فلسفة القانون لطلبة معهد البحوث والدراسات العربية بجامعة الدول العربية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2014، ص.ص. 28، 29.

(2) رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997، ص.ص. 124، 125.

(3) وائل حسن عبد الشافي، مشكلة النقص في القانون بين المذاهب الفلسفية والشرائع القانونية دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009، ص. 61.

(4) مصطفى محمد الجمال، تجديد النظرية العامة للقانون نحو توظيف أصول الفقه الإسلامي في بناء أصول القانون، الجزء الأول، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص. 332.

ونتيجة السجال الفكري وعدم الاتفاق على الأبعاد الفكرية التقليدية والوسطية لنظرية القانون الطبيعي، تم التنظير لمحتواها من زوايا حديثة غير أن هذه الزوايا متصلة جذورها في أصل النظرية ومن هنا عرف "ستاملر" القانون الطبيعي على أنه: ثنائية متضادة لخصائص العدالة فهي مستقرة لخصائصها الراسخة في طبيعتها وهي متغيرة لنسبيتها، وهي المعيار في قياس العدالة في القانون الوضعي⁽¹⁾.

وهو مضمون غامض التطبيق؛ ذلك أنه مبني على فكرة العدل القانوني، ومجموعة من العناصر والمبادئ المتغيرة، القابلة للتطور في موضوعها ونمطها وطريقة تشكلها تحت تأثير عامل الزمان والمكان، وهي التي تقوم بضبط موضوع القانون، تتمثل عناصرها في احترام حق الآخر وتجنب الإضرار به، أو الإثراء على حسابها، وضمان المساواة في القانون إذ أن مفهوم العدالة منظور متغير يرتبط بالبيئة والزمان الذي يطبق فيه⁽²⁾، ما يظهر أن توجه الفقهاء في ضبط مفهوم القانون ببعده الفلسفي تضمن تناقضا شديدا يتعارض مع مبدأ استقرار مفهوم القانون وتحديد مضمونه، ووضوح أبعاده، ما يفسر جزئيا دلالة الغموض المرتبطة بالأمن القانوني.

بينما ارتبط مفهوم القانون عند المذاهب الواقعية بالتأصيل لأساسه بعيدا عن جدلية المرجعية الإلهية، ونظام القيم والمثل والتجرد من أحكام الانتقاص منه أو من الحكم عليه نتيجة الإيديولوجيات الفكرية مهما كان نوعها، كما يقوم فكر المدرسة الوضعية في التنظير لمفهوم القانون على تنزيهه من مقارنة ما ينتظر منه أن يكون⁽³⁾.

في حين لا تبحث المدرسة الوضعية في الأسباب والأسس العميقة أو الغير ظاهرة لوجود القانون وتُنظر له بصورة مجردة عن تحليله بل تسلم أن القانون نابع من الدولة، يستمد إلزام تطبيقه من سلطتها⁽⁴⁾.

والجدير بالذكر أن النظرية الوضعية في محاولتها لتجريد مفهوم القانون، بمطابقته لما هو كائن، فيه تصور لمفهوم واقعية القانون، غير أنه في ذات السياق يُشكّل تقييد التطلع للأفضل في ميدان صناعة

(1) منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، ط 1، الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص.61.

(2) محمد حسين منصور، نظرية القانون، مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص.128.

(3) منذر الشاوي، دولة القانون، المرجع السابق ذكره، ص.41.

(4) عوض أحمد الزعبي، المرجع السابق ذكره، ص.34.

النص، بعدم قبول قياسه بما يفترض أن يكون، عبئاً على الأمن القانوني لمختلف الأنظمة، ذلك أن الأمن القانوني من أهم أهدافه التطلع إلى تحسين نوعية القانون والوصول إلى ضبطه بمعيار الجودة.

واندرج ضمن المذاهب الواقعية في تحديدها لمصدرية القانون المدرسة التاريخية إذ يرى الفقيه "مونتيكيو" أنه لا يمكن عزل القانون عن الظروف التي نشأ فيها⁽¹⁾. وهو منطق سليم؛ فما القانون في كثير من أوجهه إلا ترجمة للظواهر المجتمعية التي وجد ضمنها.

وبالتالي فالقانون لا يمكن أن يتجرد عن البيئة التي وجد ونشأ فيها، فهو يخضع لعواملها وتطوره مرتبط بها زمانياً ومكانياً، ومن ثم فحتمية تمايزه ترجع لتأثير أصول نشأته وطبيعة تطور القانون في الوعي الجماعي، وهو ما يجسده العرف، وهو بذلك يستبعد تأثير إرادة المشرع في صناعة القانون كما تعارض هذه النظرية تقنين القانون باعتباره يحد من تحديته وتطوره⁽²⁾، على أن افتراض أسبقية الحل وتلقائيته قبل تدخل التشريع والقضاء، فيما يخص تحديداً بعض فروع القانون كقانون العمل، والقانون التجاري لا يُعتبر إلا إذا تبناه المشرع أو أيده القضاء، وفي حالات منضبطة يرتبط ذلك بتحول جذري في المعايير أو المبادئ السارية⁽³⁾.

فتطور القانون مرتبط بتأثير مساره التاريخي، وطبيعة البيئة المكانية والزمانية التي ينشأ بها، وهو سر التميز والتمايز بين النظم القانونية المختلفة، غير أن هذا الفرض أيضاً لا يؤخذ به على إطلاقه كون الاشتراك في الثقافة يقلص هامش الظروف المكانية، والمثير للاهتمام أن السعي لاستبعاد نظام التقنين يظهر حجم التحول في مفهوم التقنين من اعتباره عائق أمام تطور القانون، إلى مصدر لثبات واستقرار القانون بالاستناد إلى مطلب الأمن القانوني، غير أنه مطلب يجب أن تراعى فيه ضوابطه وشروطه، وإلا انقلب إلى ضده.

وفي بحثنا عن أصول القانون وضبط مفهومه يظهر حجم التمايز في ضبط هذا المفهوم إذ أن "ليون ديغي" ينظر للقاعدة القانونية على أنها تتميز بخاصيتين فهي ذات بعد اجتماعي كون القانون وجد لينظم علاقات وصلات الأفراد ضمن المجتمع، وهي ذات بعد فردي من زاوية تطبيقها، ومنه فالقاعدة القانونية محكومة بخاصية التغير والتطور ما يجردها من خاصية الكمال من زاويتها التطبيقية، ومع ذلك

(1) مونتيكيو، روح الشرائع 2، ترجمة عادل زعتر، دار المعارف، القاهرة، 1954، ص. 382.

(2) مراد محمودي، النظرية العامة للقانون، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2005، ص. 102.

(3) هنري باتيفول، فلسفة القانون، ترجمة سموحي فوق العادة، ط 3، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1984، ص. 39.

ف" ديجي" يتمسك بثبات أساس القاعدة القانونية وهو مبدأ التضامن⁽¹⁾.

كما عرف "Max weber" القانون على أنه "...ما أمكن ضمان مراعاته بشكل ظاهري من خلال فرض الإكراه سواء كان معنوياً أو مادياً، والإجبار على مراعاته أو التهديد بمعاقبة التصرفات الماسة به عبر الهالة المحاط بها من قبل الناس"⁽²⁾.

والتعريف يُحدد القانون على أساس فكرة التهديد والضمان، لكن الأمن القانوني يثير نوع آخر من المحددات بالإضافة إلى ارتباطه المباشر بمبدأ الضمان، فالهالة التي تحيط بالقانون والتي تؤسس لموجبات احترامه، ترتبط ضمن مُعطى الأمن القانوني بدلالة عدالة القانون، وموضوعيته، وإنصافه ومقدرته على احترام حدود المراكز القانونية الذاتية، وصون المراكز القانونية الموضوعية.

وهنا ننقل إلى مفهوم القانون في فلسفة المذاهب الشكلية في التأصيل لأصول القانون، ونتوقف عند تعريف تتقاطع عنده جملة من التعاريف؛ إذ يُعرف "Blackstone" القانون بإخضاعه لقاعدة الرئيس والمرؤوس، وظهر في منهجه المغالاة في مفهوم طاعة القوانين والالتزام بالأوامر⁽³⁾. ومضمون هذا المفهوم يرتبط ارتباطاً مباشراً بالكثير من المسلمات والمفاهيم المرتبطة بالوظيفة العمومية، كمنظور الطاعة فهو مركب يظهر تعقيد مكونات الفكرة "القانون" تعقيداً يتأثر بتركيبية النص وجودته ودرجة مقبوليته لدى المخاطبين به، ونوعية آثاره على مراكزهم القانونية، وعنصر من يخاطبهم القانون، إذ أن كل عامل من العوامل له تأثير سلبي أو إيجابي على عنصر القانون، وهو الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن تأثير الأمن القانوني كمركب حديث في تطوير أساليب إطاعة القانون؛ ودلالة مفهوم الطاعة كمفهوم مطلق على الأمن أو اللأمن القانوني، وهو الأمر الذي يرتبط عملياً بأبعاد تطور فكرة الأمن القانوني ونوعية تأثيرها في القانون وفي مفاهيمه.

بينما تتوجه مدرسة الشرح على المتون بوصفها مذهب شكلي، إلى الاهتمام بالنص اهتماماً مبالغاً فيه، إذ يتفرد التشريع في نظرها بكونه مصدراً للقانون، وهو معيار تميز القانون عن غيره، كما أصبحت

(1) عبد الرزاق أحمد السنهوري باشا، أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، 1950، ص. 67، 68.

(2) نقلاً عن: روبرت ألكسي، فلسفة القانون مفهوم القانون وسريانه، ترجمة كامل فريد السالك، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص. 41.

(3) Hugh Evander WILLIS, "Some fundamental legal concepts", In **Revue Indiana Law Journal**, V 1, N 1, 1926, p.18. Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3u5BMcO>.

على هذا التشريع صبغة الصلاحية والشمولية فهو تشريع جامع في نظرهم⁽¹⁾.

كما ترتبط العقيدة القانونية لمدرسة الشرح على المتون بالنص (التشريع) ارتباطا كلياً، بحيث استحوذ على موضوعها؛ وارتكز منهجهم على "أن النص هو بوصلة الشارح"⁽²⁾، ويدل النظام التشريعي الحالي وتأثير التشريع على أهميته كمصدر للقانون.

وبالرغم من أهمية النصوص القانونية، كونها وعاء القانون، ومصدره الأصلي، وهي المتحكمة في تحديد مضمونه، وتفسير محتواه، غير أن منظور النظرية يلقي بظلاله على دلالة الصلاحية المستقبلية.

وارتبطت هذه النظرية بحركة التقنين التي ساقها نابليون في تقنين القانون الفرنسي، الذي نُظر له على أنه تقنين شامل، وهي الشمولية التي تقيد شارح القانون أو مفسره، إذ يركز دوره بالأساس في مفهوم هذه النظرية على البحث عن قصد الشارع الحقيقي في النص، أو البحث عن قصده المفترض عند إصدار النص⁽³⁾.

فثبات القانون يحقق هدف الأمن القانوني من حيث ضمان الاستقرار والثبات لمختلف الوضعيات القانونية، ويتفق مضمون هذه النظرية من حيث أن قواعد القانون تستمد من التشريع مع مبدأ الأمن القانوني كونه يؤدي إلى ضمان معرفة حدوده، غير أن للواقع قراءة أخرى، في الجانب المقابل يبدو أن الوقت المعاصر يتخطى عيب النص كقيد للتشريع أو التفسير، باعتبار أن سلطة الدولة في وضع التشريعات لا تنضبط إلا بضابط حاجتها إليها.

وتتبعاً لعنصر مفهوم القانون نتعرض لتحديد دلالاته عند الفقيه "كلسن" الذي أسس نظريته وفق قاعدة الهرم، القائمة على فكرة تدرج القواعد القانونية يتقدمها الدستور كقاعدة لشرعيتها والتي تشير في مجموعها إلى الدولة فهماً واحداً، وفي رأيه أن النظام القانوني بتوفر عناصره المتمثلة في هيئاته المعبرة

(1) عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون خلاصة المحاضرات التي ألقاها عبد الرزاق السنهوري على طلبة كلية الحقوق في علم أصول القانون كمقدمة تمهيدية لدراسة القانون، مطبعة فتح الله إلياس نوري وأولاده، مصر، 1936-1954، ص.17.

(2) إدريس الفاضلي، الوجيز في فلسفة القانون، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص. 89.

(3) توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993، ص.401.

عنه، وعنصر السلطة، والقوة الضامنة لتنفيذه يدل على الدولة⁽¹⁾، وقامت نظرية كلسن على أساس دراسة القانون مجردا عن موضوعه، إذ تبحث في الموجود من القانون، لا في مفترضات كينونته، حيث ينظر له مجردا من تفاصيل مدى عدالته أو صلاحيته، أو كون مضمونه متفقا مع المصلحة العامة، أو يتعارض معها⁽²⁾.

ومن أهم الانتقادات الموجهة لهذه النظرية، هي أنها لم تستطع تبرير أساس الدستور بإسناده إلى فكرة الميتافيزيقية القانونية إن صح التعبير، فالقانون وفقا لهذه النظرية يتوالد من القانون، منشأه هو ذاته منغلقة على مثلث الهرمية، لا يبرر إقصاء ما هو خارج عن حدود هرميته وتدرجه⁽³⁾.

إذ تشير فكرة تدرج القواعد القانونية عند كلسن، وهي واقع متبنى في الأنظمة القانونية تسألنا بشأن موقع الأمن القانوني من هذه الهرمية؟ وموقعه من فلسفة كلسن؟ ولعل في تفاصيلها ما يبرر بروزه كمبدأ قانوني ضابط فرضه واقع النظام القانوني؟ لكن منطق هذه النظرية يفرض البحث عن أساس الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المختلفة إذ أنه "... ولإدراك مفهوم ما لا بد من اعتبار أمرين: المعنى الفلسفي والتحقيق الفعلي في الوجود الزماني..."⁽⁴⁾.

في الأخير نلتزم بقاعدة التوازن في المفهوم والمصدر ما نجد متطلباته في تحديد مفهوم القانون عند المذهب المختلط؛ فمن أشهر رواه الفقيه "جيني Jenny" الذي أدرك تعقيد مضمون مفهوم القانون ما يعني بالضرورة تفكيك مصطلحه وتبين مدلوله، فالقانون وفق تصوره يتكون من عنصر العلم وهو ما يتوصل له العقل من البيئة الاجتماعية، بهدي مبادئ مثالية تشكل في مجملها العنصر الثاني من عناصر العلم "الجوهر"، وعنصر الصياغة الذي يمثل هيكل القانون الذي يُخرج لنا القواعد القانونية المصاغة في قوالب قابلة للتنفيذ⁽⁵⁾.

ويظهر تأثير الحياة الاجتماعية في القانون وفي موضوعه، وهي مفاهيم ستُظهر الدراسة قدرة الأمن القانوني على التكيف معها واستيعابها، من خلال مرونة خصائصه، لكن المثل العليا بمعيار الأمن

(1) إدريس الفاضلي، المرجع السابق ذكره، ص. 108.

(2) مراد محمودي، المرجع السابق ذكره، ص. 111.

(3) منذر الشاوي، دولة القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 47.

(4) عبد الرحمان بدوي، فلسفة القانون والسياسة عند هيجل، ط1، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1996، ص. 15.

(5) عبد الرزاق أحمد السنهوري باشا، أحمد حشمت أبو ستيت، المرجع السابق ذكره، ص. 70، 71.

القانوني ومقتضى القدرة على التنبؤ والوضوح، تبقى مفهوما غامضا، متغيرا، متعدد المبني والمصدر.

وعلى الرغم من تحديد "جيني" لمفهوم القانون وأساسه، في توجه مبني على فقه التوازن في تحديده لأساس القانون، بالمزاوجة بين مدلول مضمون القانون وبيئته، شكله ومثاليته. مازالت عناصر المفهوم بعيدة على أن تقربنا من تحديد مكونات المفهوم في المصطلح "الأمن والقانون"، غير أن التفاصيل تُظهر الارتباط كما تحدد ضرورته والحاجة له.

يتبين من خلال النظرة المفاهيمية اللغوية والاصطلاحية لمصطلحي "الأمن" و"القانون"، أن مصطلح "الأمن" يتضمن مفهوما واسعا لا يمكن حصره في مجال معين، تتعدد عناصره، وتتشعب مظاهره وهو كمنظر سعت لتحفظه القوانين والشرائع، إذ يتأرجح في واقع المجتمعات بين التحقق وعدمه، كما أن الإطار المفاهيمي الذي حاول فقهاء القانون وفلاسفته تضمين المصطلح "القانون" ضمنه أظهر أن القانون مفهوم مرن، متسع، معقد، غير متفق على مضمونه ومصدره.

غير أن أبرز الزوايا المحورية لأهمية الأمن القانوني، ولا أحد هنا عن موضوع هذه الدراسة المرتبط بدوره في ضمان حماية الموظف وترتبط هذه الأهمية من زاوية تأكيدها؛ بضرورة ضبط مفهومه وتحديد طبيعته بالأخص بالنسبة للنظام القانوني في الجزائر، ما يعيدنا إلى تتبع مفهومه في تصور الفقهاء.

الفرع الثاني: دراسة فقهية لمفهوم الأمن القانوني

على المستوى الفقهي هناك تمايز في الرؤى، التي تم من خلالها تحديد مضمون الأمن القانوني ذلك أن تعقيد تعريفه يرتبط بتعقيد ضبط مفهوم القانون، وتحديد مجاله ونطاقه وأصله، وبالتبعية امتد هذا الغموض لمحاولات ضبط الأمن القانوني مفاهيميا، باعتماد مفاهيم غير محددة مبهمة التفاصيل والحدود. كما أن صعوبة ضبط الأمن القانوني تعريفيا ترتبط بثناء مدلول مصطلحه، وتشعب أبعاده ونطاقه وتفرعاته بالإضافة لامتداده لمختلف الميادين⁽¹⁾ بمعنى أنه يشمل كل الظواهر والمسائل القانونية، ما يعني بالضرورة أن مفهومه مُتَمَدِد مرن وغير محدد، ويؤكد هذا التوصيف لخصائص الأمن القانوني أنه مفهوم زئبقي غير متفق على تحديد عناصره ولا مجاله أو نطاقه.

(1) عبد المجيد غميحة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مجلة الحقوق المغربية، العدد 7، دار الآفاق للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، المغرب، 2009، ص.35.

ويضفي تعقيد التحديد المعياري للأمن القانوني صعوبة في تحديد طبيعته ووظيفته، في ظل أنظمة قانونية لا يمكن ضمان خلوها من الضديات.

إذ يسهم الأمن القانوني في تحقيق الانسجام بين مختلف المصالح المتناقضة؛ فهو في رأي " Michel Fromont" يظهر الخلاف بين المبادئ القانونية كمبدأ العدالة والإنصاف، باعتباره فاعل من الفواعل التي تسهم في إنكاء حركية النظم القانونية وتعديلها، وفق ما يتسق مع تطور المجتمعات، وهو الأمر الذي ينعكس على نوعية النظام القانوني، في المقابل يُظهر مطلب الاستقرار وجهاً آخر من أوجه الأمن القانوني يتلاءم وتحقيق هذه الغاية، مما ينعكس في الحفاظ على سلطة الدولة واحترامها⁽¹⁾. هذه المرونة في تطويع الفكر القانوني لخدمة القانون، ولو بتضمنها متناقضات لا تلتقي في دائرة الانضباط الدلالي، تعلق جزئياً خاصية المرونة في فكرة الأمن القانوني؛ فالمفهوم المرن للأمن القانوني يعكس اتساع مضمونه، ويظهر أهميته للنظام القانوني لذا نتعرض لتحديده مفاهيمياً في توجه الفقهاء لنهدي لضبط مفهومه الإجرائي المرتبط بموضوع هذه الأطروحة، ورصد موقعه من مختلف الأنظمة القانونية، لاسيما موقعه في النظام القانوني الجزائري.

وهو ما نتعرض له في العناصر التالية: الأبعاد الموضوعية والذاتية للأمن القانوني (أولاً) المفهوم الموضوعي والذاتي للأمن القانوني للموظف (ثانياً).

أولاً: الأبعاد الموضوعية والذاتية للأمن القانوني

هناك غموض حقيقي يرتبط بمفهوم الأمن القانوني، ما أسهم في كثرة تفاصيله وعدم وضوح مضمونه وتشعب أبعاده وتنوع غاياته وأهدافه، وتفرده في نمطية وطبيعة استيعابه في الأنظمة القانونية المختلفة، ولعل مرد ذلك إلى مفهوم القانون ذاته ف" ... كلمة القانون بمعناها الموضوعي كهندسة معيارية ليس لها معادل دقيق في ديار القانون العام..."⁽²⁾.

وهو وصف على غموضه مثالي، ذلك أن تصور المعيارية الموضوعية أو الذاتية للقانون، وفق

⁽¹⁾Cité Par :Hélène HARDY, Le principe de sécurité juridique au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme, thèse de doctorat, Institut de Droit Européen des Droits de l'Homme, Montpellier, France, 2019,p.12.

⁽²⁾ آلان سوبيو، الإنسان القانوني بحث في وظيفة القانون الأنثروبولوجية، ترجمة عادل بن نصر، ط.1، المنظمة العربية للترجمة، لبنان، 2012، ص.100.

هيكل هندسي ينسجم مع مضمون وأهداف الأمن القانوني، لكن كيف نضمن معيارية القانون، دون أن يكون هناك وضوح وتحكم في أدوات هندسته؟ وهندسة المفهوم "الأمن القانوني" عند الفقهاء والباحثين ضبطت في أحد أوجهها وفقا للعناصر التالية: المفهوم الموضوعي للأمن القانوني (1) المفهوم الشخصي للأمن القانوني (2).

1: المفهوم الموضوعي للأمن القانوني

يرى "Bergel J-L" أن الأمن القانوني في صورته الموضوعية أي القانون ومصادره؛ مهدد بالإنتاج المتضخم والغير المنتظم للقانون، والتراجع المعياري في نوعيته وجودة قواعده، وتهديد استقراره، وفي نظره الأمن القانوني في صورته الذاتية تتوفر معظم الأنظمة القانونية على أدوات تُمكن من ضمانه⁽¹⁾.

والعوامل المهددة للأمن القانوني الموضوعي تثير الانتباه إلى طبيعة الحاجة له كميّار أو كمبدأ في النظام القانوني، بالإضافة إلى أهمية تسليط الضوء على أهدافه وغاياته وأدوات وكيفيات إعماله، وطبيعة أبعاد الحماية التي يوفرها في ظل بيئة قانونية متعددة المعايير والمتطلبات، خاصة في ظل مفهوم الأمن القانوني الذاتي؛ ذلك أن أدوات الضمان والحماية وإن تضمنها القانون الموضوعي غير أن نوعيتها هي موضوع الأمن القانوني.

وهنا نشير للأبعاد الدلالية للأمن القانوني المشترط توفرها في القانون؛ إذ يظهر أن من بين أهم متطلبات الأمن القانوني في بعده الموضوعي ضرورة توفر معايير معينة في القانون، من حيث ضرورة ضمانه نوع من الثبات في قواعده، وأن تكون واضحة الدلالة والمقصد؛ معبرة على مضمونه تسهل قراءتها والتعرف على معطياتها أي ضمان الوصول لها، والأهم إمكانية توقعها⁽²⁾. وهي عناصر اشترك في اعتمادها الكثير من باحثي القانون للتظهير لمفهوم الأمن القانوني، إذ تدلل على معايير موضوعية يتكون منها مفهوم الأمن القانوني، وإن كانت ضرورية لسلامة ونجاعة النظام القانوني كله، غير أنها لا تدلنا على جوهر مضمون الأمن القانوني ولا تجيبنا على محتوى دقيق لمفهومه.

وتُظهر دراسة لـ "Thomas PAIZZON" ارتباط المظهر الموضوعي للأمن القانوني بإمكانية

⁽¹⁾Cit éPar :Brahim DALIL, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale Droit et Sciences Politiques, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, France, 2015,p.14.

⁽²⁾Bruno DEFFAINS et Catherine KESSEDJIAN, **Index de la sécurité juridique (ISJ)**. Rapport pour la Fondation pour le droit continental, 2015.p.9.

الوصول للقانون وضمن استقراره وإمكانية التنبؤ به، وهو المظهر الرسمي أو الشكلي للقانون المرتبط في الأساس بجودة صناعة القانون⁽¹⁾.

إذ أن مقتضيات الأمن القانوني تترجم في ضمان ثبات واستقرار المراكز القانونية، ما يدل على عنصر الحماية، غير أن اعتماد المبدأ الأمن القانوني في صورته الجامدة يمثل عامل خطر على وجود النظام القانوني بالأخذ به على جموده كمبدأ، ولعكس نتائج هذه الوضعية لابد من الحفاظ على مرونته بالموازنة بين كفاءة الضمانات القضائية للمتقاضين في الأمن القانوني، مع ضرورة ضمان تكيف ومسايرة القانون للواقع وتطوراته، ومرتباته ونتائجه⁽²⁾ والواضح أن فقه الموازنة من أكثر المفاهيم التي تمهد لتقبله كمعيار ضمن سلسلة النظام القانوني، غير أن هذا التمكين لازال غامضا غموض المفهوم وآثاره على النظام القانوني، وفقه الموازنة فيه ملتبس ضمانه بسبب مرونة مضمونه.

إذ يذهب "Perelman" إلى أن تحقيق التوازن بين العدالة والأمن القانوني هو أحد أهداف القانون⁽³⁾. وعلى العموم شكل موضوع الجودة زاوية التقاء في الكثير من الدراسات والآراء حول الأمن القانوني وهنا علينا أن نقر أن جودة القانون وضمن فعاليته من أكثر المضامين ذات الانعكاس الإيجابي على القانون غير أنه يثير تساؤلنا بشأن كلية ارتباط الأمن القانوني بدلالة مصطلح "الجودة"؛ والواقع أن الأسئلة الجدلية، تحيلنا إلى مسار المتاهة المفهومية التي نجد أنفسنا أمامها كلما حاولنا تفسير وتحديد هذه الدلالة، إذ أن غموض محددات هذه العناصر يطرح غموضا آخر للمفهوم.

فظهر الأمن القانوني مرتبط بتراجع كفاءة القانون ونوعية أدائه لوظائفه، المتمثلة في الأصل في حفظ أو ضمان الأمن في العلاقات العامة والفردية، ويتجسد دوره في خروجه عن مقتضى المفهوم التقليدي للأمن المرتبط بضمن الأمن المادي، ولكنه يهدف إلى ضمان الحقوق والحريات حسب François luhaire⁽⁴⁾.

⁽¹⁾Thomas PIAZZON , **La Sécurité Juridique**, Edition Defrénois Lextenso, Paris, 2009, p.79.

⁽²⁾Guillaume VALDELIÈVRE, "La sécurité juridique le point de vue de l'avocat", In **Revue Titre VII** , V 5,N 2, 2020,sp. Disponible sur le lien: <http://bit.ly/3DEZno3>.

⁽³⁾Martin NADEAU , " Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien: les pistes du droit européen " , In **Revue De Droit** 40, N 1-2 , Université De Sherbrooke, 2009-2010,p,528.

⁽⁴⁾ Bertrand MATHIEU , "Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique". In **Revue Les Cahiers du Conseil Constitutionnel**, N 11, 2001, sp, Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3j5u4cA>

ومعيارية القانون عامل مؤثر في بقائه، ولذلك تعتبر نوعية القانون من أهم موضوعات الأمن القانوني، لارتباطها بتفعيل خصائصه والتي أهمها سهولة فهم القانون، غير أن ربط الإطار الموضوعي في مفهوم الأمن القانوني، بمقروئية القانون واستقراره وسهولته وإمكانية توقعه، وإن كانت عناصر لازمة فيه، غير أنها مازالت لا تعبر عن كل الشروط الموضوعية في مفهومه، بالإضافة إلى أنه لا يستغرق كل الأدوار المناطة بالأمن القانوني خاصة من زاوية الحماية والألمانية، إذ أنه في ظل تراكمات مرتبطة بفكرة معيارية القانون نفسها ما أشرنا له سابقا، ونوعية التلازم بين كل عناصره وضمن انسجامها تبلورت فكرة الأمن القانوني كضرورة موضوعية توطن الثقة في القانون.

وفي مصطلح آخر وصفت " Sylvia CALMES " الأمن القانوني بأنه مفهوم حركي غير ثابت وعلى ذلك فهي تعرفه بالقدرة على ضمان التنبؤ بالقانون، المرتبط بحماية المراكز القانونية بإمكانية قراءة الآثار التي تنتج على تطبيق القانون مستقبلا وكيفيات انعكاسه عليها، وهو المضمون الذي يتمحور حول عنصر المشروعية، وضمن عدم رجعية القواعد القانونية، وضرورة الاعتماد على الأحكام الانتقالية، وترتبط بهذه المعقولة إمكانية الوصول للقانون من زاويته؛ المرتبطة بالمقروئية والوضوح والانسجام، أو تلك المتعلقة بالدعائم الرسمية للوصول، وصولا إلى جزئته المرتبطة بالموضوعية والائتمان في تحقيق دلالة الاستقرار⁽¹⁾.

وهي الخصائص الأكثر انطباقا على طبيعة الأمن القانوني، كون حركية مفهومه؛ ترتبط بمرونته وهو الوجه الآخر المفسر لطبيعة غموضه، في حين أن العناصر المستعملة في الدلالة عليه هي من أكثر العناصر المتفق عليها في تحديد مفهوم الأمن القانوني، ويظهر هذا الطرح الإمكانيات اللامحدودة لارتباط الأمن القانوني بالنظام القانوني، ويوضح أن حدود هذه التطبيقات أيضا مازالت غير واضحة المعالم، بالأخص في ظل تحلله كمبدأ من قيود طبيعة علاقته بالنظام القانوني، وخطورة اندماجه في مفهوم القانون ترتبط بالأساس بغموض المفهوم، وطريقة تكيفه مع النظام القانوني.

فسعة مفهومه من شأنها أن تضيء التباس وتعقيدا فعليا في الواقع العملي بسبب تعدد عناصره ومبادئه الفرعية المعتمدة، ما يعني استلزام التحوط في تبنيه كمبدأ قانوني عام حسب رأي الأستاذ "محمد

(1) Sylvia CALMES, "Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautaire et français", In Revue Du Notariat, V110, N 2,2008, p 304.

آيت عودية⁽¹⁾.

إذ أن مطلب الاستقرار يرتبط بعمومية وتجريد القاعدة القانونية، وهو مطلب يقارب تحقق مدلول العدل، لا العدالة كونه بعيد على مطابقة الواقع باحتواء كل الوضعيات القانونية على خصوصيتها، بل يقارب الوضع الغالب فيه⁽²⁾.

وُقيد في دراسة للأمن القانوني ل: " Thomas PAIZZON " المفهوم الموضوعي للأمن القانوني بالجودة المعيارية للنظام القانوني ومصادره، ومضمون قواعده، فتحقيق الجودة يرتبط ابتداء بموثوقية القانون الذي يشير بدوره إلى شمولية ارتباطه بالنظام القانوني، وهو البعد المؤسسي للأمن القانوني الذي يتجسد من خلال احترام العلاقة بين السلطات والذي أثير بمناسبة قرار المجلس الدستوري سنة 1998 مؤسساً لمبدأ وضوح القانون، ذو الارتباط بمبدأ هرمية قواعد القانون وتماسكها، والذي يظهر ارتباطه بالرقابة الدستورية ودورها في تعزيز احترام موثوقية القانون، بتحسينه من التراجع على أحكامه، بينما يشكل مجلس الدولة الفرنسي عامل ضمان اتجاه السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى الجانب الإجرائي الضامن لاحترام القانون وتحقيق تماسكه على مستوى التطبيق القاعدي، وهو ما يضمن بدوره وضوح المعايير القانونية وضمان توقعها⁽³⁾.

بمعنى أن الأمن القانوني ليس مفهوماً مجرداً عن التكوين المؤسسي في الدولة، بل هو مضمون متكامل، لا يتحقق إلا بالوصول لدلالات الجودة والانسجام في ظل ضوابط الأمن القانوني في ضبط العلاقة بين السلطات، وهو الأمر الذي سيصبح من دون فعالية ما لم يقرأ في إطار مفهوم التكامل بين مختلف مؤسسات الدولة.

إذ يفرض منطوق سمو الدستور وعلويته؛ رقابة الدستورية وينتج عنه خضوع كل نشاطات الدولة لأحكامه⁽⁴⁾.

(1) بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018، ص.44.

(2) إيناس محمد البهجي، يوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2013، ص.105.

(3) Thomas PIAZZON ,Op,Cit, p.74, 75.

(4) مصطفى محمد الجمال، محمد حسن قاسم، النظرية العامة للقانون القاعدة القانونية، الحقوق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، د.س.ن، ص.32.

في الجانب المقابل يظهر لهذا الطرح نقيض، يعكس أن الهيكلية الرسمية في الدولة القانونية تعتبر مصدرا للأمن القانوني، في جانب عدم إمكانية حل مشكلة القاعدة الأساسية في رأس الهرم، على الرغم من ضمانه عدم تعارض القانون في مختلف تدرجاته وضمن انسجامه، بعيدا عن هذا المنطق تظهر القاعدة الأساسية كمصدر للأمن القانوني، بالنظر إلى امتناعية ضمان القدرة على التنبؤ بها، ما يُدلل على أن الهيكلية الرسمية للقانون لا يمكن أن تضمن الأمن القانوني إلا في الحالة التي ينظر فيها للنظام القانوني على أنه نظام مغلق⁽¹⁾. إذ أن منطقية النظام القانوني محصورة بين حديه القاعدي والرأسي.

فاستقصاء أصل قاعدة سمو الدستور؛ هو تحقيق في ركائز ومصدر الأمن القانوني في ظل صلته بالحماية التي يكفلها الدستور⁽²⁾.

وتظهر هذه الآراء بدايات تحول في الفكر القانوني الذي لن نرى نتائجه قريبا، بسبب عدم مقبولية هذا الطرح على الأقل على المستوى السياسي، ولخطورة نتائجه وآثاره على النظام القانوني نفسه الذي يستند للأمن القانوني كمبدأ حماية، قبل ذلك استناده إلى اعتبارات مبدأ المشروعية وضوابط الشرعية وقاعدة التدرج.

ولا تظهر أهمية الأمن القانوني، إلا من خلال نظام قانوني متكامل يترجمه القضاء بضمانات ترتبط بالحاكمة العادلة، بارتكاز نظام العدالة على أسس موضوعية، وتمكين من الوسائل القانونية التي تسمح باتخاذ قرارات قضائية منضبطة وشفافة وواضحة ضمن آجال معقولة، مع ضمان إمكانية الوصول لها فهما والتنبؤ بها⁽³⁾.

وهو طرح يرتبط بالفعالية الموضوعية للأمن القانوني، وبسبب تغير طبيعة النظام القانوني وحاجته إلى تقويم مساره شهدت هذه المسلمات إعادة قياسها بمعيار الفعالية والتمكين والجودة؛ وهي العناصر التي أخذ الاهتمام بها منحى تصاعديا بسبب فكرة الأمن القانوني نفسها.

⁽¹⁾Anne-laure VALEMBOIS, Op,Cit,p.64.

⁽²⁾ صالح جابر، "أثر فعالية القاعدة الدستورية في تكريس الأمن القانوني قراءة في الفقه القانوني والفقه الإسلامي"، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، المجلد4، العدد2، جامعة الوادي، الجزائر، 2017، ص.60.

⁽³⁾Bruno DEFFAINS et Catherine KESSEDJIAN, Op, Cit, p.10.

والذي يُظهر أنّ دولة القانون غير قادرة على ضمان الأمن القانوني الذي تهدف إلى تحقيقه وهو بهذا المعنى يظهر كعملاق بأسس متداعية،

« ...l'Etat de droit semble incapable de garantir la sécurité juridique qu'il a pourtant vocation a assurer. En ce sens, il se révèle un colosse aux pieds d'argile »⁽¹⁾

فنوعية وجودة مضمون الأمن القانوني وفقا للتصور الموضوعي، وصولا إلى تحقيق غايته المرتبطة بضمان الأمن والاستقرار من خلال بروز عنصر توقع القانون والابتعاد عن المباغته، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى وضوح ثبات المراكز القانونية واجتباب حالة اللأمن القانوني، وبالتالي تمتين عنصر الوثوق في القانون، من خلال احترام مبادئ صناعة القانون.

كل هذه العناصر تؤكد أن الطبيعة الموضوعية عمقت مفهوم الأمن القانوني في ظل التجاذب الفكري حول حقيقته، فأعتبر أن أبعاده متوغلة في استيعاب الظاهرة القانونية من خلال القول بأن: " ...الأمن القانوني هو الصورة الأنطولوجية للظاهرة القانونية، وهو المعيار المؤشر في تحديد انسجامها وتماسكها داخليا وخارجيا..."⁽²⁾.

وهذه الفكرة أقرب إلى تحديد وإظهار طبيعة تعقيد مفهوم الأمن القانوني من الناحية الموضوعية باعتبار أن فلسفة الأمن القانوني تركز على طبيعته المعقدة، تعقيد غايته وهدفه، وعناصره، ومدى شمولية مفهومه وقدرته على الاستيعاب الكلي لظاهر الظاهرة القانونية وباطنها.

ذلك أن مركب دولة القانون يقوم على مجموعة من المبادئ القانونية المتمثلة بالأساس في ضرورة احتكام الجميع لحكم القانون، وفقا ل ضمانات مبدأ المساواة والمساءلة وضمان العدل، في ظل أنظمة قائمة على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان المشاركة ودعم الثقة في القانون، وضمان النفاذ للقواعد القانونية الإجرائية والموضوعية⁽³⁾. ويلتقي الأمن القانوني مع مبادئ القانون في الغاية والهدف حتى يكاد يغيب الفرق بحجب التسميات فمبادئ القانون تهدف إلى:

(1) Anne-laure VALEMBOIS, Op, Cit, p.65.

(2) Mamoudou NIANE, L'exigence de sécurité juridique dans le recouvrement des créances, thèse de doctorat. École Doctorale De Droit, L'université De Bordeaux, France, 2014.p.6.

(3) تقرير الأمين العام لمجلس الأمن، رقم S/ 2004/616، حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، المؤرخ في 23 أوت 2004.ص.6، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3MXczIa>.

ضمان انسجام وتوافق بناء النظام القانوني، فهي الموجهة للمشرع في صناعته للقانون، وهي المرشدة للقاضي في تنفيذه، وهي الأداة الآمنة لضمان تطور القانون وانسجامه مع واقعه في ذات الوقت⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يتبين أن الأمن القانوني كمفهوم يبحث عن أسس من ذات النظام القانوني بهدف دعم أركانه، وإعادة تصميم الهيكلة الموضوعية للقانون وفق نموذج، بحيث يتدعم ثباته وتوطنه في النظام القانوني، وهو الأمر الذي يظهر أهمية تحديد موضوعه أي الأمن القانوني بعيدا عن لغة الانتماء لنظام معين، وخصخصة عناصره وفق ما يتلاءم مع طبيعة هذه الأنظمة، بل يتعين أن يدرس المفهوم بتجريد يُسهم في توطين الأمن القانوني كمبدأ يقبله المنطق، وهي النقاط التي تحيلنا دائما إلى بند التطبيق وبند الحداثة، وبند التطبيق يُبرر بمقتضيات هي أصول راسخة في النظام القانوني، وبند النشأة يضيف تعقيدا آخر حول مضمون الأمن القانوني وغايته وأهميته.

2: المفهوم الشخصي للأمن القانوني

يظهر الأمن القانوني في بعده الموضوعي آثار إيجابية تنعكس على جودة القاعدة القانونية؛ في المقابل برزت قراءات ضدية ترتبط بالآثار الذاتية للأمن القانوني من خلال إمكانية تهديده للأمن القانوني الموضوعي، والتأثير في ثبات واستقرار القانون، ما قد يظهر في الحلول القضائية والناجئة عن مطالبة الأفراد بحقهم الذاتي في الأمن وما يربته ذلك من إنتاج حلول ذاتية، تؤدي إلى إمكانية إضعاف التنبؤ بهذه الحلول نفسها، وهو الأمر الذي ينعكس على تراجع مظاهر الأمن الموضوعي المرتبطة على الخصوص بوحدة التطبيق والانسجام، ما يقيد الاعتراف بالأمن القانوني الذاتي ضمن النطاق الذي لا يؤثر في الأمن القانوني الموضوعي⁽²⁾.

وهو طرح منطقي على اعتبار أنه لا يمكن نفي آثار الأمن القانوني في بعده الذاتي والموضوعي وعلى قدر القراءات التي تصنفهما في دائرة التعارض، غير أن القراءة الذاتية للأمن القانوني تقدمه على أنه؛ مفهوم نسبي لا يمكنه من الناحية الذاتية تقديم ضمان مطلق للفرد من حيث كلية تحقق أمنه القانوني

⁽¹⁾ فايز محمد حسين، دور المنطق القانوني في تكوين القانون وتطبيقه دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2011، ص.332.

⁽²⁾ Jean-Louis BERGEL, "La sécurité juridique", In Revue Du Notariat, V 110, N 2, 2008, p.282.

غير أنه أداة أو وسيلة للتعامل مع اللأمن القانوني⁽¹⁾.

فالأمن القانوني في بعده الذاتي مثار جدل قانوني لطبيعة آثاره على المراكز القانونية المختلفة، ما ينتفى معه إمكان تحقيقه كضمان مطلق للأفراد تحقيقا لمطلب حماية حقوقهم الذاتية، لكن طبيعة هذه الحماية تختص في بعد عكسي كضمانة في مواجهة اللأمن القانوني وعلى قدر الأهمية التي يطرحها هذا الفرض، غير أن الحقوق الذاتية لا يرتبط مطلب حمايتها بمصادر اللأمن القانوني، لكن مطلب الحماية الذاتية للحق كصورة من صور الأمن القانوني تظهر أهميته كهدف أصيل للأمن القانوني.

وهو ما ينسجم بالأساس مع الاعتراف بالحق كسلطة يختص بها الأشخاص في ظل نظام قانوني معين، ويضمن احترامها⁽²⁾.

في حين أشار "Max Rumelin" منذ سنة 1924 إلى أن الأمن القانوني يتعلق بضمان استمرار وحماية الثقة في المراكز أو الوضعيات القانونية القائمة⁽³⁾.

إذ يفترض في القواعد القانونية مهما كانت طبيعتها التأسيس لنوع من الثبات في القواعد التي تنظم مختلف العلاقات، والهدف بسيط وواضح وهو تمتين ثقة الأفراد في القانون، لأن انعدام هذه الثقة يزعزع فكرة الائتمان لحكم القانون، ما قد يؤدي إلى تذبذب سلطة القانون بسبب الانتقاص من موثوقية قواعده، وبالتالي انخفاض معياريته واحترامه، فمن المهم أن يرتكز الأمن القانوني في جانبه الشخصي على فكرة ثبات المراكز القانونية، لانعكاس هذا الاستقرار على الجوانب الداعمة لجودة القانون.

وعلىنا أن نشير إلى أن التوقع المشروع باعتباره الوجه الذاتي للأمن القانوني يظهر من خلال الالتزام بعدم سن قواعد قانونية بإتباع أسلوب المفاجئة بالشكل الذي يتناقض مع مقتضى مبدأ توقع القانون، ويؤدي إلى هدم الثقة في قواعده⁽⁴⁾.

فالأمن القانوني في شكله الذاتي يتمظهر في مبدأ التوقعات المشروعة الذي يعرف بكونه، الثقة

⁽¹⁾Patricia POPELIER, "Five paradoxes on legal certainty and the lawmaker" , In **Revue Legisprudence**, V 2, N 1, 2008, p.53.

⁽²⁾ عصام أنور سليم، مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص.137.

⁽³⁾Cité par :Sylvia BRUNET, Op, Cit. p.85.

⁽⁴⁾ رفعت عيد سيد، مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، القاهرة، مصر، 2011، ص.109.

التي يمنحها القانون للمخاطبين بقواعده وقرارات الدولة من حيث ضمان الحق في الاستقرار، المتجسد في ثبات الوضعيات القانونية المتشكلة بناء على نص القانون أو قرارات الدولة⁽¹⁾.

وقد عرف "Formons" الثقة المشروعة بكونها "...حماية ثقة المخاطبين بالقواعد أو قرارات الدولة بالتمتع بالحق في ثبات المراكز القانونية القائمة استناداً إلى هذه القواعد أو القرارات ولو لمدة معينة"⁽²⁾.

وبعد أن تعرضنا لمجموعة من الآراء حول المفهوم الموضوعي والشخصي أو الذاتي للأمن القانوني، نجد أن هناك اشتراك في تحديد بعض عناصره، واختلاف في تحديد نطاقه ومجاله؛ ذلك بالأساس راجع إلى تضمين مفهوم الأمن القانوني لمعايير ومسلمات ومبادئ القانون التي قامت عليها أركانه وأُسست وفقها نظرياته.

ولذلك نرى أن صعوبة تحديد مفهوم الأمن القانوني يرتبط بعدم القدرة على ضبط حدود علاقته بالنظام القانوني في مختلف الأنظمة، والإجابة عن السؤال: هل هو عنصر فيها؟ أم هو الضامن للحماية؟ أم هي الضامنة لكيونته؟

ولا مناص من القول، أن كل هذه التساؤلات مازالت من غير إجابة مقنعة؛ بل ترتبط بدراسات فقهية أو اجتهادات قضائية؛ كما في حالة موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الاعتراف بدستورية الأمن القانوني، بسبب طبيعة تأثيره على الحق في زاويته الذاتية، من خلال التخوف من آثار دلالة الأمن القانوني على الحقوق الذاتية باعتبارها حقوق غير قابلة للتعديل، ما قد يساء فهمه واستعماله كقيد على تعديل التشريع⁽³⁾. وهو ما عمق تباطؤ ضبطه مفاهيمياً.

ذلك أن مفهوم موضوع الأمن القانوني يمكن أن يؤسس على عكس المتوقع منه بيئة قانونية مليئة

⁽¹⁾Fabien BOTTINI, "Les implications nouvelles du principe de sécurité juridique en droit administratif", In **revue Cahiers De La Recherche Sur Les Droits Fondamentaux**, N6, 2008, p.163.

⁽²⁾ نقلا عن: عبد اللطيف محمد محمد، "مبدأ الأمن القانوني"، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد 36، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، 2004، ص.91.

⁽³⁾ جعفر عبد السادة بهير، "دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني"، **مجلة العلوم القانونية**، المجلد 33، العدد 33، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2019، ص.12.

بالمتناقضات⁽¹⁾. ما يعني ضرورة تركيز الدراسات على جوانبه الغير مدركة خاصة في أبعاد تأثيره السلبي على النظام القانوني.

وغموض المفهوم يوصلنا إلى: وصفه عند البعض بأنه مبدأ وظيفي أكثر منه مفاهيمي⁽²⁾.

في ظل التصور الفقهي للأمن القانوني، نحاول التدقيق في أبعاد الأمن القانوني في نظام الوظيفة العمومية من خلال مقارنة العناصر المفاهيمية له بالنظام القانوني الذي يحكم الموظف، لتبين أطر الضمان والحماية التي يمكن أن يضمنها للموظف في ظل خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية: وهو ما نصل به في العنصر التالي إلى محاولة ضبط المفهوم الإجرائي للأمن القانوني للموظف في حدود الأطر المعرفية المشار لها ضمن الإطار المعرفي في جانبه الفقهي للأمن القانوني.

ثانيا: المفهوم الموضوعي والذاتي للأمن القانوني للموظف

ذهب الأستاذ "بلخير محمد آيت عودية" إلى تعريف الأمن القانوني بكونه: " غاية تتحقق بحماية الأشخاص من المخاطر الناجمة عن سوء نوعية القانون وعن التغيرات المفاجئة والمتكررة لأحكامه"⁽³⁾. وهو مظهر من مظاهر الأمن القانوني، بل من أهم مقاصده، فمن غاياته تحقيق كمال القاعدة القانونية وإن كان من مقاصده تحقيق الضمان من القانون، لكن هذا المقصد ليس مرتبطا فقط ببعدي تطبيق القانون بل يتجاوزها للحماية السابقة والمصاحبة لصناعة القانون، وهنا تكمن أهميته.

وفي ظل هذه الأهمية؛ تبرز خصوصية معالم العلاقة التنظيمية الأساسية التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة في ظل مفهوم المادة 7 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁴⁾.

وهي الخصوصية التي تظهر دلالة الحماية التي يمكن أن تُضمن للموظف في حدود توظيف الأمن القانوني لحماية مركزه القانوني ودعم استقراره، وتحقيق الجودة والثقة في النظام القانوني الذي يُنظم مساره المهني، وتوثيق خصائص السهولة والوضوح والمقروئية في قانون الوظيفة العمومية، ثم الاهتمام

⁽¹⁾Patricia POPELIER, Op,Cit, p.49.

⁽²⁾Fabien GRECH, "Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français". In **revue Française De Droit Constitutionnel**, V 02 ,N 2 ,2015,p..411

⁽³⁾ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق ذكره، ص.24.

⁽⁴⁾ المادة (7) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

الذي يرتبط ببعده الذاتي؛ من خلال الخصائص المرتبطة بالانتمان لنظام التوقع المشروع الذي يضمنه الأمن القانوني للموظف في ظل خصوصية العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية؛ في ذلك وبالإستدلال بالتعاريف السابقة والتأسيس المفاهيمي للعلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، نعتمد التعريف التالي في مقارنة مفاهيمية للأمن القانوني، وموجبات الحماية والضمان للموظف في بعده الموضوعي (1) وفي بعده الذاتي (2).

1: الأمن القانوني الموضوعي للموظف

هو انضباط صناعة قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية بمعايير الجودة والكفاءة والواقعية، وضمان تسيير مقروئية قواعدها للموظف وفق ما يحقق دلالة المفهومية المرتبطة بتسيير مساره المهني وحدود التسيير بها، وضمان شفافية أحكامها، في حدود خصوصية مفهوم الاستقرار ضمن نطاق العلاقة اللائحية التنظيمية، وانضباط الإدارة بمعايير الأمن القانوني في استعمال الأدوات التنظيمية لتنفيذ القانون وفقا للحدود المعقولة للموازنة التي يضمنها وضعها الإمتيازي المتجسد في المصلحة العامة.

2: الأمن القانوني الذاتي للموظف

هو احترام التوقع المشروع للموظف في حدود خصوصية العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، وفق ما يحقق مدلول اطمئنانه على مركزه القانوني في مواجهة الاختصاص الإمتيازي للإدارة. فخصوصية الارتباط الذاتي لدلالة الحماية بالأمن القانوني في ظل العلاقة القانونية الأساسية التنظيمية بالنظر لكون الإدارة هي الوسيط في تنفيذ القانون، يثير هذا الأمر مسألة الإمكانيات القانونية المرتبطة بمعاييرية الأمن القانوني كمبدأ، ومدى موثوقية الحماية التي يمكن أن يكفلها في ظل العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة، في حدود متغير المرونة الذي يُسيطر على العنصرين، وهي المسارات التي نتعرف على جزئياتها ضمن هذه الدراسة، بحثا عن إجابات تحدد نطاق الحماية الذاتية للأمن القانوني في نطاق الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى بعده الموضوعي.

المطلب الثاني: موقع الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المقارنة

باعتبار حداثة فكرة الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المختلفة والتجاذب الفقهي في تحديد مفهومه؛ تباينت توجهات الأنظمة القانونية في تحديد موقفها اتجاه الأمن القانوني تبعاً لوضوح ملامحه وتجسيد مبادئه في النظام القانوني لها؛ بناءً وهيكله ومضمونها وجوهرها، أو العكس من ذلك.

وعليه نحاول تحديد مركز الأمن القانوني في مختلف الأنظمة القانونية، التي ركزت اهتمامها حول تبني قيم معيارية تؤسس لدولة القانون؛ من خلال تحديد موقع الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المقارنة، بالتركيز على النظام القانوني الفرنسي بالنظر للعلاقة القانونية التاريخية والحديثة التي نجد بصمتها في النظام القانوني الجزائري، كما نعرض موقف بعض الأنظمة منه كالنظام الألماني، وموقعه في المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبي وفقاً للعناصر التالية: الأمن القانوني في المنظومة القانونية الأوروبية (الفرع الأول) الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن القانوني في المنظومة القانونية الأوروبية

بالرغم من الأبعاد المثالية للأمن القانوني تباينت مواقف الأنظمة القانونية في الدول الأوروبية بشأن تحديد موقفها من تبني الأمن القانوني، كمبدأ من مبادئ القانون ضمن أنظمتها القانونية، ويرجع ذلك للطبيعة القانونية والخلفية التاريخية لها، وبسبب الطبيعة المبهمة للأمن القانوني نفسه، وعليه نتعرض للأمن القانوني ضمن النظام الفرنسي (أولاً) وفي كل من النظام الألماني ضمن المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبي (ثانياً).

أولاً: في النظام الفرنسي

الملاحظ على المنظومة القانونية الفرنسية أنها لم تتبنى بوضوح مبدأ الأمن القانوني كما لم يكرس كمبدأ دستوري؛ ما ظهر في تقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 2006، إذ أشير إلى عدم تبني الأمن القانوني في النظام القانوني الفرنسي؛ وفي النظام القانوني الإداري الفرنسي، كما أنه لم تتم دسترته حتى وصف أنه من المبادئ الغير مرئية للقانون⁽¹⁾.

فالأمن القانوني كمفهوم لم يتجسد فعلياً في المنظومة القانونية الفرنسية، إذ كان يستشف ضمناً من

(1) CONSEIL D'ÉTAT. Rapport public 2006: jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit, N57, La Documentation Française 57, France, 2006, p.229.

القانون دون أن يتم النص عليه صراحة، مثله مثل العديد من الأنظمة القانونية المقارنة، مما يعني تحفظ النظام الفرنسي بشأن موقفه القانوني من الأمن القانوني، وهو ما يتضح لنا من خلال ممارسات قضائية للمجلس الدستوري الفرنسي أو من خلال قرارات مجلس الدولة الفرنسي.

ويرتبط عدم تكريس الأمن القانوني في النظام الفرنسي في أحد أسبابه بطبيعته التي يمكن أن تغير من الإيديولوجية أو العقيدة الفلسفية التي شكلت النظرية القانونية في النظام الفرنسي القائمة على فكرة المشروعية⁽¹⁾. وهو أقرب التبريرات مقبولة في الوقوف على أسباب عدم تبني رأي واضح وصريح بشأن مبدأ الأمن القانوني في النظام القانوني الفرنسي، وخاصة في جانب دسترته.

وعليه نحاول التعرف على مدى تقبل مبدأ الأمن القانوني في النظام الفرنسي ومعرفة موقف تكريسه في النظام الدستوري، وكذا ضمن قرارات المجلس الدستوري. وعلى مستوى مجلس الدولة وفقا للعناصر التالية: الأمن القانوني في الدستور الفرنسي وفي قرارات المجلس الدستوري الفرنسي (1) الأمن القانوني في قرارات مجلس الدولة الفرنسي (2).

1: الأمن القانوني في الدستور الفرنسي وفي قرارات المجلس الدستوري الفرنسي

عصر الثبات والاستقرار من أكثر العناصر الحاضرة في وصف الدستور الفرنسي الصادر في 1958 ومرد ذلك إلى طبيعته الجامدة:

فالدستور من طبيعة جامدة يقتضي إتباع آليات وخطوات إجرائية وقانونية يتقيد تعديله بضرورة احترامها⁽²⁾، غير أن هذه الطبيعة الجامدة لم تمنع من انتهاك إجراءات الدستور نفسه في تعديله من طرف المؤسسة الديغولية، بلجؤها إلى استفتاء مباشر في تعديل الدستور مخالفة بذلك إجراء جوهريا متعلقا بالمادة 11 منه، إذ أن من متطلباته ضرورة المبادرة بالتعديل من رئيس الحكومة⁽³⁾. وهو الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن موقع الأمن القانوني في النظام الفرنسي، لكونه يؤمن الطبيعة القانونية لمختلف الأنظمة القانونية، وبالتحديد نتساءل عن طبيعة الموقف الرسمي منه في حدود تبنيه دستوريا أو في طبيعة الإعراف به؟

⁽¹⁾Fabien GRECH, Op ,Cit ,p.422.

⁽²⁾ عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص.42.

⁽³⁾ عبد الله خلف الرقاد، مشعل محمد الرقاد، " تعديل الدستور"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 8، العدد 24، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2016، ص. 151.

كمبدأ قانوني لم يتضمن دستور فرنسا لسنة 1958 إشارة صريحة في منطوقه للأمن القانوني⁽¹⁾، ما يعني أن الدستور الفرنسي كأصل عام لم تتم الإشارة فيه للأمن القانوني كقيمة معيارية أو كمبدأ من مبادئ النظام القانوني الفرنسي.

في ذات الوقت يعتبر المجلس الدستوري في فرنسا من أهم المؤسسات الدستورية لدوره المهم في ضبط معيارية ومشروعية القوانين، وباعتبار الدستور الفرنسي لم يتبنى مفهوم الأمن القانوني نصا وفق ما أشرنا له سابقا، فإن المجلس الدستوري التزم بالقاعدة الدستورية، ولم يخرج عن نطاقها وبذلك كانت آرائه بشأن الأمن القانوني متوافقة مع المرجعية الدستورية.

ويظهر ذلك بكون المجلس الدستوري من خلال قرارته لم يقر بدستورية مبدأ الأمن القانوني⁽²⁾. وبالرغم من عدم الإقرار بدستورية الأمن القانوني من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، غير أن هذا الإنكار لم يشمل مبادئ الأمن القانوني، التي تظهر من غير تصريح به في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي من خلال "ضمان وضوح القانون"، "إمكانية الوصول للقانون"، "احترام متطلبات الحماية الدستورية"، "ضمان الاستعانة بقاض" و"احترام حقوق الدفاع"، "وتبرير رجعية القانون"⁽³⁾. ويظهر جليا ارتباط هذه المبادئ بعناصر الأمن القانوني، غير أنها في ذات الوقت لا تعبر صراحة عنه؛ فهي ليست مبادئ يضيّق تخصيصها عليه.

وهو مالم يمنع من الاعتراف بالقيمة الدستورية لمبدأ وضوح وسهولة القانون والوصول له بالاستناد إلى مجموعة من المواد المتضمنة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1989 ومبدأ وضوح القانون المنصوص عليه في المادة 34 من دستور 1958 والمصنف حاليا كأحد مقتضيات الأمن القانوني من قبل الفقهاء الفرنسيين⁽⁴⁾.

كما يلتزم القاضي الدستوري الفرنسي بتطبيق مجموعة من المبادئ الضامنة لاحترام مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية والذي بدوره ينعكس على ضمان غير مباشر للأمن القانوني، وبالضرورة

(1) عبد المجيد غميحة، المرجع السابق ذكره، ص. 41.

(2) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2018، ص. 23.

(3) Michel DE SALVIA ,Op,Cit,sp.

(4) Sébastien ROBBE, "La clarté des lois sans la sécurité juridique", In Revue Du Notariat, V 110, N 2 , 2008,p.p.340, 341.

يدفع المشرع إلى إنتاج قوانين معيارية، منسجمة، يسهل الوصول لها⁽¹⁾. وأشار المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المؤرخ في 29 ديسمبر 2005 أنه يقع ضمن دائرة اختصاص السلطة التشريعية تعديل القانون أو التحول عنها عن طريق إلغائها، على أن المشرع في مباشرته لهذا الاختصاص القائم على اعتبارات المصلحة العامة، يقوم ضمن متطلباته احترام الحق المكتسب كمبدأ موازن لتدخل السلطة التشريعية⁽²⁾.

وعلى الرغم من تقاطع العناصر الظاهرة في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي مع تلك التي تعبر عن مكونات الأمن القانوني، صُمِنَت هذه القرارات تفسيرات ضمنية باعتبارها من مؤشرات الأمن القانوني في المقابل نرى أن المجلس الدستوري الفرنسي مدعم بكفاءات، ويملك أدوات وميكانيزمات قانونية تتيح له مكنة التصريح بتبني الأمن القانوني دون الحاجة للتلويح بتضمين مبادئه.

فالمجلس الدستوري الفرنسي ولطبيعة التزامه باحترام اختصاصاته وفقا للمقتضيات النصية المحددة لها⁽³⁾ والنتيجة رفض تبني مبدأ الأمن القانوني من قبل المجلس الدستوري الفرنسي بالاحتجاج بكونه مبدأ يلفه الغموض، وله نطاق واسع، غير واضح المعالم⁽⁴⁾؛ وهو بذلك لا يتضمن ولا يتلاءم مع المعايير والمبادئ الدستورية ويوضح جزئيا عدم قبول دسترته من قبل المجلس الدستوري الفرنسي.

ويظهر من خلال ما تم طرحه، أن السبب في عدم تبني الأمن القانوني في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، يرجع لخصوصية النظام القانوني الفرنسي، المرتبط أساسا بطبيعته القانونية، وبالطبيعة المكونة للمجلس الدستوري الفرنسي، وموقعه من المنظومة القانونية.

كون المجلس الدستوري الفرنسي يتحفظ حول الجانب الذاتي للأمن القانوني ومن طبيعة الآثار التي يمكن أن يربتها، التي لا تتوافق مع الإيديولوجية الفرنسية القائمة على أساس المشروعية الموضوعية⁽⁵⁾

⁽¹⁾Anne-laure VALEMBOIS, Op,Cit,p.262.

⁽²⁾Cité par, Sylvie CIMAMONTI, "Sécurité juridique et mécanismes d'application du droit dans le temps", In **Revue Du Notariat**, V 110, N 2,2008, p.647.

⁽³⁾ محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القانون المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص.104.

⁽⁴⁾Fabien GRECH, Op, Cit, p.423.

⁽⁵⁾Valembois ANNE- LAURE,Op, Cit, p.458.

2: الأمن القانوني في قرارات مجلس الدولة الفرنسي

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي من أهم المؤسسات القانونية في المنظومة القانونية الفرنسية، لتأثيره في تكوين النظام القانوني الفرنسي وبناء نظرياته.

فظهر مؤشرات الأمن القانوني في القانون الفرنسي يرتبط بمطلع التسعينات بسبب تنامي معايير اللأمن القانوني، وفق ما أثاره مجلس الدولة في تقريره السنوي لعام 1991 خاصة ما تعلق منه بتعقيد القانون، الناتج عن تضخم الإنتاج المعياري، وتراجع نوعية القانون وجودته، والتأثير المرتد للقانون بسبب فكرة عدم استقرار القوانين⁽¹⁾ غير أن هذا لا يعني أن الأمن القانوني تم تبنيه في ظل النظام القانوني الفرنسي بل إن النظام الفرنسي، مثله مثل الكثير من الأنظمة القانونية تحفظ بشأن موقفه الرسمي اتجاه الأمن القانوني.

وكل الطروحات السابقة لا تبتعد كثيرا عن تناول الأمن القانوني من خلال الصورة المرتبطة بجودة القانون، وهي العناصر التي ظهرت في تقرير مجلس الدولة الفرنسي قبل ذلك عام 2006 في تقريره في عنصر المحور الرسمي لجودة القانون، وأشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أهمية وضوح القواعد القانونية ومقروئيتها وضمان اتساقها وانسجامها، بالإضافة إلى ضمان النفاذ المادي لها، واعتبر أن القانون يحقق التناسق في مجموعته⁽²⁾.

و ظهر مصطلح الأمن القانوني في قرارات مجلس الدولة الفرنسي: في قضية "أ. ب" ضد الإدارة مطالبا بإعادة النظر في قيمة معاشه التقاعدي بعد طعنه أمام محكمة ليل الإدارية مخاصما القرار الصادر عن وزير الاقتصاد والمالية بشأن قيمة راتب التقاعد بعد 22 سنة من تاريخ تبليغه بقرار التقاعد وعلى الرغم من كون القرار تضمن تفاصيل تنبه إلى إمكانية الطعن فيه في خلال شهرين، غير أنه لم يذكر الجهة التي يمارس الطعن أمامها، ما يترتب عنه وفق القانون الفرنسي عدم سريان أجل الشهرين اتجاه الطاعن، وظهر مبدأ الأمن القانوني في النقطة الخامسة والسادسة في قرار مجلس الشورى للدولة بشأن مباشرة الحق في الطعن ضمن آجال مقبولة، من حيث المدة متى توفرت شروطها وضوابطها

⁽¹⁾Boris CHABANEL, "La sécurité juridique: un enjeu de management public pour les collectivités territoriales", rapport réalisé par le Centre Ressources Prospectives Du Grand Lyon, 2008, p5, Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3HgwShl>.

⁽²⁾CONSEIL D'ÉTAT. Rapport public 2006, Op, Cit, p.282.

ضمامنا لاستقرار المراكز القانونية وحسن سير نظام العدالة، بعدم السماح بممارسة حق الطعن بتجاوز الأجل المعقولة له التي تمكن من تحقيق هذه الغاية⁽¹⁾.

وعلى الرغم من عدم الاعتراف الصريح بالأمن القانوني، فإن ذلك لم يمنع ظهوره في النظام القضائي لمجلس الدولة، في ذات الوقت لم نشهد تأثير قرارات مجلس الدولة في الموقف الدستوري من الأمن القانوني، كما لم يبادر النظام القانوني الفرنسي لدستورته؛ ما يستنتج منه بطريقة أخرى إيمان المؤسسات القانونية في النظام الفرنسي بالتنوع في استيعاب الفكر القانوني، حد خلق وضعيات متميزة في الموقف من الأمن القانوني على مستوى المؤسسات الدستورية في النظام القانوني الفرنسي.

ثانيا: في ألمانيا وضمن المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبي

تعتبر ألمانيا مهذا للأمن القانوني، إذ تشكل مساره ونضجه في ظل امتداد جذوره للقانون الروماني وتزامنت مؤشرات النشأة مع ظهور سيادة القانون في منتصف القرن 19، إذ تميز في مرحله الأولى ببعده الشكلي، غير أن دلالاته المفاهيمية تجاوزت مفهوم عقلانية النظام القانوني، إلى استيعاب مفهوم ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية⁽²⁾.

وفيما تشير له المحكمة الدستورية الألمانية؛ يُبرز المصدر الرسمي للقانون ضرورة ضمان وانسجام الأعمال القانونية مع مبدأ المشروعية، باعتباره هدفا للنظام القانوني، كما أن موثوقية القانون وضمن اليقين فيه من أهم الشروط المطلوبة في ذات النظام، وهو ما يقيد ممارسة التشريع بالتفويض الذي يتعين أن ينضبط بمعايير الدقة والتحديد، ذلك أن عدم وضوح حدود سلطات التفويض في التشريع جعله عرضة للإلغاء بسبب مناقضته لمبدأ التوقع المشروع وضوابط القانون⁽³⁾.

وتم اعتراف المحكمة الدستورية في ألمانيا بالأمن القانوني بتاريخ 1961⁽⁴⁾ وتظهر صورة الأمن

(1) مجلس الدولة الفرنسي، قرار رقم 387763، بتاريخ 01 جويلية 2016، قضية بين (أ ب) و(و. ق.م)، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3IOYBWV> أُطلع عليه يوم 2021/04/09 على الساعة: 14:00.

(2) Hélène HARDY, Op, Cit, p..48

(3) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2017، ص. ص. 51، 52.

(4) إسماعيل جابو ربي، "أسس فكرة الأمن القانوني وعناصرها"، مجلة تحولات، المجلد 1، العدد 2، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2018، ص. 192.

القانوني في النظام الألماني باعتباره يضمن استقرار النظام القانوني في زاويته الموضوعية لا الذاتية، وهنا يظهر دور مبدأ الثقة المشروعة باعتباره ضامن للحق في زاويته الذاتية⁽¹⁾.

في حين أن مبدأ الأمن القانوني في دول الاتحاد الأوروبي من طبيعة إجرائية غير أنه في ذات الوقت له مظهر يجعله يتسم بالطبيعة الذاتية⁽²⁾. كما تم الاعتراف به من طرف محكمة العدل الأوروبية عام 1962، وأخذ به كمبدأ أساسي لقانون الاتحاد الأوروبي سنة 2004⁽³⁾.

واعترف لمبدأ وضوح القاعدة القانونية بالقيمة الدستورية في حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة 1979⁽⁴⁾.

مما سبق يتضح أن مبدأ الأمن القانوني يختلف تموضعه في مختلف الأنظمة القانونية؛ لاعتبارات ترتبط بطبيعة مؤسساتها الدستورية، أو بسبب طبيعة مرونة أنظمتها القانونية، أو العكس من ذلك، كما يختلف تموضع الأمن القانوني في هذه الأنظمة، من أنظمة تصفه بالدستورية إلى أنظمة تنفي عنه القيمة الدستورية، لأسباب ترتبط بدرجة نضوج الفكر القانوني في هذه الدول، وتنوع قراءاتها لطبيعة آثاره ونتائجه كمبدأ، والاختلاف في تحديد نوعية أهميته بالنسبة لمختلف الأنظمة القانونية.

الفرع الثاني: الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري

يعتبر النظام القانوني الجزائري، نظاماً قانونياً له من الخصائص والمميزات، ما يجعله نظاماً تظهر فيه خصوصية تميزه عن باقي الأنظمة القانونية، من حيث طبيعة تركيبته القانونية رجوعاً إلى مساراته التاريخية، وتحولاته المفصلية، وتجذره في طبيعة الممارسة القانونية؛ ما يدفعنا إلى البحث عن مدى حضور الأمن القانوني في فحوى وصريح منطوق النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر، بالأخص ضمن الأمر رقم 06-03 والنصوص التنظيمية المرتبطة به، أو المنظمة عموماً لقطاع الوظيفة العمومية قبل دسترته الصريحة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بتتبع مسارات التركيبة القانونية لهذه

(1) Philippe RAIMBAULT, **Recherche Sur La Sécurité Juridique En Droit Administratif Français**, LGDJ , Éd lextenso ,Paris , 2009.p.599

(2) Hélène HARDY, Op, Cit, p.59.

(3) Bruno DEFFAINS et Catherine KESSEDJIAN, Op, Cit, p.6.

(4) مازن ليو راضي، "اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 34، العدد 1، كلية القانون جامعة بغداد، العراق، 2019، ص. 9.

النصوص بحثاً عن مفهوم ضمني أو صريح له، كما نحاول الوقوف على صورته ومقتضياته في ظلها. بالإضافة إلى دراسة مدى حضور المصطلح "الأمن القانوني" في الأحكام والقرارات الصادرة عن المؤسسة القضائية، بحثاً عن طبيعة تبني الأمن القانوني من قبلها على الرغم من خلو النظام القانوني من الاعتراف به قبل 2020، وهو ما يثير تساؤلات بشأن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه القضاء في تضمينه كمبدأ تم الاستناد له كأساس لحماية الحق؟ ثم في الأخير نتعرض لدستريته والقيمة المعيارية المضافة للنظام القانوني بالاستناد إلى مبدأ "الأمن القانوني" كأساس لحماية الحق بحثاً عن دلالة الارتباط في حق الموظف في الأمن القانوني.

وهي النقاط التي نتعرض لها بالتحليل من خلال العناصر التالية؛ التأسيس للأمن القانوني ضمن التشريع الوظيفي وفي القضاء (أولاً) المأسسة الدستورية للأمن القانوني (ثانياً).

أولاً: التأسيس للأمن القانوني ضمن التشريع الوظيفي وفي القضاء

يعتبر مبدأ الأمن القانوني عنصراً مشتركاً بين الدول التي تجسد سيادة القانون، ما يفسر أهميته ونوعية مكانته ضمن هرمية القواعد القانونية⁽¹⁾، فالنظام القانوني في الدولة يقوم على مجموعة من الدعائم التي تهدف للتأسيس لهويته القائمة في الأساس على بنية قانونية متكاملة، صمام أمانها الدستور، وقوامها تحقيق الأمن القانوني كمفهوم يدعم إصلاح وتقويم الأنظمة القانونية.

وهو العنصر الذي نبحت مدى حضوره في النظام القانوني الجزائري، في بعض من النصوص التي تحكم وتنظم الوظيفة العمومية وفي القضاء؛ حضوراً مجرداً عن تسمية الأمن القانوني رسمياً في النظام القانوني الجزائري قبل تاريخ دستريته من خلال العناصر التالية: ضمن النصوص المرتبطة بالأمر رقم 03-06 (1) التأسيس للأمن القانوني على مستوى القضاء الجزائري (2).

1: ضمن النصوص المرتبطة بالأمر رقم 03-06

لم يتم الاعتماد الصريح للأمن القانوني في الأمر رقم 03-06 ولا ضمن النصوص المرتبطة به ويرجع ذلك بالأساس لعدم اعتماده في النظام القانوني الجزائري أولاً، ولأسبقية إصدار الأمر رقم 03-06 على دستريته ثانياً، هذا لا يمنع أنه والنصوص المرتبطة به يشتمل على مجموعة من المعايير والمبادئ

⁽¹⁾Hélène HARDY, Op, Cit , p.47.

التي يمكن إيجاد الصلات بينها وبين الأمن القانوني من ذلك:

برزت الرجعية وعدمها كأحد أهم المحاور المرتبطة ارتباطا موضوعيا وإجراءيا بالأمن القانوني باعتبار أهمية المبدأين في الحفاظ على الحقوق المكتسبة، وضمان العدالة في تطبيق القانون، وتكيفه مع قدرات تجسيده على أرض الواقع، من ذلك ما نصت عليه المادة 144 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، بتقريره عدم ترتيب أثر مالي رجعي بالنسبة للرتب المدمجة في ترتيب الأسلاك الجديدة، كما تم احترام قاعدة الحقوق المكتسبة (الاحتفاظ بالأقدمية المكتسبة في الأسلاك السابقة) في حالة الفئة التي يسري عليها القانون الجديد بأثر فوري بإدماجهم في الأسلاك المحددة ضمن المرسوم التنفيذي 85-59، في ذات الوقت تم اعتماد امتداد سريان القانون القديم بالنسبة لفئة المتمرنين بالاعتماد على تاريخ التعيين، وهي أيضا قاعدة امتياز؛ هدفها عدم الإضرار بالفئة المعينة قبل تاريخ 01 جانفي 1984 بسبب الإمكانية التي يربتها القانون الجديد على وضعيتهم كمتمرنين، وعلى ذلك تم تمديد سريان أحكام القانون القديم لغاية استيفاء الحق في الترسيم، الذي يعتبر مؤشر لبداية سريان أحكام النصوص المتعلقة بالإدماج على وضعيتهم القانونية⁽¹⁾.

كما ظهر في تطبيقات القوانين الأساسية المرتبطة بالأمر رقم 06-03 الحماية المؤقتة للحق المكتسب بتقرير فقده بقوة القانون تحت تأثير تأقيت الأحكام الانتقالية، المتعلقة بتغيير تصنيف الرتب وهي الحالات التي نتعرض لآثارها على الموظف ونظام الوظيفة في عناصر هذه الدراسة⁽²⁾.

في ذات سياق الارتباط بين القواعد المؤسس لها ضمن النصوص التنفيذية للأمر رقم 06-03 بمقتضى الأمن القانوني من خلال علاقته بمبدأ عدم الرجعية.

وهو كمبدأ يتضمن دلالة الرجعية للقرارات الإدارية، طالما تضمنت دلالة لحماية الحقوق القانونية

(1) أنظر المواد (144) (138) (139) من المرسوم التنفيذي رقم 58-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، المؤرخة في 24 مارس 1985.

(2) أنظر المادة (50) من المرسوم التنفيذي رقم 16-280، المؤرخ في 2 نوفمبر 2016، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 9 نوفمبر 2016.

المكتسبة، وروعي فيها مبدأ الاختصاص⁽¹⁾ وهي القاعدة التي تقرر تجسيدها لصالح الموظف في المرسوم التنفيذي رقم 13-194 المتعلق بالتعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة المعرضين لمخاطر العدوى أو المخاطر العالية المرتبطة بطبيعة وظائفهم، بتقرير سريان القانون بأثر رجعي، ما يفيد ضمناً استعادة مالية تتقرر للفئات المعنية ضمن المادة 1 بأثر رجعي⁽²⁾.

كما ظهرت ملامح ترتبط بقياس القدرة المالية في تنفيذ القانون؛ من خلال لزوم تقديم مشاريع القوانين التنفيذية ذات العلاقة بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي يخضع لتأشيرة وزارة المالية والوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، ضماناً للتوازن بين القدرة على التنفيذ على المستوى الواقعي، وضماناً لانسجام النصوص المرتبطة ببعضها ارتباطاً بالأصل بالفرع⁽³⁾ وهو الوضع الذي يصدق على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص المرتبطة به.

كما ينسجم التوجه التنظيمي لإحداث نشرات رسمية مع مطلب التمكين من الوصول للقانون، الذي شرحنا عناصره سابقاً، وهو ما جسده المرسوم التنفيذي رقم 95-132 المتعلق بإحداث نشرات رسمية للمؤسسات والإدارات العمومية، التي تتجسد أهميتها في كونها نظام مكمل لعنصر التمكين من النفاذ للنظام القانوني، وضمانه على مستوى مؤسسي فردي أو على مستوى مشترك بشرط وحدة الانتماء القطاعي ما يقرأ في أحكام المادة 1 و2 من المرسوم رقم 95-132⁽⁴⁾.

(1) نجم عليوي خلف، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص.129.

(2) المادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 13-194، المؤرخ في 20 ماي 2013، المتعلق بالتعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 22 ماي 2013.

(3) أنظر: المادة (1) من المرسوم التنفيذي رقم 66-145، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 8 جوان 1966، (المعدل والمتمم).

إذ نشير هنا إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 66-145 رغم ارتباطه بالأمر رقم 66-133، المؤرخ في 6 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 8 جوان 1966، إلا أنه خضع للتعديل والتتميم وما زال ساري المفعول ليومنا هذا.

(4) أنظر: المادة (1) (2) المرسوم التنفيذي رقم 95-132، المؤرخ في 13 ماي 1995، المتعلق بإحداث نشرات رسمية للمؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 17 ماي 1995.

على أنّ هذه المقتضيات وعلى الرغم من صلتها بتطبيقات الأمن القانوني، لا تدل عليه صراحة في ظل النظام القانوني الحالي أي الأمر رقم 06-03 والنصوص المتعلقة بتحديد كفاءات تطبيقه، على أن دلالة ارتباط موضوع الأمن القانوني بالأمر رقم 06-03 نناقشها في العناصر اللاحقة.

2: التأسيس للأمن القانوني على مستوى القضاء الجزائري

تتميز للعنصر أعلاه نبذة عن مؤشرات الأمن القانوني في القضاء الجزائري، في ظل خصوصية ترتبط بعدم دستورته، وعدم تضمينه كمبدأ من مبادئ النظام القانوني الجزائري، ما يشير إلى أهمية دور القضاء في خلق مبادئ القانون، وتأثير هذا الدور على الأمن القانوني للمتقاضين في ظل الإمكانية التي يتيحها الاعتراف القضائي بالمبدأ، وإمكانية التمسك به كعنصر حماية في مواجهة المؤسسة القانونية والقضائية والغير، وهو نتائجه ضمن العناصر التالية: على مستوى محكمة التنازع (أ) على مستوى قرارات مجلس الدولة (ب) على مستوى قرارات المحكمة الدستورية (ج).

أ: على مستوى محكمة التنازع

يتمحور دور القاضي في إظهار القواعد الموضوعية المبهمة والغير ظاهرة في مضمون النص، فهو أداة لتحقيق هدف الاستقرار وفقا لميزان العدل، وفي حدود ما ينسجم مع مقتضيات التشريع وهدفه⁽¹⁾ وهو ما يترجم أهمية دور القاضي في ضمان الأمن القانوني، بتدعيم عنصر استقرار مختلف الوضعيات القانونية ويظهر في ذات الوقت خصوصية استنباط عناصر حماية المراكز القانونية بالاستناد إلى مبدأ "الأمن القانوني"، كونه يدعم عنصر تحقق استقلال جهاز القضاء، ويدعم في ذات السياق كفاءة جهاز العدالة، ويؤكد ضمان عنصر الحماية في بعده القضائي.

إذ تم اعتماد مبدأ الأمن القانوني، كأساس لحماية المراكز القانونية المكتسبة في قرار صادر عن محكمة التنازع؛ ويعتبر هذا القرار من أهم القرارات الاجتهادية للقضاء كونه يترجم تبني الاجتهاد القضائي لفكرة الأمن القانوني تأسيسا على أهميته في الحفاظ على الحقوق المكتسبة، كما أثار أهمية المبادئ القانونية المرتبطة بعدم رجعية القانون وفورية سريانه، وامتداد تأثير القانون القديم للمستقبل، وعلاقة كل هذه المبادئ بالمراكز القانونية، وأهمية التطبيق المتناسق للقانون، وهو تأسيس صريح يعتمد على عناصر

(1) نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص.116.

الأمن القانوني وتبني مقتضياته المشار لها ضمن حيثيات القرار والمتمثلة أساسا في عدم الرجعية، واستقرار المراكز القانونية، وحماية المراكز القانونية المكتسبة، وضمان مبدأ الثقة المشروعة⁽¹⁾.

فقرار محكمة التنازع تضمن إشارة موضوعية وصريحة للأمن القانوني كمبدأ تم الاستناد له لحماية المراكز القانونية المتكونة في ظل قواعد القانون القديم، وهنا يظهر أهمية عولمة القانون في بعدها الإيجابي، من خلال تأثيرها في نمذجة أحكام وقرارات القضاء بما يتفق مع مساهمة التحول في مبادئ القانون إن صح التعبير، واستيعابها على المستوى الداخلي بما يتفق مع مقتضيات النظام القانوني والقضائي القائم في الدولة

ب: على مستوى قرارات مجلس الدولة

صدرت مجموعة من القرارات القضائية عن مجلس الدولة الجزائري التي تدعم التأسيس لمبدأ الأمن القانوني، من خلال مقتضياته ومبادئه الفرعية في حدود ما يمكن أن يوصف على أنه تبني ضمني لمقتضيات مبدأ الأمن القانوني، وهو ما يمكن الوقوف عليه بتصفح موقع مجلس الدولة حول القرارات الموصوفة اجتهدات قضائية⁽²⁾.

لكن الاعتماد الصريح لمبدأ الأمن القانوني ظهر في التأسيس له كمبدأ اجتهادي لمجلس الدولة من خلال الاستناد له كتبرير في مراعاة أولوية الحفاظ على ثبات واستقرار المراكز القانونية، وجاء في لفظ المبدأ المكرس من قبل مجلس الدولة الجزائري ما يلي: " الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة مستقر على استبعاد نظرية العلم اليقيني في حساب أجل الطعن لإبطال القرارات الإدارية الفردية، ولكن مبدأ استقرار الأوضاع وحفاظا على الأمن القانوني للقرارات الإدارية يستوجب أن يكون رفع الدعوى في أجل

⁽¹⁾ محكمة التنازع، القرار رقم 00114، بتاريخ في 2012/01/09، قضية بين (خ) ضد (و.س)، مجلة المحكمة العليا، العدد 2، 2012، ص.ص. 468 472. إذ يتمحور موضوع قرار محكمة التنازع حول مسألة تنازع الاختصاص الإيجابي بين القضاء العادي والإداري، وهو الموضوع الذي يشير إلى أهمية المؤسسات القضائية في تحقيق الأمن القضائي من خلال فك مسائل تضاد وتناقض أحكام العدالة؛ بتقرير الاختصاص للقضاء العادي، وهو ما تحقق من خلال حكم فاصل قرره محكمة التنازع، كما يظهر في ذات السياق أهمية الالتزام بمبادئ القانون ودورها في حماية المراكز القانونية، من خلال ضمانات القضاء، حيث أكدت محكمة التنازع على مبدأ عدم رجعية تطبيق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لتعليق نفاذه لمدة سنة من تاريخ إصداره، وبالتالي تخضع القضية عمليا لأحكام القانون القديم حفاظا على سلامة المراكز القانونية القائمة في ظل قوانين سابقة، تأسيسا على مبدأ "امتداد حياة أحكام القانون القديم" ما ينطبق على وقائع القضية الصادر بموجبها هذا القرار.

⁽²⁾ راجع موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/34AEGMu>

معقول⁽¹⁾.

وتضمن قرار مجلس الدولة اعتماد مبادئ فرعية تعتبر عناصر للأمن القانوني من بين أهمها؛ معقولة الأجل، واستقرار الأوضاع القانونية، ويتضح من هذا المنحى توجه القضاء الجزائري إلى إعمال الأمن القانوني ومقتضياته، في حماية استقرار المراكز القانونية وثبات الأوضاع، وضرورة مراعاة الإدارة في قراراتها لمبادئ الأمن القانوني، بما لا يؤثر في المراكز القانونية للمخاطبين بقراراتها.

وعلى العموم تميزت القرارات التي أصدرها مجلس الدولة بانسجام موضوعها مع مقتضيات الأمن القانوني وعناصره؛ من ذلك منهجية عمله القائمة على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام الاختصاص من حيث تقريره عدم إخضاع قرارات المجلس الدستوري لرقابته⁽²⁾. وإشارته إلى قيام موجبات الحماية القانونية للتصرفات القانونية الناتج عنها الحق، كلما تطابقت مع شروط وضوابط قيامها، وإنتاجها للآثار القانونية المترتبة عنها⁽³⁾.

وتوجه القضاء الجزائري لتبني الأمن القانوني، والتأسيس للأحكام القضائية، والآراء الاجتهادية بموجب مبادئه، ومقتضياته، يدل على انفتاح المنظومة القضائية على المستجدات القانونية، ومسايرتها

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 072133، بتاريخ 09/01/2014، قضية بين (م.ي) ضد (والي تيارت)، متاح في موقع مجلس الدولة <https://bit.ly/3GrRylc>، أطلع عليه بتاريخ: 01/03/2021 على الساعة: 17:06. ونورد هنا ملاحظة أن نفس القرار نشر في مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 12، سنة 2014 ضمن الصفحة 83، غير أنه لم يتضمن الإشارة إلى "المبدأ" الأمن القانوني، وعليه يتعين التنبه لمثل هذه الوضعيات كونها قد ترتب التباسا على مستوى الوصول لاجتهادات مجلس الدولة، باعتبار أن نفس القرار يحمل مضمونين وإن توحدت تفاصيلها غير أن إهمال الإشارة للأمن القانوني في أحدهما يربط آثار مختلفة، بالنظر للإمكانيات القانونية التي يتيحها تطبيق مبدأ الأمن القانوني واعتماده في الاجتهاد القضائي، أنظر: القرار رقم 072133، بتاريخ 09/01/2014، قضية بين (م.ي) ضد (والي تيارت)، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 12، 2014، ص.83.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 002871، بتاريخ 12/11/2001، قضية بين (م. ن) ضد (المجلس الدستوري)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/399LYJw>، أطلع عليه بتاريخ: 01/03/2021 على الساعة: 17:06. حيث تم فيه النص على المبدأ التالي: "إن قرارات المجلس الدستوري التي تندرج بطبيعتها في الاعمال الدستورية، لا تخضع لرقابة مجلس الدولة".

(3) مجلس الدولة، قرار رقم 065728، بتاريخ 26/01/2012، قضية بين (وزارة المالية) ضد (غ.أ)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3L0tCsp>، أطلع عليه بتاريخ: 01/03/2021 على الساعة: 17:06. حيث تم فيه النص على المبدأ التالي: "متى ثبت أن التصرف القانوني المنشئ للحق ما يزال قائما ومنتجا لآثاره القانونية، ولم يطعن فيه بالإلغاء فإن الحقوق الناتجة عنه جديرة بالحماية".

وفي تبني القضاء الجزائري للأمن القانوني، تأسيس متدرج لتبنيه كمبدأ دستوري وفق ما نتعرض له في النقاط التالية.

ج: على مستوى قرارات المحكمة الدستورية

يعتبر الدفع بعدم الدستورية إجراء قضائي يهدف إلى حماية الأفراد من وضعيات اللاأمن القانوني المتسبب فيها القانون نفسه، وقد رأينا في العناصر السابقة المتعلقة بمفهوم الأمن القانوني التعرض له كمصحح لوضعيات اللاأمن القانوني، ما يتجسد عمليا في أسلوب الدفع بعدم الدستورية.

وهو الذي برز في قرارات المحكمة الدستورية في الجزائر بإبراز ازدواجية غايتها وأهدافها في قضايا الدستورية من حيث كونها تهدف إلى حماية المتقاضين من تطبيق نصوص غير دستورية، على وضعياتهم القانونية الفردية من جهة، ومن جهة موضوعية فهي تحمي نصوص القانون من المساس بمعيارتها من خلال منع التوسع في دلالات تفسير الأحكام الدستورية، إذ قررت المحكمة الدستورية؛ دستورية المادة 633 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بتبرير عدم مساسها بجوهر الحق، وبضرورة مراعاة أصول الأحكام التشريعية في حال تفسيرها بضرورة مراعاة قراءة النص قراءة متكاملة، ومراعية لمجموع الأحكام ذات الصلة به وأشارت المحكمة في قرارها لنص المادة 178 المتعلقة بضمان فعالية أحكام القضاء من زاوية تنفيذها وانتهت المحكمة في قرارها إلى أن الدفع بعدم دستورية المادة 633 يتضمن تأويلا موسعا لأحكام الدستور، وانتهى القرار بدستوريتها، كونها لا تمس أصل الحق مع الإشارة إلى أن نص المادة 633 يقضي بنهائية الفصل في قضايا طلب وقف التنفيذ وعدم قابليتها لأي طعن⁽¹⁾.

وهنا نلاحظ أن قرار المحكمة الدستورية لم يرد ضمن مقتضياته الاستعمال الصريح لمصطلح "الأمن القانوني" في منطوق قراره، بالإضافة إلى أنه لم يستند لأحكام المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 في شأن حماية التمكن من الحق وضمان عدم المساس بجوهره.

ثانيا: المأسسة الدستورية للأمن القانوني

الأمن القانوني أصبح مظهرا من مظاهر الدولة القانونية، وسمة من سمات نظامها القانوني، ولكون الدستور له خصوصية في تحديد إيديولوجية النظام القانوني في الدولة لاختصاصه في وضع دعائم تحدد

(1) المحكمة الدستورية، قرار رقم 02/ق.م.د/دع د/، بتاريخ 5 ديسمبر 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 04، المؤرخة في 15 جانفي 2022.

بنية المجتمع وتضبط طبيعة الممارسة القانونية فيه، وتضع ضوابط للعمل السلطوي والإداري والمؤسسي في الدولة؛ نبحث في مكوناته باعتباره الوثيقة الأكثر أهمية في النظام القانوني لنحدد موقف المؤسس الدستوري من الأمن القانوني في المراحل السابقة لتبنيه وفي مرحلة دسترته ضمن العناصر التالية: الأمن القانوني في المرحلة السابقة لدستورته (1) المشاركة في صناعة المشروع التمهيدي للدستور مظهر من مظاهر الأمن القانوني (2) الأمن القانوني في بيان عرض أسباب التعديل الدستوري لسنة 2020 (3) التكريس الدستوري العام للأمن القانوني (4) دسترة الأمن القانوني في نطاق الحقوق والحريات الأثر والنتائج على مضمون الفكرة الدستورية للأمن القانوني (5).

1: الأمن القانوني في المرحلة السابقة لدستورته

من خلال المسارات التاريخية للدستور الجزائري سواء في دستور 1963 أو في دستور 1976 والتعديل الدستوري لسنة 1989 و 1996 لا نجد تبني صريح لمبدأ الأمن القانوني، أو الإشارة له كمبدأ دستوري في النظام الدستوري الجزائري⁽¹⁾. ما يعيدنا إلى الجدلية التي أشرنا لها في المفهوم فهل برزت مظاهر الأمن القانوني في مختلف الدساتير الجزائرية بشكل سابق على التصريح به، وهو الدلالة التي نتحفظ بشأن تبنيها، للأسباب التي نوضحها من خلال هذا العنصر؛ والتي تتمحور بالأساس حول المآزق القانوني في تحديد أهمية الأمن القانوني بالنسبة للأنظمة القانونية التي تبنته حديثا، ونوعية الإضافة التي يمكن أن تنعكس من خلال تبنيه على حماية مختلف الأوضاع القانونية العامة والخاصة.

وقد ذهبت الباحثة "أوقاس فوزية" إلى أن الأمن القانوني تضمنته الدساتير التي جاءت بعد دستور

⁽¹⁾Voir :Constitution 1963 , Publiée par la Déclaration sur la publication de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire, datée du 10 septembre, publié par référendum du 08 septembre 1963, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N64, 10/09/1963.

وأنظر: دستور 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976. وأنظر التعديل الدستوري لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المتضمن التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 9، المؤرخة في 1 مارس 1989، وأنظر: التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتضمن التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

1989 في مصطلح " الحماية القانونية "⁽¹⁾. ولعل من أكثر المبادئ التي تدعم فعالية النصوص القانونية هي تدعيم الثقة في قدرتها على توفير الحماية للأشخاص المحكومين بأحكامها، والقاعدة القانونية الفعالة تحتاج إلى دعائم الحماية.

لذا ففكرة ضمان الحماية من المبادئ الراسخة في القانون، وهنا لا يهم موقعها منه فهي من أنبل غاياته على مستوى النصوص، وإن كانت المفارقة يصنعها الواقع، غير أن السؤال الذي يعيد طرح نفسه هو هل لها علاقة بالأمن القانوني؟ وهل تدل على دستورية المبدأ ولو ضمنيا؟ الإجابة هنا تعتمد على مَبْنَى مفهوم الأمن القانوني الذي يدل عليه، وعلى خصائصه في النظام القانوني، ذلك أنه لو افترضنا إقرارنا بعدم مرتئية فكرة الأمن القانوني في النظام القانوني في الجزائر غير أنها مستتبطة منه مفهوما، هنا يمكننا أن نقر بدسترة الكثير من مسلماته ومقتضياته بالرجوع إلى نص الدستور نفسه.

فضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد إشارات ضمنية للأمن القانوني في المادة 32 في تقريرها لحق المساواة، والمادة 27 في تكريسها للحماية الخارجية لحقوق المواطنين بالإضافة إلى المادة 38 والتي تكرر ضمان الممارسات المرتبطة بالحقوق والحريات والمادة 41 تضيف الصفة المعيارية على مبدأ ضمان الحريات والحقوق بتقرير الجزاء، المادة 51 تجسد أهم مبادئ الأمن القانوني المرتبطة بالحقوق في الوصول المادي للقانون من خلال تكريس القاعدة العامة في الحق على الاطلاع على الوثائق والمادة 58 تتناسب مع مبدأ التوقع المشروع كونها تقرن التجريم بالنص، ما يمكن أن يقال حول المادة 59، والمادة 74 تحدد قاعدة عدم الاعتذار بجهل الاطلاع على النص القانوني كأساس لتبرير مخالفته، ما يتفق ضمنيا مع المادة 51 وضرورة تمكين المواطنين من الاطلاع على النصوص القانونية، في حدود ما هو معمول به في النظام القانوني بمقتضيات النشر والإشهار⁽²⁾.

وهو الأمر الذي يوصلنا إلى نتيجة من خلال استقراء المفهوم العام للأمن القانوني، ودلالات ارتباطه بمنظور الحماية، غير أنه بالتكريس الدستوري الصريح للأمن القانوني وفق ما سنراه لاحقا

(1) فوزية أوقاس، متطلبات تكريس دولة القانون دسترة مبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة بين التجربة الأوروبية والجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران أحمد بن محمد، الجزائر، 2018، ص. 217.

(2) المواد: (32) (27) (38) (41) (51) (58) (59) (74) (51) من التعديل الدستوري لسنة 2016، المنشور بموجب القانون 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

والحفاظ على مصطلح "الحماية القانونية"⁽¹⁾، بالتوازي معه، يمكن أن ينظر للمبدئين " الحماية القانونية " و"الأمن القانوني" في سياق التكامل لا التماثل، فهو الضامن والمعزز لمبدأ التمكين.

نستخلص مما سبق أن هذه المقتضيات وإن تقاطعت مع مدلول الأمن القانوني، غير أنه وبالنظر لمقتضيات الأمن القانوني نفسها، لا يمكن القول بتبنيه ضمن المنظومة الدستورية الجزائرية كمفهوم مجرد ومقتضى طلب الحماية وتحقيقها على أساس بند الأمن القانوني يقتضي أن يُمكن منه في النص الدستوري نفسه، وإلا لناقضا أهم مقتضياته وهي ضمان التوقعية وموثوقية القواعد الدستورية، ومفهومية القواعد التي تعتبر أساس لحماية الحقوق والحريات وضمانها.

2: المشاركة في صناعة المشروع التمهيدي للدستور مظهر من مظاهر الأمن القانوني

ظهرت بوادر التجسيد الفعلي لمدلول المشاركة في صناعة الدستور من خلال فتح المجال لمختلف فئات المجتمع بإبداء الرأي بشأن المشروع التمهيدي للدستور؛ باعتبار الدستور هو المعيار لطبيعة النظام القانوني القائم في الدولة، وباعتبار نوعية بعض المشاركين في صياغة الدستور، يظهر ذلك نوع التأثير في ضبط صياغة الدستور على المدى القريب، وأسلوبا للمشاركة في تحديد الإطار الدستوري للنظام القانوني في الجزائر على المدى البعيد المرتبط بنضج الفكرة والممارسة. نورد بعض هذه الآراء ونقيد هنا بحدود موضوع الدراسة في شأن صياغة المادة 34 من المشروع التمهيدي للدستور لسنة 2020:

- اقتراح المنتدى الوطني للذاكرة والتاريخ والتراث ضرورة بيان الأدوات والوسائل القانونية التي تحدد لنا كيفيات اقتضاء وضمان الحق في الأمن القانوني والتي جاء لفظها كالتالي: "... توضيح الضمانات التي من خلالها يتم تحقيق الأمن القانون." ⁽²⁾ وهنا نجد أن طبيعة الدستور تتنافى وتفصيل مقتضياته، لكن كان من الممكن توظيف مبادئه الفرعية في ظل الاختصاص العام للدستور واحترام ضوابط أحكامه، في الفصل الثالث من خلال علاقة السلطة التشريعية بصناعة التشريع، كضمان

(1) أنظر: الفقرة الخامسة عشر للديباجة من مشروع تعديل الدستور لسنة 2020، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-251، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54، المؤرخة في 16 سبتمبر 2020. وانظر نفس الفقرة من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) الاقتراح رقم 297 بخصوص الديباجة فقرة 15، الوارد ضمن المستند الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة بصياغة اقتراحات مراجعة الدستور، المتضمن المقترحات المقدمة في إطار النقاش العام حول مشروع مراجعة الدستور، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 05 سبتمبر 2020، ص. 70.

الوضوح والدقة وسهولة القانون وتبسيطه كشرط لازمة في صناعة التشريع، بالإضافة إلى أنه كان من الأجدر مراعاته في ظل الاختصاصات الرقابية للمحكمة الدستورية، إلى جانب المشروعية ضمن المادة 184 من التعديل الدستوري 2020⁽¹⁾.

- أشار "عمار بلحيمر" في شأن المادة (34) إلى ضرورة إضافة المبدأ الفرعي للأمن القانوني المرتبط بقبولية القانون للتوقع: "الإشارة إلى مطلب أساسي للأمن القانوني ألا وهو القدرة على التنبؤ..."⁽²⁾ كما أشارت الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا ملاحظات تتعلق بضرورة إعادة ترتيب العناصر الفرعية للأمن القانوني ضمن الفقرة الرابعة من المادة 34 كالتالي: "...سهولة الوصول، ضمان الوضوح، الاستقرار"⁽³⁾.

و برزت متطلبات المشاركة في التشريع الأساسي على المستوى الرسمي بإنشاء لجنة خبراء مكلفة بصياغة المشروع المتضمن مراجعة الدستور، واللافت هو توسيع اختصاصها في تمكينها من تحقيق هدفها باستعمال وسيلة السماع أو طلب الاستشارة من طرف أصحاب الكفاءات والممكن الإفادة منها في صياغة مشروع الدستور⁽⁴⁾. وتتوع الوسائل القانونية المتاحة لهيكلية وإعادة بناء الدستور، في حالة استعمالها بعقلانية ووفق ضوابط مدروسة تُسهم في حوكمة عملية تعديل الدستور وترشيدها، وهي ممارسات ينضجها تطور الممارسة، من خلال ضمان جودة المشاركة التي تؤسس لقبولية التأسيس لصناعة الدستور والقانون عموماً، في ظل فكر تشاوري يسهم في بناء الثقة في القانون.

3: الأمن القانوني في بيان عرض أسباب التعديل الدستوري لسنة 2020

تضمن عرض الأسباب المتعلقة بمسودة المشروع التمهيدي لتعديل الدستور؛ دلالة التوجه نحو دعم معيارية الضمانات لممارسة الحقوق والحريات، من خلال الإشارة إلى تكريس دستوري للحقوق والحريات

(1) راجع أحكام: الفصل الثالث من الباب الثالث والمادة (184) من التعديل الدستوري 2020 السابق ذكره.

(2) الاقتراح رقم 1441 بخصوص صياغة المادة (34) الوارد ضمن المستند الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة بصياغة اقتراحات مراجعة الدستور، المتضمن المقترحات المقدمة في إطار النقاش العام حول مشروع مراجعة الدستور، المستند السابق ذكره. ص.306.

(3) الاقتراح رقم 1459 بخصوص صياغة المادة (34) الفقرة 4، المستند نفسه، ص. 310.

(4) أنظر المادة (1) (2) من المرسوم الرئاسي رقم 20-03، المؤرخ في 11 جانفي 2020، المتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بصياغة اقتراحات لمراجعة الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2020.

مدعم بقاعدة الإلزامية لدعم مبادئ الأمن القانوني، وفي ذات السياق تضمن عرض الأسباب للتعديل الدستوري 2020 إشارة إلى عدم انضباط صياغة بعض أحكام الدستور السابق، ما رتب عمليا لا فاعليتها بسبب التعقيد الذي أضفته هذه الوضعية على فهم النص أو تطبيقه، وهنا نقف عند نقطتين أساسيتين فيما تضمنتهما المسودة، من خلال تجريد أحكام الدستور إن صح التعبير بما يبعد الدستور عن أن يكون أداة للبرامج الحزبية، حفاظا على طبيعته وعلويته، أما النقطة الثانية التي نقف عندها، تلك التي تم الإشارة لها في مسودة المشروع التمهيدي المرتبطة بمراعاة اللجنة للانسجام بين مقتضيات لغة صياغة الدستور بين اللغتين العربية والفرنسية⁽¹⁾، من زاوية تسهم مراعاة وحدة المعنى في ثبات تطبيقات القانون، والحد من الإختلاف في تفسيره وضبط مصطلحه.

غير أنه لا ينبغي قيام تعارض بين مع الطرح أعلاه ومقتضى المادة 3 من التعديل الدستوري 2020، ما يعني أن اللغة الرسمية والفعلية هي اللغة العربية، واللغة الأمازيغية التي تضمنت المادة 4 من نفس التعديل الدستوري إشارة إلى التأسيس لتجسيدها⁽²⁾.

وبعيدا عن غموض اعتراف المؤسس الدستوري بالأمن القانوني بصريح النص في الدساتير السابقة تضمنت مسودة المشروع التمهيدي للتعديل الدستوري إقرارا صريحا بتبني مبدأ الأمن القانوني؛ وتوفير قاعدة متينة لتكريسه من خلال بناء مؤسسي وقانوني يضمن تحقيق مطلب الأمن القانوني، ضمن النظام القانوني في الجزائر، وتعتبر صياغة النصوص القانونية على المستوى القاعدي، أو على المستوى التأسيسي من أهم المضامين المرتبطة بالأمن القانوني، كونها ترتبط بنوعية القانون، كما أن تعقيد النص يقف عائقا حقيقيا أمام إمكانية تنفيذه، وهو ما يُظهر أهمية إشارة بيان الأسباب لهذه التفاصيل ومحاولة تصحيحها وتجنبها مستقبلا لأهميتها في تكريس الأمن القانوني.

4: التكريس الدستوري العام للأمن القانوني

للأمن القانوني تأثير وانعكاس إيجابي في المنظومة القانونية في الجزائر بسبب التحول التشريعي من خلال إصدار تشريعات قانونية تهدف لإستبدال التشريع المرتبط بالفترة الاستعمارية، كما تهدف إلى تنمية وتعزيز بناء دولة المؤسسات، وإصلاح القوانين والتنظيمات، والتكيف مع طبيعة النظام

(1) أنظر: عرض الأسباب ضمن المشروع التمهيدي لتعديل الدستور، رئاسة الجمهورية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، 2020، ص.ص. 5، 3. متاحة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3J6LFvH>

(2) المادة (3) (4) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

الديمقراطي⁽¹⁾.

إذ تمت دسترة الأمن القانوني بتضمينه ضمن ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها " يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلالية العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي"⁽²⁾. والمعنى دسترة الأمن القانوني ضمن منظومة من المبادئ القانونية أهمها ضمان الفصل بين السلطات، كعنصر يدعم وضوح الاختصاص وهو ما يبرز البعد الموضوعي للأمن القانوني بما في ذلك ضمانات دلالة التوازن بين عمل السلطات، وهو محور مهم في إعادة ضبط العلاقة بينها، خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، كما أن استقلالية العدالة له علاقة مباشرة بضمن الأمن القانوني، بل وبضمن التأسيس لدولة القانون، والأهم من ذلك هو ضمان الحماية القانونية المشار لها أعلاه، لكن يبقى هذا المفهوم بحاجة إلى تجسيد واقعي، من خلال تفعيل كل العناصر المُدسترة بما فيها الأمن القانوني، كونه الضمان العام والشامل لمداول الحماية القانونية فهو تأكيد لها، كما تم مجاورة الأمن القانوني بالأمن الديمقراطي، وهو تلازم يؤشر على التكامل. ونتمن دسترة الأمن القانوني ضمن الديباجة⁽³⁾، كونه يرسخ قيمةً ترتبط بعموميته كمبدأ بحيث لا يكون مخصوصا بجزئية الحقوق والحريات الأساسية والضمانات فقط، وإنما عكست دسترة الأمن القانوني في التعديل الدستوري ضمن الديباجة عناصره المختلفة، باعتباره نظام معياري، وجزء لا يتجزأ من هيكله دولة القانون.

فإن كانت تطبيقات صفة العمومية الملازمة للقاعدة القانونية يتحدد نطاقها بحالات معينة، فإن تطبيق المبادئ العامة أكثر شمولية واتساعا من حيث عدم إنحصاره في نطاق حالات محددة⁽⁴⁾.

ويترجم هذا الطرح من زاوية أخرى تبني مبدأ الأمن القانوني في الدستور الجزائري سواء في

(1) Djamel BOUZRTINI، Séance d'inauguration، communication présentée dans le colloque la semaine juridique، alger، 09-10 Décembre 2012، p.4.

وهو ماتعرض له "جمال بوزرتيني" في تحديد أهمية الأمن القانوني في الجزائر في الجلسة الافتتاحية، ضمن وقائع ندوة المنعقدة في إطار إتفاقية فقهاء البحر الأبيض المتوسط بالجزائر سنة 2012.

(2) أنظر: الفقرة الخامسة عشر من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) في طبيعة الديباجة أنظر: الفقرة الخامسة والعشرون من ديباجة التعديل الدستوري نفسه.

(4) عباس الصراف، جورج حزيون، المدخل إلى علم القانون، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص.83.

صورته الذاتية أو الموضوعية، ما يثير مسألة غموض تطبيقه وتعميقه كمبدأ بالأخص في صورته الذاتية وطبيعة الآثار التي قد ينتجها على النظام القانوني بصورة عامة، وعلى الموظف بشكل خاص بالأخص في مجال صناعة القانون، وضمن نطاق المنازعات القضائية.

5: دسترة الأمن القانوني في نطاق الحقوق والحريات الأثر والنتائج على مضمون الفكرة الدستورية للأمن القانوني.

دسترة الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري له أهمية كانت محصلة متبناة في ظل توجه مرتبط جزئياً بمرجعية قضائية غير واضحة حدود تأثيرها في التوجه نحو دسترته.

إذ تضمنت المذكرة المتعلقة بالمشروع التمهيدي لتعديل الدستور ضمن عنصر المقترحات إدراج الأحكام المقترحة لترسيخ مبدأ الأمن القانوني في ميدان الحقوق الأساسية والحريات العامة، ضمن البند الثالث، كما تمت الإشارة في البند 15 إلى ضمانة الوصول لمختلف الوثائق⁽¹⁾ بينما كرست المادة 87 من تعديل الدستور لسنة 2020 في سياق تأكيد قاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون مبدأ الاحتجاج بالنشر الرسمي⁽²⁾.

وبالمصادقة على الدستور وإصداره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يكون المؤسس الدستوري قد كرس مبدأ الأمن القانوني الذي يعتبر من أهم المبادئ المكرسة في الألفية الأخيرة في أمتن الأنظمة القانونية، وهو منحى إيجابي يتجه في إطار تكريس ضمانات الحماية وتدعيمها في إطار القانون، ودعم أركان التأسيس لدولة القانون وقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "...تحقيقاً للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره"⁽³⁾.

وبذلك نجد أن المؤسس الدستوري لم يحد عن الخط التشريعي المتبنى ضمن مسودة المشروع التمهيدي للدستور من خلال تموضع هذا الأخير في جانب المقترحات المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية بند تكريس مبدأ الأمن القانوني، ونشير هنا إلى أن تضمينه في المحور المتعلق بالحقوق

(1) أنظر: البند الثالث من المقترحات ضمن المحور الأول تحت عنوان (الحقوق الأساسية والحريات العامة)، من المذكرة المتعلقة بالمشروع التمهيدي لتعديل الدستور لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (87) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) المادة (34) من التعديل الدستوري نفسه.

والحريات الأساسية له ارتباط بالمفهوم الموضوعي وارتباط جزئي بالمفهوم الذاتي أو الشخصي للأمن القانوني الذي أشرنا له سابقاً، كما أن دسترة الأمن القانوني تعبر عن تحول في مفهوم الحماية بصفة عامة، لارتباطها بالبعد الحديث الذي يضيفه الأمن القانوني كقيمة معيارية في ضمانه إلى جانب الأمن الديمقراطي، إذ تضمنت المادة 34 أعلاه دسترة مبدأ الوصول للقانون، ومبدأ ضمان وضوح القانون ومفهوميته ومقروئيته، بالإضافة إلى ضمان مبدأ احترام استقرار القانون ذي العلاقة بحماية المراكز القانونية وهو ما يترجم إضفاء قيمة معيارية على الأمن القانوني بضمان احترام مبادئه.

كما أن النص الدستوري المكرس ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ أسس لقاعدة جوهرية لها أهميتها الدستورية.

من حيث أن ممارسات سابقة لمجلس الدولة الفرنسي، خاصة في بند ضمان الحق في المعرفة القانونية، الذي يرتبط بشكل أساسي بمبدأ وضوح النص، ومفهوميته، وهي العناصر التي تُكوّن عنواناً للدستورية⁽¹⁾.

وبقراءة تحليلية للمادة 34 من التعديل الدستوري 2020 المشار لها أعلاه نجد أن هناك نوع من التخصيص لمبدأ الأمن القانوني بعد تضمينه كمبدأ شامل ضمن الديباجة، ولذا نتساءل عن غاية المشرع من تحديد ضرورة مراعاة الأمن القانوني في صياغة النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات؟ والتأسيس الدستوري لمبدأ الأمن القانوني ضمن بند الحقوق والحريات يعبر عن إيديولوجية المؤسس الدستوري التي لا يمكن أن تتجرد عن التعاطي الدولي مع مضمون الأمن القانوني.

ذلك أن تأسيس الدساتير المبني على حماية الحقوق والحريات في جانبها الذاتي لا يمكن أن ينفصل عن موازنة الانسجام مع المنظومة القانونية الدولية في تناولها لنظام الحقوق والحريات الأساسية مع المحافظة على خصوصية نظامها القانوني على المستوى الداخلي⁽²⁾.

وغير بعيد عن هذا الطرح في ظل مناقشة الفقه الفرنسي لتبني الأمن القانوني دستورياً؛ ربط بفكرة ضمان الحقوق تأسيساً على نص المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن⁽³⁾ كما يجد مبدأ الوصول

(1) حسين أحمد مقداد، المرجع السابق ذكره، ص.35.

(2) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن نديم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص.284.

(3) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.24.

الفكري للقانون أساسه الدستوري في بعض الأنظمة الدستورية على الرغم من تجاهل دسترته، ضمن دائرة الحقوق والحريات فهو من مقتضيات ضماناتها⁽¹⁾ وهو الارتباط الذي أشرنا له أعلاه، ما يدعم سلامة التكريس الدستوري للأمن القانوني وموضعه من هيكله الدستور، وينعكس بالإيجاب على حماية المراكز القانونية وتعزيز الضمانات المرتبطة باستقرار مختلف الوضعيات القانونية.

المبحث الثاني:

العناصر الفرعية للأمن القانوني وضمانات تكريسه استشاريا وإداريا

بالرغم من غموض مفهوم الأمن القانوني، إلا أنه في ظل التوجهات التي حاولت هندسة مفهومه تشكل هيكله، المُعَبَّر عنه، بمعاييره وعناصره التي ترتبط بالأساس بجملة من العوامل في علاقة تأثير وتأثر، وللعناصر التي يتكون منها الأمن القانوني، أهمية كبيرة في تحقيق غاية الأمن القانوني وجوهر الحماية وضمانها سواء من زاوية موضوعية أو من زاوية ذاتية، لعلاقة مكوناته بعناصر القانون وطبيعة تأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين به وعلى مختلف الوضعيات القانونية.

ودسترة الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري ستسهم في إثراء نوعي على مستوى القضاء والمؤسسات الدستورية والإدارية كونه ضمان عام للحقوق والحريات والضمانات، من خلال المرونة التي يتيحها كمبدأ للإدارة في تكييف متطلباتها مع مقتضاه، في ذات الوقت يثري طبيعة الضمانات المكفولة للمواطنين في مواجهة الأخيرة من حيث ضمانات تعزز مطلب العلم بالقانون والنفوذ له وحماية مختلف المراكز القانونية، كما يرتبط موضوعه بالتأسيس لحماية الموظف من خلال البعد المستحدث فيه من منفذ مبادئه الفرعية، وضمان أمنه واستقراره وطمأنينته.

وهي العناصر التي نتعرض لها في التالي: العناصر الفرعية للأمن القانوني (المطلب الأول) التعاون والاستشارة كعوامل معززة لتكريس الأمن القانوني (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

العناصر الفرعية للأمن القانوني

ارتباط دلالة تحقق الأمن القانوني بصورة عامة، وفي ميدان الوظيفة العمومية بصفة خاصة له

(1) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص. 164.

عناصر مشتركة ضمن المنظومة القانونية، تلتقي في نطاق شبكة إنتاج القانون وتنفيذه، فالمُفَاعِلُ القانوني للأمن القانوني هو نص القانون بحيث تتحرك مقتضياته، وعناصره لتسهم في بناء النص، وصناعته، وضمان الوصول له وسهولة ووضوح موضوعه، وشفافيته، وضبط علاقته وحدودها في اتجاه المراكز القانونية، وضبط سلطة النص اتجاه الأفراد، وتحديد موازين امتيازات السلطات في بناءه، وضبط موضوعه، وحدود تنفيذه وتتمثل عناصر الأمن القانوني ومكوناته موضوع هذا العنصر في: إمكانية الوصول للقانون وتأثير افتراض العلم به وعوارضه والقيمة المعيارية لدسترة مبدأ وضوح القانون (الفرع الأول) بينما المتغير الثاني للدراسة يتمحور حول ثنائية التوقع المشروع وضمان استقرار المراكز القانونية ما نتناوله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

إمكانية الوصول للقانون وتأثير افتراض العلم به وعوارضه والقيمة المعيارية لدسترة مبدأ وضوح القانون

بدسترة الحق في الوصول للقانون ووضوحه في التشريع المُتعلق بالحقوق والحريات في المادة 34 من تعديل الدستور لسنة 2020 المشار لها سابقا، يكون المؤسس الدستوري قد كرس مبدأ التمكين من الوصول للقانون بإعطائه بعد دستوري، كما أن الضمانة المرتبطة بالتأسيس الدستوري للوضوح، تدعم الموازنة بين التمكين من الوصول المادي ووضوح القانون بمخاطبة الأفراد بقوانين مفهومة، ومقروءة ويحمل هذا المدلول معايير قيمية تهدف إلى بناء نظام قانوني قائم على الشفافية والإتقان.

وعليه نتعرض لمبدأ الوصول المادي للقانون وللقرارات الإدارية والتنظيمية (أولا) كما نتعرض لمبدأ الوضوح والقيمة المعيارية لدسترتة في النظام الجزائري (ثانيا) .

أولا: الوصول المادي للقانون وللقرارات الإدارية والتنظيمية

يرتبط الوصول المادي للقانون بصناعة القانون، الذي بدوره هو محصلة لسلسلة من المتطلبات الواقعية والعملية والإجرائية، التي تتم وفقا لهيكله مؤسسية تتحكم في إنتاج وصناعة النصوص القانونية ويعتبر الوصول المادي للقانون، من أهم متطلبات الأمن القانوني، كونه أحد أهم الأسباب العملية التي أسهمت في تمكينه في النظام القانوني، وصبغه بالقيمة المعيارية، وتحوله إلى أحد أهم متطلبات البناء القانوني في الدولة.

والمراد بالوصول المادي للقانون إمكانية بلوغ سندات النصوص القانونية والاجتهادات القضائية وقرارات الإدارة⁽¹⁾. والعلم المادي بالقانون وفقا لهذا الطرح يشمل العناصر التي نتناولها من خلال التالي: الوصول المادي للقانون وعناصره (1) وسائل استعمال الحق في الوصول للقرارات والوثائق في بعدها التنظيمي والذاتي في النظام الجزائري (2) الحق في الوصول للقانون وقاعدة عدم جواز الاعتذار بجهله (3).

1: الوصول المادي للقانون وعناصره

عنصر الوصول المادي للقانون معيار قيمي، يرتكز عليه النظام القانوني، وهو عنصر من عناصر الأمن القانوني، إذ يرتبط الوصول المادي للقانون بالوجود القانوني للقانون (أ)، وضمن نشره (الإعلام بالقانون) (ب).

أ: الوجود القانوني للقانون

يرتبط الوجود القانوني للقانون بإصدار القانون⁽²⁾، إذ لا يمكننا الحديث عن الوصول المادي للقانون قبل عملية إصداره من قبل السلطة المختصة بذلك والمقصود بالإصدار هو: الإجراء القانوني المكمل للقانون الذي يقوم من خلاله الرئيس السلمي الأعلى للسلطة التنفيذية بالإقرار بموافقة القانون للدستور وإصدار الأمر بتنفيذه⁽³⁾ وإجراء إصدار القانون في التنظيم الدستوري في الجزائر يختص به رئيس الجمهورية ضمن أجل 30 يوم تُحتسب ابتداء من تاريخ تبليغه بالقانون، على أن هذه الآجال تُعطل إلى غاية إصدار المحكمة الدستورية العليا لقرارها المُرتبط بمباشرة اختصاصها في رقابة الدستورية على القانون؛ في حالة إخطارها من قبل السلطات المخولة بذلك⁽⁴⁾.

وعليه فسلطة الإخطار توقف إصدار القانون لغاية استكمال النظر في دستوريته من قبل المحكمة الدستورية، وإصدار قرارها بشأن مدى مطابقتها لمقتضيات الدستور؛ وفي ظل مستجدات دسترة الأمن

(1) بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، المرجع السابق ذكره، ص. 82.

(2) محمد حسين منصور، نظرية القانون مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، المرجع السابق ذكره، ص. 221.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، أشار له: همام محمد محمود زهران، مصطفى أحمد أبو عمرو، مبادئ القانون الأصول العامة للقاعدة القانونية والحق والالتزام، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص. 43.

(4) المادة (148) (193) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

القانوني تقوم ضرورة مراعاة انسجام النص مع مقتضياته، بالإضافة لمبدأ المشروعية، وهي الصلاحيات الدستورية التي تحقق مفهوم التكامل بُغية الوصول لتحقيق جودة النص القانوني ونوعيته، وتوافقه مع الطبيعة القانونية للنظام القائم، والمستجدات التي يفرضها تكريس الأمن القانوني.

فالإصدار هو الصلة بين صناعة القانون وبين نشره، وعلى الرغم من الطابع الشكلي للإصدار، إلا أنه اختصاص أصيل له منشأ دستوري، كما أن تخلفه يُرتب استحالة خروج القانون للواقع التنفيذي على الرغم من استكمال كافة الإجراءات القانونية المرتبطة بصناعة التشريع.

وسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون مُقيدة بالنص المُصادق عليه من قبل السلطة التشريعية⁽¹⁾ وفي القيد ضمانه بضرورة الالتزام بالنص القانوني المستوفي للأشكال والإجراءات التشريعية وفق قنواتها السليمة، ويعتبر إجراء الإصدار مصدرا للأمن القانوني كونه يتضمن ضمانات إجرائية وشكلية تهدف إلى تأمين مسار نشر القانون، في المقابل يمكن أن يترتب على شرط الإصدار وضعيات إجرائية معقدة، تهدد الأمن التشريعي؛ وهي العناصر التي فصلها ضمن مقتضى الفصل الثاني من نفس الباب.

ب: نشر القانون (الإعلام بالقانون)

النشر هو العنصر المنشأ للتلازم القانوني بافتراض العلم بالقانون، ومن أهم الضمانات القانونية التي يُمكن أن يُحتج بها كعنصر حماية للموظف وللغير، وهي القاعدة الدستورية التي تُقيد الاحتجاج بالقانون بنشره طبقاً للآليات والقنوات الرسمية⁽²⁾.

وفي النص الدستوري ضمانه قانونية بالتحجج بالنشر الرسمي؛ فمن أهم الضمانات التي تؤسس لها فكرة النشر الرسمي، هي فكرة الانتظام الذي يفرضه قيد إلزامية النشر تأسيساً على النص الدستوري أعلاه بالإضافة إلى أن ضمان الاستمرارية في النشر التي يفرضها منطوق المرفق العام، وتطور صناعة القانون لتنظيم شؤون الدولة والمجتمع، والنص الدستوري أعلاه تضمن الإشارة إلى النشر بصفة عامة دون تحديد لطرقه أو وسائله، غير أنه تضمن شرط رسمية النشر.

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر دراسة مقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 82.

(2) المادة (78) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

وبالرجوع للمادة 4 من القانون المدني فإن النشر الرسمي يتم بواسطة الجريدة الرسمية فبعد مضي يوم كامل من النشر يبدأ نفاذ القانون في مواجهة سكان العاصمة، وباقي الإقليم يبدأ نفاذ القانون في مواجهتهم من تاريخ الختم المؤشر به على وصول الجريدة الرسمية لدائرة الإقليم⁽¹⁾ وبذلك يعتبر النشر هو المُفَعِّل لنفاذ القانون، والمُحَرِّك للخاصية الإلزامية فيه والمُحَقِّق لهدف وغاية الإعلام به⁽²⁾ ما يعني أنه بدون نشر رسمي لا يوجد تكليف قانوني ولا التزامات أو مساس بالمراكز القانونية للأفراد.

ويرى الأستاذ "رفعت عيد السيد" أن النشر مقتضى مطلوب في القوانين كما في اللوائح التنظيمية بمبررات أكثر إلحاحا في الأخيرة، وأهمية النشر تظهر في إدراك المخاطبين بالقانون لنتائج وأثار تصرفاتهم، وتَحَقُّق علمهم بها موجب للمسؤولية وإطاعة القانون، واحترام حدوده وضوابطه⁽³⁾.

وللنشر الورقي ضمن الجريدة الرسمية أهمية في تحقيق مقتضيات الوصول المادي للقانون؛ باعتبار هذا الأخير من أهم الضمانات المرتبطة بالأمن القانوني؛ ويبقى وجه من أهم أوجه ضمانات الإعلام بالقانون، لوضوح مرجعيته القانونية والدستورية، ذلك أن تحقيق الفعالية في ضمان الوصول المادي للقانون، يرتبط بمدى ضمان جودة ونوعية عملية النشر.

كما أن الموقع الرسمي الإلكتروني للجريدة الرسمية في الجزائر يدعم مدلول استمرار التمكين من المنشورات القانونية⁽⁴⁾، ورغم أهميته غير أنه ليس محصنا من النقد، ذلك أن التضخم ظاهرة لصيقة بالقانون وليست بوسيلة نشره فالتعقيد المرتبط بتضخم النصوص القانونية على المستوى الورقي يُقاربه تعقيد على المستوى الإلكتروني.

ومع ذلك يتعين أن نُشير إلى أن القاعدة الدستورية المُتضمنة النشر الرسمي ضمن المادة 149 من التعديل الدستوري 2020 المشار لها سابقا؛ قاعدة تتضمن ضمانة دستورية عامة في مواجهة كافة السلطات، ذلك أنه لا يمكن من زاوية الأمن القانوني ووفقا لمقتضيات التمكين من الوصول المادي

(1) المادة (4) من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخة في 26 سبتمبر 1975، (المعدل والمتمم).

(2) أنظر: مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، الأمانة العامة للحكومة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، ص. 6. متاح في الموقع الرسمي للجريدة الرسمية على الرابط التالي: <https://bit.ly/35Wz9k8> أطلع عليه: يوم 2021/03/01، على الساعة: 10:00.

(3) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص. 188.

(4) أنظر الموقع الرسمي للجريدة الرسمية على الرابط التالي: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

للقانون من خلال وسائل محددة بطرق رسمية مفاجئة المخاطبين بالقانون بحجية النشر، بوسائل لا يفترض القانون نفسه علمهم بها، أو هناك غموض بشأن حجيتها في النشر وعدم وضوح استغراق المصطلح الدستوري لها حكما، والنشر الذي يُحتج به في مواجهة المخاطبين بالقانون هو الذي يكون مستوفيا لفكرة النشر في مفهوم الدستور والقانون بما يُفترض معه العلم بالقانون.

إذ أنه يتعين أن يتم نشر القانون وفق ما يحقق غاية النشر، دون تحويل أداة النشر لإجراء شكلي مفرغ من جوهره، بضمان فعلية نشر القانون، بحيث لا يعتبر من قبيل النشر تحضير الجريدة الرسمية والإحجام عن توزيعها بما لا يُمكن المخاطبين بنصها من الاطلاع عليها على وجه الحقيقة، وبغياب ذلك تنتفي هنا الصفة القانونية للنشر وما يترتب عليه⁽¹⁾ وفي هذا الرأي تأكيد لضرورة توافر خاصية الفعلية في النشر، بحيث لا يكفي مباشرة إجراء النشر فقط إنما يتعين مراعاة ضرورة تحقيقه في الواقع، بما يؤدي إلى سلامة إنفاذ القانون في حق المخاطبين به، وبالتالي سلامة آثاره في مواجهتهم، وهي الخاصية التي تمنح ضمانة في مواجهة السلطة ومراعاة الالتزام بمبدأ التمكين المادي من الوصول للقانون.

فالتطور لا يعتبر عنصرا مناقضا للأمن القانوني أو مهددا له، بل على العكس فهو يدعمه بضوابط ومحددات تلتزمها الدولة، بضرورة مراعاة شكلياته وأساليبه بما يحقق ضمانة الاطمئنان، والاستقرار للحقوق والحريات، وهو ما يجسده إجراء النشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾.

ما يعني ضرورة أن نشير إلى أنه من المفيد في رأينا الحفاظ على ضمانة النشر الرسمي ضمن الجريدة الرسمية ما يدعم الأساس المنصمّن حماية دستورية الحق في الوصول المادي للقانون واستقراره، وتدعيمه بالانفتاح على مدلول الأمن القانوني في تحقيق جوهر فكرة الوصول المادي، ما يعني ضرورة اعتماد مفهوم مرّن لطرق النشر بالموازاة مع فكرة رسميته ضمن الجريدة الرسمية.

وعليه يتعين تحيين النصوص القانونية بما يتلاءم والتوجه الدستوري الجديد بدسترة الأمن القانوني وفق ما يُحقق مُتطلباته في النظام القانوني، التي من أهم مكوناتها تحقيق الوصول المادي للقانون، لآثاره القانونية المؤثرة في المراكز القانونية للمخاطبين بالقانون، وبسبب افتراض العلم به بعد تحقق فكرة النشر

(1) محمد حسين منصور، نظرية القانون مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، المرجع السابق ذكره، ص. 240.

(2) علي مجيد العكلي، "النشر في الجريدة الرسمية ودوره في تحقيق الأمن القانوني"، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 4، العدد 2، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2019، ص. 99.

الرسمي، وهي الفكرة التي يتعين أن تكون واضحة المفهوم، مُحددة الوسائل بما يحقق فكرة الثقة في النشر الرسمي للقانون، وهو ما ناقشه في العناصر اللاحقة من خلال التعرض لمتغير الحق في الوصول للقانون في مقابل مبدأ عدم جواز الاعتذار به.

2: وسائل استعمال الحق في الوصول للقرارات والوثائق في بعدها التنظيمي والذاتي في النظام

الجزائري

تدعم مدلول تمكين المواطنين من الوصول المادي للقانون بالمادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على أنه: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها"⁽¹⁾.

وهو ما يعكس من زاوية أخرى تدعيم الضمانات الدستورية للحق في الوصول المادي للقانون، وكل ما من شأنه أن يمس بالمراكز القانونية للمخاطبين بأحكام القانون، بضمان الاطلاع على أعمال الإدارة.

وهو المدلول الذي نجده مجسدا ضمن المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة في المادة 8 منه بإلزامها بضرورة تمكين المواطنين من الوصول للتنظيمات والترتيبات التي تتخذها بمناسبة عملها الإداري، وأن تعمل على تطوير وملائمة الوسائل المستعملة لإعلام المواطنين، والأهم أن نص المادة 4 من نفس المرسوم تضمن حماية للتوقعات المشروعة من خلال ضمان مطابقة الوثائق الصادرة عن الإدارة لنص القانون⁽²⁾ وتتضمن المادة 8 مفهوما مرنا في استعمال وسائل إعلام المواطنين، وحث الإدارة على تطوير كفاءتها في استعمال هذه الوسائل بما يتفق والتطورات التكنولوجية وبيئة العمل ومحيطه، بحيث تراعي الإدارة طبيعة القرارات المنشورة، وتحدد الوسائل المناسبة لتحقيق ملائمة الإعلام بها، بما يتفق مع مدلول الأمن القانوني وتحقيق الوصول المادي للقانون.

بينما المفهوم الذي يُقاربه في سلسلة المراسيم التنفيذية؛ المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية إذ نص على ضرورة اتخاذ هيئات البلدية، ممثلة في المجلس الشعبي البلدي كل إجراء من شأنه تسهيل وصول المواطنين للمعلومات، بشأن كيفيات ضبط وتسيير شؤون البلدية ضمن المادة 2 منه، وفي مقابل هذه الصلاحية تم

(1) المادة (55) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (8) (4) من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 6 جويلية 1988.

حفظ خصوصية الوثائق ضمن نص المادة 3 من ذات المرسوم التنفيذي، وبالأخص الوثائق ذات الطابع الفردي بمنع الاطلاع عليها، وكذا تلك المتعلقة بالمسائل التأديبية أو تلك المتعلقة باتخاذ قرارات ذات طابع يهدف إلى حفظ النظام العام أو تلك المتعلقة بإجراءات متخذة بمناسبة منازعة قضائية⁽¹⁾.

ففي مقابل الحق في الحصول على المعلومات، والاطلاع على أبعاد سياسة تسيير شؤون البلدية مدلول تشاركي يهدف إلى تعميق أبعاد العلاقة بين المواطن والإدارة، بالإضافة إلى تكريس مبدأ الحماية لخصوصية بعض القرارات ذات الطبيعة الفردية أو تلك المتعلقة بالنظام العام.

هذا ونشير إلى أن القرارات الفردية يتحقق الوصول لها من خلال التبليغ الفردي، ذلك أنه كأصل عام ورغم كون نفاذها مرتبط بعملية الإصدار، غير أن حجيتها بالنسبة للأفراد المُخاطبين بها لا تتحقق إلا من خلال العلم بها وفقا للإجراءات القانونية⁽²⁾، وبذلك تتحقق دلالة العلم وتسهيل الوصول والنفاذ للقرارات الفردية التي لها تأثير مباشر على المراكز القانونية للمخاطبين بالقانون.

وهي أيضا الممارسة التي تتجسد في اتجاه القضاء الجزائري باحترام مبدأ التمكين من الوصول للقرارات الفردية، وهو ما ظهر في ضرورة مراعاة التبليغ الفردي في المجال التأديبي في ميدان الوظيفة العمومية باعتباره أحد أهم ضمانات مباشرة إجراءات الضبط الوظيفي.

فهناك إنسجام بين توجه القضاء ومقتضى التشريع في تعاطيه مع مسألة التبليغ الفردي إذ قرر مجلس الدولة الجزائري ترتيبا على عدم احترام إجراءات التبليغ في مادة القرارات الفردية، في ميدان الوظيفة العمومية في المجال التأديبي، والتمكين من الوصول للملف التأديبي المتابع على أساسه الموظف وفقا لما تقتضيه الضمانات المُكرسة ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأمر رقم 06-03؛ باعتباره من أهم ضمانات المتابعة التأديبية ما أفضى إلى إبطال القرار المتخذ من قبل المؤسسة

(1) المادة (2) (3) من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المؤرخ في 30 جوان 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 12 جويلية 2016.

وتظهر أهمية المرسوم التنفيذي رقم 16-190 من خلال كونه تضمن إجراءات وكيفيات طلب الوثائق الإدارية، ما يضمن سلامة الممارسة القانونية للمواطنين، وتحقق مدلول التمكين من الحق في الاطلاع من زاوية إجرائية ما حددته المادة (4) من نفس المرسوم بالإضافة إلى أن تقييد الإدارة بعدم التحجج بأرشفة الوثائق الإدارية، كعائق يمنع الاطلاع عليها ضمن نص المادة (7) من نفس المرسوم.

(2) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007، ص. 846.

المستخدمة بالاستناد إلى مجموعة من المعايير القانونية تتمحور كلها حول فكرة الضمان للوصول المادي للقرارات والإجراءات الفردية المتخذة من قبل الإدارة اتجاه الموظف⁽¹⁾. وهو جوهر وغاية الحماية من تكريس مبدأ التبليغ ضمن القرارات ذات الطابع الفردي كون إغفال هذا الحق من طرف الإدارة، يترتب عنه تفعيل الحماية القانونية والقضائية في مواجهتها.

إذ تتحدد وسيلة الإعلام بالقرارات التنظيمية إما عن طريق نشرها ضمن الجريدة الرسمية أو من خلال النشرات الرسمية⁽²⁾، ويختلف بذلك النشر عن الاطلاع في الجهة التي تباشر كل نوع منهما كما يختلفان من حيث الآثار القانونية التي يرتبانهما.

فالنشر إجراء قانوني تباشره الإدارة، فيكون ملزما في حقها دون الحاجة إلى التماسه والسعي إليه من طرف الأشخاص، بالإضافة إلى أنه يُرتب التزاما اتجاه أحكامه بمجرد نشره، في حين أن الاطلاع عمل انفرادي يطلب من الإدارة، ولا يترتب على مباشرته التزامات في حق طالبه⁽³⁾.

وقد تضمن التوجه التشريعي والتنظيمي في الجزائر الموازنة بين مدلول الحق في الاطلاع، كحق مدعم للضمانات والحقوق الفردية، والالتزام المُقترن بصناعة النصوص القانونية وتمهيد تفعيل آثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها عن طريق النشر، مما يحقق دعائم الأمن القانوني في الوصول المادي للقانون، وبالأخص في دائرة الحقوق والحريات والضمانات المكفولة دستورا وتنظيما للموظف وللغير.

3: الحق في الوصول للقانون وقاعدة عدم جواز الاعتذار بجهله

تتضمن قاعدة الحق في الوصول المادي للقانون وقاعدة عدم الاعتذار بجهله انسجاما ظاهريا كون أن الضمان الدستوري للحق في الوصول للقانون، يُفترض معه فعالية العلم بالقانون، وهي الدلالة التي نجدتها في الجدل الفقهي حول الإمكانية وعدم الإمكانية في قاعدة العلم بالقانون وعدم جواز الاعتذار

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة، القرار رقم 070207، المؤرخ في 2012/01/12، بين (م. ب) ضد (و. ت. ت. م)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3n2DfvN>، أطلع عليه بتاريخ: 2021-05-30، على الساعة 12: 25، وجاء في بعض أجزاء المبدأ المقرر ضمن قرار مجلس الدولة: "... يعد من قبيل خرق الضمانات التأديبية: عدم تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، وعدم تمكينه من الاطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما من تحريك الدعوى التأديبية، وعدم تبليغه بقرار العقوبة التأديبية في أجل 08 أيام...".

(2) المادة (9) من المرسوم رقم 88-131 السابق ذكره.

(3) عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ذكره، ص. 103.

بجهله:

ويؤسس لقاعدة عدم الاعتذار بجهل القانون عند فئة من الفقهاء على أساس قرينة قطعية يقينية العلم بالقانون، تأسيسا على النشر كمؤشر للعلم به، وانتقدت الفكرة على أساس نسبية قرينة القطعية وإمكانية إثبات عكسها⁽¹⁾ والاستناد إلى مبررات قانونية يمكن إثبات عكسها يضعف منطقية قاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون، رغم أهميتها في الفقه القانوني.

إذ أن هناك تعارضا جليا بين مقتضى الوصول للقانون باعتباره أهم أسس الأمن القانوني ومبادئه وبين قاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون؛ ذلك أن جوهر فكرة الوصول المادي للقانون، تقتضي تحقق هدف وغاية الوصول للقانون من خلال ضمان جودة النشر الرسمي وضمن الاستمرار من التمكين من الوصول للقانون بعد نشره، وضمن حقيقة العلم بالقانون.

وفي توجه آخر نظر فيه للمراد بالعلم بالقانون؛ أنه الالتزام القانوني الذي يقع على عاتق المخاطب بالقانون بضرورة العلم بأحكامه التكليفية، فإذا كان التحجج بعدم العلم بسبب التقصير من طرف المُكلف بالقاعدة القانونية كان عدم العلم مرده فعلة، وفي حالة انتفاء التقصير جاز الاعتذار بجهل القانون فمناطق قاعدة الاعتذار بعدم العلم بالقانون، ترتبط بالأحكام الوضعية وتُقيد في الأحكام التكليفية بقيد الاستطاعة⁽²⁾.

كما يُؤسس للقاعدة على أساس فكرة العدالة التي مردها يرجع للحفاظ على الاستقرار والأمن في المجتمع، بترجيح مقتضيات المصلحة العامة، على فكرة العلم الفعلي بالقانون من خلال أساسين؛ تمكين المخاطبين من النفاذ للقانون والعلم به بطرق منضبطة ومنظمة، مع ضرورة طلب الفرد لهذا العلم⁽³⁾.

يتضح مما سبق أن تطبيقات قاعدة العلم بالقانون وعدم جواز الاعتذار به من مُستلزمات القاعدة القانونية، ومن متطلبات إعمالها، واستقرارها في زاوية التنفيذ، وتتضمن القاعدة القانونية أعلاه التزاما بوجهين الأول على عاتق السلطة بتسخير إمكانياتها ووسائلها المادية والقانونية لتحقيق مدلول الوصول المادي للقانون، والثاني يُلقى على عاتق المُخاطب بالقانون بضرورة سعيه لمعرفة أحكام القانون

(1) محمد شكري سرور، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 190، 189.

(2) مصطفى محمد الجمال، تجديد النظرية العامة للقانون نحو توظيف أصول الفقه الإسلامي في بناء أصول القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 87.

(3) همام محمد زهران، مصطفى محمد أبو عمرو، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 80، 89.

ومقتضياته.

وفي الرأي منطوق يُغلب الواقعية، ويقوم على أساس تحقيق فكرة النشر من خلال تفاعل كل العناصر المعنية بها، فالسلطة لا يمكنها محاجة الناس بقانون لم يُنشر، والمواطن لا يمكنه الاعتذار بجهله لقانون نشر.

مما سبق يتضح أن الالتزام بالنشر له وجهان؛ وجه مرتبط بقاعدة النشر كإجراء يترتب عنه تفعيل تنفيذ القانون ومحاجة الناس به، ووجه ملزم للسلطة المكلفة بالنشر، بضرورة تمكين المواطنين منه وفق الآليات القانونية والمادية المتاحة.

غير أن مطابقة قاعدة عدم الاعتذار بجهل القانون⁽¹⁾. بقاعدة ضمان الوصول له ومن ثم العلم به كمقتضى من مقتضيات الأمن القانوني تفرض ضرورة الحرص الرسمي في التأسيس لنظام قانوني منضبط ومتوازن والحرص في مسألة التكليف الدستوري الملقى على عاتق مؤسسات الدولة بتحقيق غاية وهدف النشر الرسمي للقانون، بما يتماشى ودسترة الحق فيه، ذلك أن جوهر النشر وغايته هو إعلام المخاطبين بالقانون، وهو الجوهر الذي ينبغي اتخاذ كافة الإجراءات وتسخير كامل الوسائل لتحقيقه وعدم انتهاكه لتوازي القواعد الدستورية في قاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون، وقاعدة عدم جواز المساس بجوهر الحق في الوصول للقانون طبقا لما نراه من استقراء نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾.

ثانيا: مبدأ الوضوح والقيمة المعيارية لدستورته في النظام الجزائري

مبدأ وضوح القانون كمبدأ ضامن للأمن القانوني مبدأ علوي في تراتبية المبادئ التي يتعين على المشرع مراعاتها عند سنه للقانون، بسبب تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الوضوح القانوني في الدستور المعدل لسنة 2020 ضمن المادة 34 المشار لها سابقا؛ بدستورته ضرورة الالتزام بوضوح القانون في موضوع الحقوق والحريات، ما يفيد في قراءة موازية أن هذا الإلزام الدستوري ينفذ في مواجهة السلطة التشريعية بالتزامها بقاعدة وضوح القانون ضمن نطاق تدرجها الهرمي، وما يترتب عنه أثناء تطبيقه، من ضمانات مرتبطة بالقاعدة الدستورية، كمفعّل لدعوى الدستورية، وكضامن للحق أمام القضاء في حال

(1) أنظر: المادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) أنظر: أحكام المادة 34 من التعديل الدستوري نفسه.

إغفال مبدأ وضوح القانون.

وهو ما يظهر أهمية القيمة الدستورية لمبدأ وضوح القانون في النظام الدستوري والقانوني في الجزائر على حد سواء، كون الحماية القانونية التي يوفرها ترتبط بمبدأ المشروعية؛ ذلك أن الطبيعة الإلزامية للأحكام الدستورية العادية تعتبر معيار لقياس مدى مشروعية النصوص القانونية فكما ناقضت هذه النصوص ما تضمنه الدستور كلما اعتبرت انتهاكا لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.
تحديدا لعنصر فهم "مبدأ وضوح القانون" نتعرض لبعض تفاصيله في النقاط التالية: التظاهر الدلالي لمبدأ وضوح القانون في الدستور من خلال عنصري المشروعية والإلزام (1) كما نتعرض لمعيار وضوح القانون كأداة لصناعته وصورة لجودته⁽²⁾.

1: التظاهر الدلالي لمبدأ وضوح القانون في الدستور من خلال عنصري المشروعية والإلزام

يرتبط الحكم الدستوري في شأن ضمان وضوح القانون، والاهتمام بمفهوميته وضمن استقراره⁽²⁾ بتساؤلنا حول طبيعة الحكم المتضمن في تقرير مراعاة عناصر الوضوح والفهم والاستقرار، فهل يعتبر الحكم المتضمن في الفقرة الأخيرة من المادة 34 حكما قابلا للتطبيق بذاته؟ أم يحتاج إلى الأدوات التنفيذية تحدد كفاءات إعماله في صناعة القانون؟

تتقيد الدولة بجميع مؤسساتها بالخضوع للقانون⁽³⁾ ما يدعم التأسيس لمبدأ وضوح القانون على المستوى التنفيذي وإيجاد آليات وميكانيزمات تسهم في تحقيقه، ما يعني أن مبدأ الوضوح وضمن الاستقرار وضمن الوصول هي مبادئ مشترطة في النصوص القانونية، غير أنه في ذات الوقت تحتاج إلى مصادر تشريعية تستمد منها هذه السلطة، وهنا نرجع للتحويل في طبيعة صناعة الدساتير، وكيفية تأثيرها في تنفيذ أحكام الدستور.

إذ حدث تحول معياري في صناعة الدساتير بالخروج على القاعدة النمطية، في كون الدستور يختص بتحديد القواعد العامة للنظام القانوني، إلى تبني نوع من الأحكام الدستورية يمكن تنفيذها مباشرة، دون حاجة إلى وسائط تدعم تنفيذ الحكم الدستوري، كما يمكن الاحتجاج بهذه الأحكام الدستورية في

(1) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2013، ص.537.

(2) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) إيناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع السابق ذكره، ص.58.

مواجهة الكافة⁽¹⁾.

ومن هنا تبرز أهمية القيمة المعيارية لمبدأ وضوح القانون كمبدأ قاعدي تؤسس له المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ يمكن للموظف الاحتجاج مباشرة بالمبدأ في مواجهة الإدارة. غير أنه بالرجوع إلى قاعدة مرونة المبدأ الدستوري "مبدأ وضوح القانون" نجد دائماً وسائل قانونية تتيح مناقضة المبدأ تحت غطاء المعقولية، أو النسبية، أو المنطق القانوني.

فلغة القانون متعسرة الفهم معقدة اللفظ والمعنى، غير أن تخلف شرط القابلية للفهم على الرغم من إضفاء قيمة دستورية عليه، غير أنه لا يرقى في رأي للمجلس الدستوري للحكم بعدم الدستورية إلا في الحالة التي يصل فيها عنصر فهم ومقروئية النص حداً مجاوزاً لحدود المعقول، وتحقق معيار الغلو في صعوبة النص ودرجة تعقيده⁽²⁾.

وفي مقابل مرونة المبدأ تبرز أيضاً إشكالية تتعلق بالفائدة الإلزامية لمبدأ وضوح القانون في ظل تحول. يرتبط بتراجع دور المشروعية بالنسبة للقانون وقواعده، وي طرح تساؤلاً بشأن فعالية المعايير التي تؤسس لها النصوص القانونية بالاستناد على قيمتها المعيارية الإلزامية، في ظل غياب أدوات ووسائل تدعم مقبوليتها ولو نسبياً على المستوى الاجتماعي⁽³⁾. ما يعني أن التأسيس لمبدأ وضوح القانون بالاستناد إلى مبدأ المشروعية كضامن لا يمكن ضمان فعاليته على مستوى التنفيذ هذا من جانب، ومن جانب آخر ذهب الأستاذ "بلخير محمد آيت عودية إلى أن " **عدم المعيارية قد يظهر في تضمين مواد قانونية مبادئ وشعارات...** " ⁽⁴⁾. في مقاربة لهذا الطرح، يتعين أن يدعم مبدأ ضمان وضوح القانون كمبدأ دستوري بأدوات رقابية على المستوى الفني والتقني والاستشاري والإداري، والأهم على المستوى القضائي كهيئة ضامنة للضمان. غير ذلك سيتربط على دسترة مبدأ وضوح القانون، توطين هدم الثقة في القانون بسبب ممارسات لا تتسجم مع أحكام الدستور.

(1) عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص.82.

(2) عبد اللطيف محمد محمد، المرجع السابق ذكره، ص. 112.

(3) مراد بوعنان، "العقلانية القانونية ومفهوم الذكاء المعيارى"، **مركز تكامل للدراسات والأبحاث**، 2021، ص.7. متاحة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3GUjFdm>، أطلع عليه يوم 14-02-2022، على الساعة 08: 21.

(4) بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، المرجع السابق ذكره، ص.105.

على أنه؛ تشير الدلالة الدستورية والقانونية لمبدأ وضوح القانون توجهها رسميا في الجزائر نحو تحقيق مطلب جودة القانون ومعياريته في زاوية ضمان الحقوق والحريات، تحقيقا لمطلب شفافية القانون، وهو ما يمكن قراءة مدى تجسيده واحترامه في مراقبة صناعة النصوص القانونية بعد التكريس الدستوري للمبدأ.

2: معيار وضوح القانون كأداة لصناعته وصورة لجودته

يرتبط معيار وضوح القانون بكيفيات وآليات صناعته، التي تسهم في جعل القانون مظهرا محسوسا بالنسبة للمخاطبين به؛

وتتجسد أهمية الصياغة القانونية في كونها الآلية في يد صانع التشريع والتي تُترجم لنا غاية القانون وهدفه، من خلال شفافية وإرادة المؤسسة التشريعية، بإمكانية إدراكها، أو الوقوف على مراميها من خلال تفسيرها، والوقوف على طبيعة الالتزامات القانونية التي تقررها النصوص، ونوعية الحقوق التي تضمنها كما تتيح الصياغة المحكمة للقانون فعالية تنفيذ أحكامه، واعتماده اللغة القانونية في تنظيمه للظواهر الاجتماعية والوظيفية⁽¹⁾.

ما يعني بمفهوم المخالفة أن دور صانع التشريع قد يعتريه نقص، ويتلبسه إبهام في مقاصد القانون وغاياته، وقد يُصاحبه نقص الكفاءة، وانعدام الفعالية؛ بسبب عدم التحكم في الآليات التشريعية، وهو ما يرتد بدوره على نوعية النص القانوني، من خلال صعوبة تبين المراد من النص لمُشاكلة كل هذه المسائل للنص.

فسهولة فهم النص ترتبط بسهولة استعماله المترتبة على جودة تنظيمه، ما يُترجم بساطة الرجوع لقواعده وتحديد مكانها بيسر، فكلما تعسر ذلك كنا أمام تعقيد يؤثر على سهولة استخدام النص، وهو ما يسببه سوء نوعية ترتيب النص القانوني، كما يتحقق من خلال كثرة الإحالات⁽²⁾.

والهيكلية الشكلية للقانون وهندسة مواده وترتيبها يُحقق مدلول وضوح القانون، ويدعم تحقيق مطلب المقروئية كأحد أهم عناصر الوصول الفكري للقانون، نوع صياغة النص⁽³⁾ ذلك أن تعقيد شكل القانون

(1) محمد أحمد شحاتة حسين، المرجع السابق ذكره، ص. 241.

(2) محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبرة للتأليف والترجمة، مصر، 2009، ص. 59.

(3) مختار دويني، ضوابط جودة القاعدة القانونية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، 2015، ص. 179.

وتسلسل أحكامه، يتبعه تأثر المراد من قواعده في ظل عشوائية ترتيب نصوصه، فيلتبس التفريق بين الأصل والفرع، القاعدة والاستثناء، الحكم وانطباقه على أي وقائع؛ ومؤشر تعقيد النص ينطلق من نفس العناصر.

الفرع الثاني:

ثنائية التوقع المشروع وضمان استقرار المراكز القانونية

حماية التوقعات المشروعة غاية من غايات الأمن القانوني، يرتبط بفلسفة الأنظمة القانونية في الدولة وعلاقتها بالأطر التنظيمية القائمة فيها، وهو مكون مُحَدِد لِطَبِيعَةِ الْعِلَاقَةِ بَيْنَ مُخْتَلَفِ مَكُونَاتِ الدَوْلَةِ الْمُؤَسَّسِيَّةِ، وَالتَّشْرِيْعِيَّةِ، وَالمَخَاطِبِينَ بِالقانون، فمدار التوقعات المشروعة هو علاقة الثقة بين كل أطراف العلاقة القانونية ما تعرفنا على مضامينه ضمن الإطار المفاهيمي للأمن القانوني.

وهنا يتعين أن نشير إلى أن المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 لم تتعرض لمبدأ التوقعات المشروعة في صريح حكم الدستور كمبدأ جدير بالحماية باعتباره من مقتضيات الأمن القانوني على الرغم من الإشارة لضمانة استقرار القانون⁽¹⁾.

وهي النقاط التي نتناولها بالشرح والتحليل في العناصر التالية: التوقع المشروع (أولاً) استقرار المراكز القانونية (ثانياً).

أولاً: التوقع المشروع

يعتبر التوقع المشروع من المظاهر الذاتية للأمن القانوني وهو ما أشرنا له سابقاً، ومن هنا تبرز أهميته بالنسبة للقانون وللمخاطبين بقواعده.

فالأمن القانوني قوامه يبني على فكرة التوقع المشروع، الذي تتمحور فكرته حول قدرة الأشخاص على توقع الآثار القانونية المترتبة عن تصرفاتهم⁽²⁾ ومن هنا تبرز أهمية فكرة التوقعات المشروعة في بناء نظام الحماية للأفراد في مقابل التزامهم بالنصوص القانونية التي تنظم علاقتهم سواء على المستوى المؤسسي أو على المستوى الفردي، ما يؤدي إلى تحقيق التكامل بين مختلف عناصر الأمن القانوني.

(1) أنظر المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) بواب بن عامر، على هنان، " الحق في التوقع المشروع (الثقة المشروعة) كأحد ركائز الأمن القانوني"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، الجزائر، 2020، ص. 69.

وفي ذلك ذهب "يرينج" إلى أن التقييد الجامد للدولة يناقض فكرة الأمن القانوني وممارسة السياسة بحرية، فالدولة تلتزم بالقوانين التي تضعها تحقيقاً لغاية الأمن القانوني، وهي النظرية المعروفة بالتحديد الذاتي عند يلينك ووفقها تلتزم الدولة باحترام القانون مدة بقاءه نافذاً، ما يولد بدوره الثقة لدى الأفراد في النظام القانوني، وبالتالي يسهل عليهم معرفة طبيعة الآثار المترتبة عن الأعمال التي يباشرونها⁽¹⁾.

يعني أن صناعة النصوص القانونية يتعين أن تراعي فيها موضوعية معالجة أحكامها للظواهر الاجتماعية والمُحدثات القانونية بما يتلاءم وفكرة التوقعات المشروعة، بحيث لا يكون الخروج عن الإطار المنظم للمراكز القانونية سواء كانت فردية أو تعاقدية أو لائحية تنظيمية^(*) شاذاً عن المألوف لدى الأفراد في تنظيم مراكزهم القانونية بما يؤثر في علاقتهم بالمنظومة القانونية، ويرتد على البحث عن أطر أخرى لتنظيم علاقتهم في غير حماية القانون لانكسار ثقتهم في قدرته على تأمين الحماية اللازمة لمراكزهم القانونية.

وهنا تبرز أهمية فكرة الفقيه رادبروخ عن الثقة المشروعة من حيث ترجيح اعتماد مبدأ الثقة المشروعة على العدالة، إلا في الحالات التي يثبت فيها الغلو في الخروج على مبدأ العدالة إلى الحد الذي لا يمكن قبوله⁽²⁾. والقواعد التوجيهية في حدود تطبيق المبدأ، تفتح المجال أمام مقاربات متفاوتة من حيث التطبيق، وهو ما يبرز بدوره تعقيداً آخر يرتبط بالأبعاد الدلالية للأمن القانوني.

ومن الآليات التي يتبعها المشرع لتحقيق التوازن بين غايات التشريع الجديد، وبين ضرورة الحفاظ على المراكز القانونية، وتأمين التوقعات المشروعة للمخاطبين بالقانون مقارنة معيارية مبدأ الثقة المشروعة في مقابل المصلحة العامة (1) وآلية الأحكام الانتقالية كعنصر مخفف للمفاجئة وضامن لحماية الثقة المشروعة (2) وحتمية تطور القانون وحماية الثقة المشروعة بتطبيق آلية الأحكام

(1) محمد حسين منصور، نظرية القانون مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، المرجع السابق ذكره، ص. 261، 260.

(*) ذلك أن القاعدة التي تحكم مبدأ التوقع المشروع، هو أن تلتزم السلطة العامة بعدم هدم التوقعات المشروعة للمخاطبين بالقانون حد مفاجئتهم، سواء كانت بصدد تنظيم خاص بعلاقات الأفراد، أو بتنظيم مراكز قانونية عامة، وسواء كان التصرف الصادر عن السلطة الذي يمس بالمراكز القانونية واقعة مادية أو قانونية. أنظر: رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص. 110، وهو المعنى الذي تبنيه في ظل هذه الدراسة كونه يشمل عناصر تعريف الأمن القانوني ويتوافق مع مدلول الدراسة، العلاقة بين الموظف والإدارة في ظل التنظيم القانوني اللاتحي.

(2) روبرت ألكسي، المرجع السابق ذكره، ص. 95.

الحافظة(3).

1: معيارية مبدأ الثقة المشروعة في مقابل المصلحة العامة

على قدر الأهمية المرتبطة بعناصر الأمن القانوني، غير أنها ترتبط بتعقيد معياري خارج نطاق المفاهيم، يتجلى أكثر عند تطبيق النصوص القانونية المستحدثة، وهنا تثار مسألة أخرى لها ارتباط مباشر بالموضوع من حيث قيام عنصر الضرورة الموجب لصناعة أو إنتاج نص قانوني جديد، وتبرز موجبات المصلحة العامة كمحددات وضوابط، إذ تتدرج هذه التفاصيل ضمن مقتضى المنطق القانوني.

وتظهر أهمية المنطق القانوني في صناعة القانون، وفي قيام مقتضيات تعديله، وموجبات نهاية صلاحيته بإلغائه، وهنا تبرز المصلحة العامة كغاية مطلوبة في القانون، وصناعة النص تمكن من تحقيق هذه الغاية، وتلازم المقنضيين من تلازم العلة والمعلول، وهو الدافع للتشريع المستوعب لتطور المصالح العامة، أو تعديله وفق ما يسايره من تغير وتطور، أو إلغائه⁽¹⁾.

ما يميز الأمن القانوني هو تكامل مبادئه فيما بينها تحقيقاً لهدف مقبولة القانون، بحيث لا يرتبط مدلول الثقة المشروعة دائماً بعناصر النص القانوني؛ بل قد يشير إلى غاياته وأهدافه، وهو التعقيد الذي تظهره دلالة الثقة المشروعة في مقابل المصلحة العامة. وهو التضاد الذي أشرنا له سابقاً في مقاربة ترجيحية لصالح المصلحة العامة في عنصر العلم بالقانون.

2: الأحكام الانتقالية كعنصر مخفف للمفاجئة وضامن لحماية الثقة المشروعة

تعتبر الأحكام الانتقالية عنصر ضمان للمراكز القانونية، يوجبه مبدأ الثقة المشروعة في القانون الذي مقتضاه عدم مفاجئة القانون للمخاطبين بأحكامه، بنصوص يترتب عنها إعادة تشكيل للمراكز القانونية بشكل غير مألوف ضمن قواعد القانون القديم، من غير الالتزام بقاعدة المرحلة الانتقالية⁽²⁾.

على الرغم من أن الأحكام الانتقالية لها أهمية ترتبط بكونها تخلق جسراً مرناً للانتقال لتطبيق القانون الجديد، كما أنها تحجز الضرر تحت وطأة المفاجأة، الذي قد يسببه تغير القانون أو تعديله بالنسبة

(1) مصطفى إبراهيم الزلمي، فلسفة القانون المنطق القانوني في التصورات، ط1، إحسان للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2014، ص.28.

(2) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سنن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، الجزء الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص.1464.

للمراكز القانونية، غير أن الأحكام الانتقالية عاجزة عن تحقيق الجبر الكلي للضرر الذي تتسبب فيه مخالفة توقعات المخاطبين بنص القانون، خاصة في ظل العلاقات التنظيمية اللائحية، إذ يتمحور جبر الضرر الجزئي، تجنيب فئة معينة لفترة معينة الآثار السلبية عن التحول التنظيمي في معالجة مسألة قانونية بذاتها، غير أن خاصية واقعية النص القانوني، والإمكانيات والموارد المالية والهيكلية، تمنع المعالجة الكلية لأثر نقض التوقعات المشروعة في نص القانون بموجب فكرة الأحكام الانتقالية؛ بالإضافة إلى طبيعة العلاقة اللائحية التنظيمية وخصوصيتها، ما فصله في الجزء المتعلق بالأحكام الانتقالية في نظام التقاعد.

3: حتمية تطور القانون وحماية الثقة المشروعة بتطبيق آلية الأحكام الحافظة

القانون كأصل عام محكوم بثنائية الثبات والتطور، فهو ثابت ومستقر لتشكله اجتماعيا في سياق ظواهر معينة تستدعي استقراره للحفاظ على استقرار المراكز القانونية، وهو متطور لعدم كفاية تلك القواعد نفسها للحفاظ على استقرار هذه القواعد، فتبرز أهمية تغيير أحكامه لضمان متطلبات الاستقرار والواقعية ذلك أن: القانون لا يُعارض تجدد وتطور قواعده، لتساير الأوضاع المعاصرة، غير أنه يتعين أن يراعى في التشريع الجديد شرط الوصول المادي للقانون بمراعاة مبادئ النشر والشفافية، وأن تخلو القاعدة القانونية من تضمين نصوصها التنفيذية ما يشكل عائقا أمام تنفيذها، بل يجب أن تشمل على القاعدة القانونية التنفيذية ما يضمن فعاليتها⁽¹⁾.

فالقاعدة القانونية النوعية هي التي تتصف بالقابلية للتطور والتغير لتساير المستجدات المجتمعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يُمكنها من تحقيق الاستقرار بمفهوم الثبات، والاستقرار بمفهوم التطور⁽²⁾. غير أن تطور القاعدة القانونية يتعين أن تراعى فيه طبيعة المراكز القانونية السابقة وذلك من خلال تضمين النص الجديد مواد حافظة تمدد الصلاحية الزمانية لسريان العمل بالقانون القديم، حماية

(1) سامية قلوشة، "تحقيق استقرار القوانين بالأمن القضائي"، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، المجلد 3، العدد 01، المركز الجامعي آفلو، الجزائر، 2020، ص. 333.

(2) فتطور القانون وتغييره لا يناقض في مفهومه عنصر استقرار القانون، إنما عدم الاستقرار مرده إلى انعدام يرجع إلى تضخم التعديلات الواردة على القانون وكثرتها ما تناوله الأستاذ: مختار دويني، في مقاله: "مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 3، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، الجزائر، 2016، ص. 31، 32، وكثرة تعديل القانون تناقض مطلب ترشيد التشريع ونوعيته.

للمراكز القانونية المتكونة في ظل القانون القائم بموجب المواد الحافظة⁽¹⁾.

والمادة الحافظة بهذه الصفة تعتبر من الضمانات ذات الأهمية المحورية، بحيث تُسهم في تحقيق الأمن القانوني، من خلال الحفاظ على الاستقرار المُتوازن للمراكز القانونية، التي تُضمن مبادئه ضمن القانون الجديد نفسه، وهو ما يُحَقِّقُ مفهوم تناغم النصوص القانونية، وتكاملها في تحقيق غاية الأمن القانوني.

ثانياً: استقرار المراكز القانونية

نظرية الاستقرار هي غاية المجتمعات القانونية وهدفها من السعي نحو جودة النظام القانوني بتحقيق استقرار هيكله وموضوعه، وحكمه، وهو ما يُسهم في بناء دولة العدل والقانون، غير أن فكرة الاستقرار وإن كانت غاية، فهي ليست عقيدة مُقدسة يُمتنع المساس بها في صناعة النصوص القانونية إنما تُلتزم بالقدر الكافي لتحقيقها؛ فتكوين القاعدة القانونية وطبيعتها التشريعية تجعل من مفهوم الاستقرار مفهوماً حركياً يُنظَرُ للأمن القانوني في قواعد القانون وضمن النظام القانوني، بما يتماشى ومدلول التوازن بين مفهومه التطوري ودلالة الاستقرار فيه.

ذلك أن دلالة الاستقرار كعنصر من عناصر الأمن القانوني هي: استقرار القواعد القانونية وثباتها بحيث تؤدي إلى الاطمئنان للمراكز القانونية التي يحدثها القانون في زاوية الحقوق والحريات⁽²⁾.

إذ تتربط عناصر الأمن القانوني في شكل متكامل بغية ضمانه الكلي؛ غير أن احتكاك مقتضياته مع واقع التطبيق، يطرح جملة من المعوقات المرتبطة به كمبدأ.

فعلى الرغم من عدم يقينية الآثار التي يرتبها مبدأ التوقع المشروع وطبيعة انعكاسها على الأمن القانوني، إلا أنها لا تنفي أهميته كمبدأ على الأقل من زاوية التزام الدولة بما تضعه من تشريع، في مقابل ذلك تُحجب الناحية الإيجابية لمبدأ التوقعات المشروعة بسبب عدم إمكان التنبؤ بالتصرفات المعيارية للسلطة في المستقبل، ذلك لا يمنع من أنه يمثل عامل حماية عام في مواجهة التغيرات المفاجئة بموجب

(1) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص. 169.

(2) خالد روشو، "دور القاعدة الدستورية في إرساء الأمن القانوني"، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 1، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، 2018، ص. 114.

عنصر التدابير الانتقالية⁽¹⁾.

وهنا تظهر أهمية عنصر استقرار المراكز القانونية، كعنصر حماية للحق المكتسب، من خلال مبدأ التوقعات المشروعة بواسطة التدابير الانتقالية، في مواجهة تهديد التشريع لهذه المراكز؛ وهي المفارقات التي يصنعها عنصر الأمن القانوني، في ظل تراثبية تدمج بين التضاد والانسجام، والضابط إلتزام الدولة بالقانون.

والتزام الدولة بالقانون ومبدأ سيادة القانون بحسب ما ذهب له عليوة مصطفى فتح الباب هو: أن تحتكم الدولة للقانون بمفهومه الواسع، من خلال احترام هرمية قواعده ودرجة إلزاميتها⁽²⁾.

ومن هنا يظهر أن أهمية الأمن القانوني ترتبط بإعادة ضبط معيارية مبادئ القانون، لكن الإشكالية التي تثيرها هذه الأهمية ترتبط بأدوات تحقيقها، وهو العنصر الذي يظهر تأثيره من خلال درجة ونوعية التهيكلة للمبدأ "الأمن القانوني" في النظام القانوني الجزائري، من خلال تحلل مبدأ سيادة القانون من التماثل الشكلي له في النظام القانوني، إلى التطبيق الفعلي. واستقرار المراكز القانونية يقوم على العناصر التالية التي نتعرض لها وفق الترتيب التالي: التشريع وأثره في تحقيق مدلول استقرار المراكز القانونية (1) أثر نشر التشريع على استقرار المراكز القانونية (2) مبدأ عدم رجعية القانون والأثر الفوري لسريانه مقومات لاستقرار القانون (3) عدم رجعية القانون والطبيعة الاستثنائية لرجعيته تدعيم لمدلول الثقة والاستقرار في القانون (4).

1: التشريع وأثره في تحقيق مدلول استقرار المراكز القانونية

يرتبط مدلول الاستقرار بشكل عام بنوعية القانون؛ ما يعيدنا لأبعاده الفلسفية من خلال ارتباطات جدلية تعمق الدلالة المعيارية لعناصر الأمن القانوني، وتراوح دلالتها بين الشكوية واليقينية.

إذ تظهر معالم هذه اليقينية بأهمية النص أو التشريع في المذاهب الشكلية لكونه يحقق هدف ثبات واستقرار القانون، كما يحقق الأمن القانوني، بسبب خاصيته الملزمة للمخاطبين بأحكامه، فهو أداة للتمكين من الحق، يتقيد القضاء بأحكامه، ولا يحيد عنها إلا في حدود ضيقة وضمن ضوابط أعمال السلطة

⁽¹⁾Philippe RAIMBAULT, Op, Cit, p.416 .

⁽²⁾ عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سنن وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، الجزء الثاني، المرجع السابق ذكره، ص.1020.

التقديرية للقضاة⁽¹⁾. في حدود هذا الرأي؛ نجد أنفسنا أمام مسلكين، أحدهما يرتبط بطرق الصناعة ويقينيتها وثانيهما بطريقة التنفيذ القائمة على إعمال الرأي والتقدير، غير أنهما يلتقيان في مطلب تحقيق الاستقرار، وهو ما يثير الشك في نتائج وآثار الأمن القانوني بالنظر لطبيعة الأنظمة القائمة من جهة. ومن جهة أخرى يثير تساؤلنا حول طبيعة الأمن القانوني نفسه وطبيعة تهيكله في النظام القانوني، في ظل الغموض الذي تدرس به عناصره.

عموما في النظام القانوني الجزائري يعتبر الأمن القانوني مبدئيا ضابطا لصناعة القانون، بموجب المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المشار لها سابقا، كما أنه أداة لحفظ معيارية النصوص القانونية، والتشريع يرتبط بفكرة استقرار المراكز القانونية من خلال كونه مصدرا لتنظيم هذه المراكز.

2: أثر نشر التشريع على استقرار المراكز القانونية

من المعلوم أن المبادئ المرتبطة بالزامية نفاذ التشريع هي ضرورة إعلانه عن طريق نشره⁽²⁾. ويعتبر عنصر النشر عنصر محقق للاستقرار وللامن القانوني من زاوية إجرائية. وبالرجوع لأحكام المادة 78 من التعديل الدستوري 2020 المشار لها سابقا نجد أن حجية النص مرتبطة بتاريخ نشره وفق الإجراءات الرسمية. في ذات الوقت يمكن أن يهدد النشر عنصر استقرار القانون كمبدأ من مبادئ الأمن القانوني.

فالخطأ في نشر التشريع وفي تحريره وإصداره وارد ومتوقع، ويتم تصحيح التشريع في مثل هذه الحالات، عن طريق إعادة الإصدار أو النشر أو من خلال تشريع جديد في حالة الأخطاء المادية والإجراء الأخير مذهب للقضاء المصري والفرنسي، إذ يمكن تصحيح التشريع بواسطة السلطة التنفيذية أو القضائية أو من خلال إعادة النشر، فإذا تجاوز الأمر حد الأخطاء المادية إلى أخطاء تمس جوهر التشريع لم يجز التصحيح إلا بواسطة تشريع جديد⁽³⁾.

وتؤكد هذه الفروض حتمية ورود الخطأ بالرغم من حجم الموارد البشرية والمادية والإجرائية المكرسة

(1) أحمد إبراهيم حسن، غاية القانون دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص. 180.

(2) كمال درويش، نبيه العلقامي وآخرون، التشريعات والقوانين نظرة تكاملية (الدستور-القوانين المكملة للدستور- المنظمات غير الحكومية)، ط 1، مركز الكتاب للنشر، مصر، 2004، ص. 35.

(3) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1974، ص. 319، 321.

لصناعة القانون، على أنه من الأفضل تجنبه، لمرتباته على صناعة القانون، وطبيعة آثاره الإجتماعية فنفي الفرض فيه تهديد لاستقرار المراكز القانونية، من خلال عدم الإمكانية التشريعية للتراجع عن الخطأ بسبب سريان القانون بموجب نشره، وعلى ذلك فاعتماد حلول مرنة من شأنه أن يحافظ على استقرار المراكز القانونية للمخاطبين بالقانون، في ظل وضوح إجرائي يوضح كيفية التعامل مع مثل هذه الحالات بالاستناد إلى نصوص تشريعية دقيقة وواضحة، غايتها المحافظة على معيارية القانون والثقة في أحكامه.

3: مبدأ عدم رجعية القانون والأثر الفوري لسريانه مقومات لاستقرار القانون

القاعدة أن وقت سريان القانون يتحدد من تاريخ نفاذه بالنشر أو عن طريق تعيين تاريخ النفاذ ضمن أحكام النص نفسه، فلا تنفذ أحكامه وقواعده أو تؤثر في المراكز القانونية إلا بعد إصداره، فولاية القانون اتجاه المراكز القانونية للمخاطبين به تتحدد بتاريخ نفاذه، فهو لا يمتد إلى الماضي⁽¹⁾ ويرتبط مبدأ سريان القانون الجديد بأثر فوري بعد نفاذه، بمبدأ عدم الرجعية من حيث منع سريان القانون القديم في المستقبل وفق توجه النظرية الحديثة⁽²⁾، ذلك أنه لا يتصور من الناحية الواقعية سريان قانونين في نفس الوقت ومحاجة المخاطبين بأحكامهما لما يفرضي إليه ذلك من تعارض النصوص وإرباك في المراكز القانونية، وعدم استقامة حكم القانون في المسألة بتقرير الشيء وضده.

كما أن عدم الرجعية ضمان في مواجهة تعسف الإدارة، بتقييد سلطتها في تقرير الأثر الرجعي لأحكام القانون الجديد على تصرفات ووقائع جرت في ظل القانون القديم الذي يجيزها ولا يمنعها، فتقرير عدم الرجعية مقتضى من مقتضيات العدالة والإنصاف، وتحقيق الثقة والضمنان للمراكز القانونية التي تكونت في ظل نصوص قانونية معينة⁽³⁾.

فمن المهم في النظم القانونية المعيارية تكريس قُدسية المراكز القانونية القائمة في ظل نصوص قانونية معينة، وهي القاعدة التي تتسجم مع فكرة القانون ككل ودوره في تنظيم المجتمع والاحتكام لنظمه وقواعده، وبالتالي لا يمكن أن نُقرر بموجب نص القانون نفسه إهدار القانون بإهدار المراكز القانونية التي

(1) إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، ط 9، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص. 176.

(2) مصطفى محمد الجمال، تجديد النظرية العامة للقانون نحو توظيف أصول الفقه الإسلامي في بناء أصول القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 112.

(3) نجم عليوي خلف، المرجع السابق ذكره، ص. 88.

تكونت وكانت محمية في ظله، فالمحافظة على استقرار المراكز القانونية تدعيم لمبادئ دولة القانون وتكريس لمفهوم الحماية القانونية المتزنة.

4: عدم رجعية القانون والطبيعة الاستثنائية لرجعيته تدعيم لمدلول الثقة والاستقرار في القانون

يتأسس مبدأ عدم الرجعية على قاعدة حماية التصرفات القانونية السليمة، القائمة والمتكونة في ظل القانون القديم في مواجهة القانون الجديد، ضمانا لاستقرار وحماية لمجموع المصالح الفردية المضمونة في إطار العلاقة الكلية للمصلحة العامة⁽¹⁾. فسريران القانون على الماضي إذا أخذ به من غير ضوابط قانونية تحدد كلياته وحدوده على وجه الدقة والوضوح يترتب عليه هدم للمراكز القانونية، وهو ما يتعارض ومبدأ استقرار القانون، ويتعارض مع الهدف الكلي لتحقيق المصلحة العامة.

فمقتضيات موثوقية القانون تتعارض مع أن يتسبب القانون بموجب قاعدة الرجعية بانهيار المراكز القانونية، وما يترتب عليه من عدم الاطمئنان لأحكام القانون، ولا إلى المراكز القانونية التي نشأت في ظله، وهو أمر يترتب على الثقة في القانون واستقراره، وتكريس للاطمئنان لقواعده⁽²⁾. إذن الملاحظ أن قاعدة عدم الرجعية قاعدة مهمة في تكريس الأمن القانوني في مختلف الأنظمة القانونية، ويظهر ذلك من خلال دور المبدأ في بناء الثقة في القانون، ما يؤدي إلى استقرار المعاملات القانونية التي نشأت في ظل القواعد القانونية القديمة، ويحقق جوهر الاستقرار في المراكز القانونية باعتباره من أسس وأركان تحقق الأمن القانوني.

من ذلك منع تقرير الأثر الرجعي للضريبة بموجب الفقرة الثالثة من المادة 82 من التعديل الدستوري 2020⁽³⁾ والذي يظهر احترام المراكز القانونية للمواطنين قبل فرض الضريبة عليهم ضمانا لاستقرار وضعياتهم القانونية. فنفاد القانون يتحدد ابتداء من تاريخ تسجيله في الوجود القانوني، إذ يصبح منشأ للالتزامات القانونية، وفي بعض النصوص القانونية يمكن أن تحدد تاريخ سريانها بالنسبة للمستقبل أو ضمن آجال محددة ومنضبطة حتى تنتهى الأرضية التنفيذية لانطباق القانون في واقع المجتمع أو تحقق إمكانية إنفاذه على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية.

في ذات الوقت لو أخذ بالمبدأ على جموده لترتب عنه مساس مباشر بالأمن القانوني المرعي في

(1) عصام أنور سليم، المرجع السابق ذكره، ص. 128.

(2) توفيق حسن فرج، المرجع السابق ذكره، ص. 325.

(3) المادة (82) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

ظل القانون الجديد؛ وهو ما يظهر أهمية الأعمال الاستثنائية للأثر الرجعي للقانون والمفارقة أنه أيضا من ضوابط استقرار القانون وضمانه.

وترتبط الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية بتحديد الفقه بالحالة التي تنقرر فيها الرجعية بموجب النص نفسه، أو كونه يتضمن أحكاما تفسيرية، أو تضمنه أحكاما ينظر لها في ميزان التخفيف على أنها أفضل للمتهم، وضمن نصوص القانون المرتبطة بالنظام العام والأمن العام⁽¹⁾. غير أنه لا يؤخذ بهذه الحالات على إطلاقها بل يُعمل بها ضمن ضوابط قانونية وإجرائية تتحدد في ظل الضمانة الكلية التي يوفرها الأمن القانوني حماية لاستقرار المراكز القانونية.

ومن ذلك الضمانات المكفولة ضمن حدود المنازعات القضائية القائمة، إذ لا يمكن التمسك برجعية القانون الجديد، لاعتبارات تتعلق بطبيعة الضمانات المرتبطة بإعمال مبدأ الأمن القانوني، ودواعي العدل، وتجنب التأثير في سيرورة ومآلات المنازعات القضائية السارية، في ظل عدم وجود ضرورة ملحة ترجح كفة المصالح العامة⁽²⁾. ما يعني أن الأمن القانوني من أهم الضمانات، بسبب الإمكانيات التي يتيحها في حماية المراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

تظهر العناصر التي تعرضنا لها في بند الاستقرار أهمية الأمن القانوني، ودوره في حماية الأفراد بسبب تغير التشريع أو تعديله، والأهم مرونة عناصره وتكيفها مع مختلف الوضعيات القانونية، بهدف تخفيف آثار تعديل القانون أو تغييره، والإسهام في بناء ثقة تدريجية في القانون الجديد، وفق تقنيات وآليات إجرائية متدرجة، تعتمد بالأساس على البعد الانتقالي في تطبيق القانون بوجه خاص، وفي الأطر العامة التأسيس للتشريع الجديد على أنه الأصلح بسبب طبيعته المسايمة لتطور المجتمع وتحولاته.

المطلب الثاني:

التعاون والاستشارة كعوامل معززة لتكريس الأمن القانوني

لاحظنا من خلال تحديد المجال المفاهيمي للأمن القانوني أنه مفهوم لا محدود، بعناصر متناهية الاتساع، كما أن دسترته جاءت مقترنة بمجال الحقوق والحريات، وهو مجال قانوني خصبة نظرياته

(1) سوزان علي حسن، الوجيز في مبادئ القانون النظرية العامة للقانون - النظرية العامة للحق - النظرية العامة للإلتزام أساسيات القانون التجاري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001، ص.61.

(2) هشام محمد البديري، الأثر الرجعي والأمن القانوني، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2015، ص.113.

وتنظيراته، تختلف أوجهه باختلاف الأنظمة القانونية والمكونات الاجتماعية والدينية، والمصادر القانونية كما أنه حتى مع كل الضوابط القانونية المرتبطة بسن القوانين وخلقها، وتحديد السلطات المختصة بها من الممكن أن يترتب في خضم هذه الصناعة، تعارض شديد بين نصوص القانون ومكوناته، بل وقد يتضمن أساسا خطيرا بمكونات الحقوق والحريات، وقد تتضمن نفس هذه القوانين والقيم والمبادئ القانونية مفاهيمها لها أساس مباشر بالأمن القانوني، سواء على المستوى المؤسسي أو على المستوى الفردي أو على المستوى الموضوعي.

ما يعني في سياق آخر الحاجة إلى مؤسسات ونظام حماية مُهيكل دستورا وقانونا يهدف إلى إعادة ضبط مسار النصوص القانونية، وحماية التكريس الدستوري للأمن القانوني بضمانات تهدف إلى تدعيم جودة النصوص القانونية ومعيارياتها. وقد لاحظنا دور مجلس الدولة الجزائري في التكريس القضائي للأمن القانوني من خلال مقتضى حماية الحق المكتسب قبل التكريس الدستور له، الأمر الذي يظهر أهمية المؤسسة القضائية والإدارية في بناء المفاهيم والمبادئ القانونية.

ما نحاول التعرض له من خلال الوقوف على دور مجلس الدولة، ومركز البحوث القانونية والقضائية، في تحقيق مطلب جودة صناعة القانون، وتكريس مقتضيات الأمن القانوني فيه من خلال التعرض لدور مجلس الدولة في تحقيق مطلب معيارية القانون الوظيفي في ظل دلالة علاقات التعاون (الفرع الأول) ولدور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في صناعة القانون وتحقيق مطلب جودته (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

دور مجلس الدولة في تحقيق مطلب معيارية القانون الوظيفي في ظل دلالة علاقات التعاون

أهمية الأمن القانوني بالنسبة لدولة القانون؛ ترتبط بقدرته على التكيف في البنية الهيكلية الكلية المرتبطة بالنظام القانوني، فإن كان التشريع يضمن الأمن القانوني كما رأينا ضمن العناصر السابقة، فإن صناعة التشريع تخضع لقانون الأمن القانوني،

وعليه نتعرض لدور مجلس الدولة في إرساء الأمن القانوني بمناسبة دوره الاستشاري حول القوانين من خلال تعرضنا للنقاط التالية:

اختصاص مجلس الدولة في إبداء الرأي حول مشاريع الأوامر تعزيز لمطلب معيارية القانون

الوظيفي (أولاً) علاقات التعاون بين المؤسسات القضائية والبحثية القانونية دعم لمطلب جودة صناعة القانون (ثانياً).

أولاً: اختصاص مجلس الدولة في إبدار الرأي حول مشاريع الأوامر تعزيز لمطلب معيارية القانون الوظيفي

ترتبط أهمية دور مجلس الدولة في مراقبة جودة وسلامة القانون، من حيث كونه هيئة مكفول ضمان استقلاليتها، وهي الأهمية التي تبرز في ظل توسيع اختصاصه الاستشاري ليشمل صناعة الأوامر الرئاسية بموجب تعديل نص المادة 36 من في القانون العضوي 02-18 المعدل والمتمم للقانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، إذ يتم إخطاره بها وفقاً للكيفيات والآليات المحددة قانوناً من طرف الأمين العام للحكومة، ويجتمع مجلس الدولة في إطار مباشرة اختصاصه في شأن إبداء رأيه حول مشاريع القوانين والأوامر ك لجنة استشارية⁽¹⁾. ودور مجلس الدولة ذو طابع استشاري يقدم من خلاله مجلس الدولة آراءه، واقتراحاته بشأن مشروع نص القانون وتعديله⁽²⁾.

و باعتبار أن التشريع بواسطة الأوامر له مساحة معتبرة في صناعة القانون ضمن النظام القانوني الجزائري، وأهمية هذا التعديل للمواد 36 و 41 بموجب المادة 4 من القانون العضوي رقم 02-18، بتعميم وتوسيع الاستفادة من آراء مجلس الدولة في مختلف أنواع النصوص القانونية، الأمر الذي ينعكس على عملية صناعة الأوامر المرتبطة بتشريع الوظيفة العمومية باعتبار الاستعمال المفرد لأداة الأوامر في صناعة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، خاصة في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على صناعة التشريع الوظيفي ما نتعرض له بالدراسة والتحليل في الفصل الثاني من هذا الباب.

كما تم تعزيز الحماية في صناعة التشريع بموجب أوامر، بضرورة إخضاعه لرأي مجلس الدولة

⁽¹⁾ المادة (4) المتضمنة تعديل وتتميم المواد (35) (36) (41) من القانون العضوي رقم 02-18، المؤرخ في 4 مارس 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، المؤرخة في 7 مارس 2018، كما أن المادة (144) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره، أشارت إلى إلزامية إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين.

⁽²⁾ المادة (12) من القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 1 جوان 1998، (المعدل والمتمم).

ولرقابة الدستورية، بحيث ألزم المحكمة الدستورية بالفصل في مطابقة الأوامر للدستور في الحالات المتضمنة في المادة 142 ضمن أجل 10 أيام على أكثر تقدير⁽¹⁾.

وينسجم التعديل الأخير مع الأهداف العامة في الوثيقة الدستورية من خلال التعديل الدستوري 2020 بتوسيع إمكانية إخضاع التنظيم للرقابة الدستورية ضمن نص المادة 190⁽²⁾. ويظهر هذا نوع من التكامل والانسجام في مختلف الأدوات القانونية، التي تخدم غاية وهدف تحقيق مطلب الأمن القانوني في النصوص المرتبطة بالوظيفة العمومية، بالأخص القانون الأساسي العام كونه مصدر الضمان القانوني وطبيعة نصوصه، تؤثر لنوعية الحماية المكفولة للموظف في ظل متغير الأمن القانوني، وانعكاس انضباط صناعة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على نوعية النصوص التنفيذية المرتبطة به كونه تنضبط بحدوده والنطاق الذي تحدده قواعده، وفق معايير تخدم حسن تسيير الإدارة العمومية وتحقيق مطلب الجودة في عملها، وفي حماية مستخدميها.

ما يظهر أهمية التأسيس الدستوري لرقابة الدستورية على الأوامر، وإنعكاس ذلك على جودة الضمانات المكفولة للموظفين على مستوى النص، وعلى مستوى مؤسسي في تنفيذ النص، كما يبرز دور مجلس الدولة في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين والأوامر، ملامح تكون خبرة مؤسسية تراكمية في بناء وإنتاج النصوص القانونية، بالأخص القوانين الأساسية المرتبطة بالوظيفة العمومية، بسبب نوعية مصطلحها، وتقنية موضوعها، وتعدد إجراءاتها.

ما نتناوله من خلال اختصاص مجلس الدولة في تطوير القانون في ظل فكر المشاركة والتعاون (1) ونطاق اختصاص إبداء الرأي في مشاريع القوانين ودور مجلس الدولة في الإعلام بالقانون (2).

1: اختصاص مجلس الدولة في تطوير القانون في ظل فكر المشاركة والتعاون

تتنظم مؤسسات الدولة ضمن نمط قاعدي رابطه عنصر التكامل فيما بينها، ضمن حدود وضوابط الاختصاص، غير أن هذا التكامل محكوم بقاعدة عامة.

فالأصل العام هو أن كل سلطة من السلطات الثلاث، لها اختصاصات محددة تلتزم بها، فالسلطة التشريعية تختص بصناعة التشريع، بينما تجسده السلطة التنفيذية على أرض الواقع، وهو أداة القضاء

(1) أنظر الفقرة الأولى والثانية من المادة (142) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) أنظر الفقرة الثالثة من المادة (190) من التعديل الدستوري نفسه.

للفصل في القضايا المطروحة عليه، والضابط أن اختصاص التشريع لو أخذ به على إطلاقه، لهدم ركن المشروعية فيه، وتسبب في صناعة الفوضى⁽¹⁾.

لكن القاعدة في الاستثناء وهي مشاركة المؤسسة القضائية في شكل مجلس الدولة في صناعة القانون من خلال اختصاصات حددها الدستور بوجه عام في مصطلح "... بعد رأي مجلس الدولة..."⁽²⁾. ما يعني أن مجلس الدولة حلقة مهمة في عملية إنتاج النصوص القانونية بالتأسيس لهذا الدور وضمانه بموجب أحكام الدستور.

وهنا نتساءل هل يمكن لمجلس الدولة مطابقة مشروعية القانون أو الأمر في ظل اختصاصه بإبداء الرأي بضوابط التشريع، المحددة في الفقرة الرابعة من المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 أي الوضوح والمفهومية ومدى ضمانها للاستقرار؟ بالرجوع للنسخة الفرنسية من الصياغة لنص المادة 34 نجد أن صياغة الفقرة الرابعة من المادة 34 من التعديل الدستوري جاءت كالتالي:

"⁽³⁾ afin de garantir la sécurité juridique. L'état dans la mise en œuvre..."

والمراد بدلالة المصطلح باللغة الفرنسية تعني⁽⁴⁾ "... action de commencer à exécuter."

بينما جاء المصطلح في النسخة العربية "... عند وضع..."⁽⁵⁾. والوضع في اللغة مقتضاه الصياغة والتأسيس والبناء والإعداد⁽⁶⁾. وبالرجوع لطبيعة استعمال المصطلحات المستعملة في الصياغة، إذ تنحصر دلالتها في بعض الأحيان بين الاستعمالات القانونية للمصطلح، وبين معناها اللغوي، وفي مرات أخرى يتراوح استعمالها بين المعنيين⁽⁷⁾.

وهنا نجد أن استعمال مصطلح "الوضع" يثير لبسا لغويا في الدلالة على معنى صناعة القانون وإن

(1) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، الجزء الثاني، المرجع السابق ذكره، ص.1056.

(2) الفقرة الثانية من المادة (143) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) voir l'article(34) du: La révision constitutionnelle 2020, Publiée par la promulgation du texte 30 décembre2020, publiée par référendum du 01 novembre 2020, **Journal Officiel De La République Algérienne Démocratique Et Populaire**, N 82.30 décembre2020.

(4) LAROUSSE, Op ,Cit, p.638.

(5) أنظر صياغة الفقرة الرابعة من المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(6) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص.ص.1536، 1537.

(7) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.179.

كان من مضامينه، لذا كان الأولى استعمال مصطلح يدل على الغاية والهدف المباشر المراد من النص لطبيعة الآثار المترتبة على النص كأساس لإعمال الرقابة في مرحلة صناعة القانون، وفي رقابة دستوريته والالتباسات التي قد تترتب عليه وهي المضامين التي تثير اللبس في صناعة المصطلح القانوني.

وهنا من الممكن أن يوسع مصطلح "الوضع" دائرة اختصاص مجلس الدولة في بحث مسألة انسجام النص مع مطلب مفهومية القانون، ووضوحه ضمن النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات طبقا لنص المادة 34 من تعديل الدستور 2020 المذكورة سابقا، بالإضافة إلى إمكانية توسع دوره تأسيسا على نص المادة 34 أعلاه لقراءة استشرافية لمتانة موضوع القانون، وقدرته على الثبات والاستقرار في ظل قراءة رصدية لموضوعه في حدود الاختصاص الصادر لمعالجته، على أن دوره ينتهي عند إبداء رأيه الاستشاري فقط، حفاظا على حدود اختصاصاته وعدم تعديه على اختصاصات المحكمة الدستورية العليا دون أن يكون له تأثير في مآلات النص، الذي أبدى رأيه فيه، عكس الاختصاصات التي منحت للمحكمة الدستورية العليا في شأن قرارها بعدم الدستورية وهو ما فصله في الفصل الثاني من الباب الثاني.

كما تم تكييف دور مجلس الدولة في صناعة القانون بمراعاة الوضعيات الاستعجالية، وهو ما يعكس قيمة غائية ترتبط بالتعديل الدستوري 2020 من حيث سعيه لتحقيق مطلب جودة التشريع ويضمن هذا الاختصاص تحصين التشريع من العيوب التي قد تلحق به بسبب طبيعة الحالة الاستعجالية للسلطة التشريعية أو المنظمة.

إذ تم تكييف طلب الرأي الاستشاري لمجلس الدولة وفق ما يتماشى وحالة الاستعجال⁽¹⁾ ويظهر هذا التوجه أهمية دور تكييف الإجراءات القانونية مع الوضعيات الاستعجالية، بالقدر الكافي الذي يضمن عدم إهدار الضمانات التشريعية في طلب رأي مجلس الدولة ولو تحت ضغط حالة الاستعجال.

ذلك أن من أهم متطلبات بناء دولة القانون، تكريس الأمن القانوني، وتحقيق ثبات القانون بمراعاة قواعد صناعة التشريع في مراحله الأولى، وثبات الاجتهاد القضائي الناتج عن ثبات القانون، وتدعيم الأرضية القانونية في الدولة بما يدعم تشجيع الاستثمار، بتوفير البيئة القانونية المناسبة، التي تسمح من زاوية أخرى بتدعيم الثقة في القانون، وعلى العكس من ذلك فإن الإعلان عن عدم دستورية القانون بعد العمل به من شأنه أن يهدم معايير الثقة بالقانون، ويمس باستقرار وثبات المراكز القانونية، وبصفة ثبات

(1) أنظر المادة (132) من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصادق عليه في 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 17 أكتوبر 2019.

القانون، وما يستتبعه ذلك من تأثير يعكس على منظومة التنمية، والقطاع الاقتصادي⁽¹⁾.

وتظهر مشاركة مجلس الدولة في تطوير القانون ضمن اختصاصاته المهيكلة تنظيميا ضمن مصلحة متابعة الاجتهاد القضائي والتشريع بإرشاد من رؤساء الغرف المعنية، بطرح إمكانية مراجعة النصوص القانونية القائمة لتساير مستجدات وتطورات الاجتهاد القضائي⁽²⁾. ما يضمن واقعية النصوص القانونية خاصة بالنسبة للحالات التي يرتبط فيها الاجتهاد القضائي بحالات موضوعية يمكن تعميمها في شكل قاعدة قانونية، فدور مجلس الدولة يعكس بشكل أساسي في ضمان ترشيد العملية التشريعية، من خلال تكريس نمط تشريعي يحقق دلالة الضمان والحماية المكفولة بموجب مبدأ الأمن القانوني كمبدأ دستوري مكرس في النظام القانوني الجزائري.

2: نطاق اختصاص إبداء الرأي في مشاريع القوانين ودور مجلس الدولة في الإعلام بالقانون

تتشابه اختصاصات مجلس الدولة في الأنظمة المقارنة. فلمجلس الدولة في العراق، اختصاص نوعي في صناعة القانون من حيث دوره في مراجعة مشروع التشريع من زاوية موضوعه وهيكلته، إذ يضمن مراعاة ضوابط وشروط الصياغة، بضمان توحيد أساليب صياغة القانون، من زاوية مبانيه ومعانيه ومصطلحاته، ضمانا لنوعية التشريع، وفق ما يحقق مقتضى المشروعية، وغاية مراعاة توازن حفظ المصالح، بترجيح المصلحة العامة كلما قامت مقتضياتها، دون إهداره لمقتضيات الحماية المقررة كمقتضى من مقتضيات الأمن القانوني، بالحفاظ على ثبات وموثوقية المراكز القانونية وحماية الحقوق

(1) سري محمود صيام، صناعة التشريع الكتاب الأول، المعايير الحاكمة للتشريع وقواعد الصياغة التشريعية والمواءمة الوطنية مع المعايير الدولية للقانون الدولي الإنساني ومكافحة الفساد والإتجار بالبشر وحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015، ص.140.

(2) أنظر المطة الثالثة من المادة (13) من النظام الداخلي لمجلس الدولة، النظام الداخلي السابق ذكره.

وهنا نشير إلى أنه بشأن اختصاص مجلس الدولة في لفت انتباهه أو اقتراح تعديل القانون، رأى المجلس الدستوري في أحد قراراته أنها تجاوز حدود اختصاصات مجلس الدولة ذات الطابع الاستشاري ضمن القرار الآتي نصه: "...المرشح حين خول مجلس الدولة حق المبادرة بجلب انتباه السلطات العمومية حول الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية أو الإدارية ذات المنفعة العامة، حتى وإن كان ذلك اختياريا، فإنه يكون قد أسند له اختصاص يتعدى نطاق الاختصاصات الاستشارية..." أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 06/ ر.ق.ع.م/د. 98، بتاريخ 18 ماي 1989، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

المكتسبة⁽¹⁾.

وهي تقريبا نفس الاختصاصات المكرسة في النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري ضمن المادة 136 منه؛ ونوه النص بضرورة بذل الحرص في مراجعة مطابقة المشروعية لمشروع النص ودراسته من زاوية صياغته والسهر على مراعاة انضباط المصطلحات القانونية فيه، وانسجامها مع موضوعه، ما يؤشر له في معرض إبداء رأيه الاستشاري حول مشروع نص القانون⁽²⁾ كما يندرج ضمن اختصاص مكتب مجلس الدولة ضمان وحدة الاستعمال القانوني للمصطلح على مستوى مختلف الغرف⁽³⁾.

وفي قراءة لصياغة المادة 36 "...يسهر بصفة خاصة على..."⁽⁴⁾ يظهر أنّ دلالة النص تدل على استغراق مجلس الدولة من حيث اختصاص إبداء الرأي لكل موضوعه؛ بمعنى عدم تقييد اختصاصه في إبداء الرأي حول موضوع النص القانوني بأي قيد، بل له كامل الحرية في إبداء ما يراه مناسباً من آراء حول موضوع مشروع القانون، وهو المجال الذي يتعين استغلاله فيما يخدم حوكمة النصوص القانونية.

والملاحظ أنّ مجلس الدولة يملك سلطة تقديرية في شأن الاستعانة بالخبراء والمحددة معايير اختيارهم على أساس الأقدمية بإثبات خبرة 10 سنوات في التخصص مع ملاحظة أنّ المشرع لم يقيد اختصاص الشهادة باختصاص اكتساب الخبرة في الميدان، بينما دل الارتباط في النص بين الاختصاص والخبرة على موضوع القانون⁽⁵⁾، ما يعني أنّ تحديد الارتباط بين متغيرات الاختصاص تبقى مسألة تقديرية، وهنا علينا أن نشير أنّ البناء الدلالي للنصوص القانونية في النظام الجزائري يمتاز بالتركيب وتعدد المعاني، ما يظهر أهمية الدور المُناط بمجلس الدولة في رفع الوعي القانوني لصانع القانون.

كما يظهر دور مجلس الدولة من خلال أقسامه الإدارية في المساهمة في ضمان نشر القانون على

(1) جعفر عبد السادة بهير، " دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني"، المرجع السابق ذكره، ص. 19. وهي دراسة خاصة بمجلس الدولة في العراق. وفي ذات السياق وللاطلاع على اختصاصات مجلس الدولة راجع: مازن ليو راضي، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، ط 1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2020، ص. 102، 103.

(2) أنظر المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق ذكره.

(3) المطة الثالثة من المادة (25) من القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جوان 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 3 أوت 2011.

(4) أنظر: الفقرة الأولى من المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق ذكره.

(5) أنظر: المادة (116) (119) من النظام الداخلي نفسه.

المستوى المؤسسي والهيكلية لمجلس الدولة من خلال ضمان إطلاع القضاة بكل المستجدات التشريعية والتنظيمية وكل المراجع والوثائق، وضمان وصولهم للاجتهادات القضائية⁽¹⁾. وضمن الاختصاص الأخير تخصيص لعموم قاعدة نشر القانون، بضمان إطلاع القضاة بالتشريع الجديد لخطورة وأهمية دورهم وأهمية علمهم بالتشريع الجديد، لصلتهم المباشرة بتطبيق القانون وصناعته، وصلة تطبيق القانون بالنصوص التنظيمية، وأهمية التطبيق السليم للقانون لتحقيق الأمن القانوني للمتقاضين، وضمان الثقة في المؤسسة القضائية.

ثانيا: علاقات التعاون بين المؤسسات القضائية والبحثية القانونية دعم لمطلب جودة صناعة القانون

التوجه نحو اعتماد مؤسسات ذات طابع مُهيكل ومُنظم؛ غايتها تحقيق جودة صناعة التشريع والقانون، يدعم مقومات ومقتضيات تحقيق الأمن القانوني وضمانه. الأمر الذي جُسد في أرض الواقع بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 06-338 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006 المتضمن إنشاء مركز البحوث القانونية والقضائية^(*) وهو من حيث طبيعته يعتبر مؤسسة إدارية تتمتع بصفة العمومية، والاستقلالية يخضع لوصاية وزير العدل حافظ الأختام، ويعين مدير المركز بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل⁽²⁾.

وبسبب طبيعة الاختصاص البحثي في الميدان القانوني والقضائي لمركز البحوث القانونية والقضائية نلمس فيه توجهها نحو التمكين من تطوير البحث القانوني بحيث يُسهم في تحقيق مقتضيات الأمن القانوني على المستوى النظري والتشريعي، ما يظهر ضمن نطاق اختصاصه المحدد في المادة 4

(1) المطء الأولى والثامنة والعاشرة من المادة (11) والمطء السادسة والثامنة من المادة (15) من النظام الداخلي نفسه.
(*) نلاحظ أن المرسوم التنفيذي رقم 06-338 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، المتضمن إنشاء مركز البحوث القانونية والقضائية استند في مقتضياته على المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، على الرغم من إصدار الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومرد الإحالة لنص القانون الأساسي يرجع إلى تحديد طبيعة القانون الذي يحكم الموظفين التابعين للمركز والطبيعة المؤسسية له، باعتباره مؤسسة عمومية ذات طابع إداري.

(2) المادة (1) (2) (3) (15) من المرسوم التنفيذي رقم 06-338 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006م، المتضمن إنشاء مركز البحوث القانونية والقضائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، المؤرخة في 27 سبتمبر 2006.

من المرسوم التنفيذي رقم 06-338 في الميادين التالية:⁽¹⁾

- يصب نشاط المركز بشكل أساسي في تطوير البحث في ميدان العلوم القانونية في ظل سياسة تهدف إلى استغلال البحث القانوني في الوصول لجودة نصوص القانون، وعلى الأخص لمسيرة خاصة التطور الاجتماعي، وعجلة التطور الاقتصادي.

- يقدم المركز آراء ذات طابع استشاري من طبيعة قانونية على المستوى الوطني والدولي.

- تشجيع البحث العلمي المتخصص على أن يندرج مجاله ضمن الدراسات القانونية والقضائية ويقدم في ذات مجال البحث خدمات في حدود ما يسمح به القانون.

- العمل والمشاركة في تطوير نظام العدالة.

- عقد لقاءات ذات طابع علمي (مؤتمرات وطنية ودولية، ندوات وطنية ودولية، لقاءات علمية وطنية ودولية) هدفها تعميق البحث في مجال الدراسات القانونية، والقضائية وترقيته. مع ضمان نشر بحوث المركز.

ويتضح من خلال اختصاصات مركز البحوث القانونية والقضائية، أنها متركزة في ميدان العلوم القانونية والقضائية، تهدف إلى تطوير القانون بما يتلاءم مع التحول الاقتصادي والاجتماعي كون المجالين الأخيرين غير ثابتين ويتأثران بجمود نصوص القانون، كما يؤثران في تطوره. فالقانون كما رأينا سابقا من أهم خصائصه التطور، غير أن تطوره ليس عشوائيا إنما يتأثر بمحيط البيئة التشريعية والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، كما تم التركيز في جانب التعاون الدولي على ربط علاقات محدودة تحت ضابط نفس الطبيعة القانونية للهيئة المتعاون معها، وفي غير مجال اتفاقيات التعاون تم فتح باب النشاط العلمي في ميدان العلوم القانونية والقضائية، لأهميته في الانفتاح على السياسة التشريعية العالمية من خلال الدراسات الوطنية، والدولية في ظل البحث العلمي المؤطر ضمن ملتقيات أو لقاءات علمية متخصصة، مع ضمان النشر لمجموع أعمال ودراسات مركز البحث، للتمكين من الاطلاع عليها، وفتح أفق بحثية جديدة، وإثراء الرصيد البحثي للمجموعة الوطنية.

ونتعرض في ظل هذه الجزئية لعنصر: فعالية علاقات التعاون ودورها في تعزيز الأمن القانوني(1)

(1) المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 06-338 السابق ذكره.

1: فعالية علاقات التعاون ودورها في تعزيز الأمن القانوني

عددنا في العنصر السابق مجموعة من الاختصاصات التي نص عليها المرسوم التنفيذي 06-338 التي تدرج ضمن مهامه المُدرجة تحت بند أساسي وهو ترقية وتطوير البحث العلمي، وانعكاسه على النصوص التشريعية وضمان ترقية نوعية القانون، وللوجود القانوني للمركز أهمية كبيرة، من خلال الهيكلية التنظيمية والقانونية للبحث العلمي في ميدان العلوم القانونية والقضائية، ومنحه مكنة الآلة الإدارية بمنحه شخصية قانونية واستقلالية، ما يُمكنه من ضمان نشاطه في ميدان اختصاصه، كما أن تنوع الأساليب البحثية يُتيح إثراء الأبحاث المتخصصة، وتأطير أبعادها على المستوى الوطني والدولي بالإضافة إلى أن نشر البحوث القانونية والقضائية باعتبار افتراض مسيرتها لحركة التطور العلمي في الميدانين السابقين يُشكل قاعدة بحث مُتجددة، وتُخرج البحوث القانونية من سياقها التقليدي بما يُجدد أرضية البحث في ميدان العلوم القانونية والقضائية.

على أن كل هذه المعطيات تخدم الأمن القانوني من الزاوية النظرية، فالبحث القانوني هو مفتاح تطور القانون والوقوف على عيوب النصوص القانونية، سواء بالنسبة لهيكلتها المفردة أو في ظل المنظومة القانونية، والوقوف على منطقية وإحكام أحكامها؛ لكن السؤال الأكثر أهمية هو: هل يتيح النظام القانوني لمركز البحوث القانونية والقضائية التمكين من النفاذ للآلة التشريعية والتأثير على عملها من أجل الوصول لهدف تحسين جودة النصوص القانونية؟

نجد أن النظام الداخلي لمجلس الدولة يمكنه من إنشاء علاقات تعاون مع مختلف المؤسسات العمومية سواء ذات طابع بحثي قانون قضائي كمركز البحوث والدراسات القانونية، أو ذات أبعاد علمية ثقافية ومهنية كالجامعة، أو ذات طابع تكويني، كمؤسسات التكوين⁽¹⁾.

وتظهر أهمية بناء علاقات التعاون بالخصوص في مجالات ترتبط مباشرة بصناعة القانون وتطويره، في ظل علاقات التعاون، بدلالة اختصاص هيكلي يسهم في تحقيق هذه الغاية كما في حالة اختصاص المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي على المستوى القطاعي في متابعة وبحث تقنيات وأنظمة الجودة، وحوكمة الإجراءات الإدارية بالعمل على تبسيطها في ظل اختصاص وطني يقوم

(1) المطة الأولى من المادة (9) من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق ذكره.

على عنصري ضمان الخدمة العمومية، وضمان التمكين منها⁽¹⁾. ورابط الأهمية هنا يندرج في الاستفادة من الاختصاص النوعي لهذه الهياكل على المستوى القطاعي في مجال دعم الاختصاص باستعمال عنصر طلب الخبرة.

وهي الأهمية المرتبطة أيضا بمركز البحوث القانونية والقضائية المحدد ضمن المادة 4 أعلاه وبدلالة الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، الذي أشرنا له سابقا، وطبيعة أهميته في صناعة القانون إذ من المهم الانفتاح على مختلف المؤسسات البحثية، والاطلاع على التطورات المحيطة فيما يخص إنتاج القانون وفق معايير تضمن تحقيقه متطلبات الأمن القانوني.

لكن ترتبط علاقات التعاون في المجال البحثي بالضرورة بفعالية التأثير على المستوى الواقعي بالأخص في المؤسسة التشريعية، بإنعكاس علاقات التعاون في صناعة القانون؟ والبحث في هذا الموضوع يعيدنا إلى ضرورة تحليل اختصاصات مركز البحث، وصولا إلى مآل الدراسات المنجزة من قبله، لهذا نركز على الدور الاستشاري لمركز البحوث والدراسات القضائية؛ باعتباره مخرجا بموجب نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 06-338 المشار لها أعلاه بأن يقدم استشارة في ميدان اختصاصه لمن يطلبها، وهنا نشير على سبيل الافتراض أنه بإمكان مجلس الدولة في ظل مباشرة رقابته على نصوص القوانين التي يُخطر بها في ظل التنظيمات والقوانين المعمول بها، طلب استشارة مركز البحث للاستفادة من خبرته في مجال تطوير النصوص القانونية. لكن هل يتيح القانون هذه الإمكانية؟

بالرجوع لنص المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الدولة نجد أنها لم تشر إلى إمكانية طلب الاستشارة في شكل خبرة من الكيانات المؤسسية، ما يعني أن المنفذ القانوني للتأثير في صناعة القانون من خلال مجلس الدولة يندرج من ناحية الإمكانية في الفقرة الثانية من المادة 9 من نفس النظام الداخلي تحت بند ترقية التعاون⁽²⁾.

غير أن الجانب المؤثر هنا هو كون كل اختصاصات المركز بما فيها اتفاقيات التعاون تندرج تحت بند أساسي وهو تطوير البحث العلمي القانوني والقضائي، بما ينعكس على تحسين النصوص التشريعية،

(1) المطة 10 والمطة 13 من المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 21-135، المؤرخ في 7 أفريل 2021، المحدد لتنظيم المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 11 أفريل 2021.

(2) المادة (116) والمطة الأولى من المادة (9) من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق ذكره.

وفي بحثنا في مفاصل المرسوم التنفيذي عن الآلية التي تتيح للمركز التمكين من التأثير في حركة التشريع سواء على مستوى السلطة التشريعية أو على مستوى السلطة التنفيذية (في حدود ما تمكنا من النفاذ له في دراسة هذا الموضوع) لم نجد منفذ قانوني مباشر، فتأثير هذه الأعمال على المستوى التشريعي مازال غير واضح من الناحية النصية، في هذه النقطة أيضا لم نتوصل من خلال المرسوم التنفيذي إلى الأداة القانونية التي تتيح هذه الإمكانية، إلا في سياق الهدف العام المندرج ضمن تحسين النصوص التشريعية، وهنا يتعين تمكين المركز من الأدوات التنفيذية التي تتيح الاستفادة القطاعية المباشرة من استشارته وخبراته القانونية، وهي الأدوات التي يتعين أن تجسد في حدود إحترام استقلالية الاختصاصات للمؤسسات الدستورية.

إذ تندرج أهمية هذا الموضوع؛ في كون البحث العلمي والفقهني وما يفرزه من آراء علمية وفقهية تنعكس بصورة مباشرة على وضوح القاعدة القانونية وسهولة فهمها، ما يتيح للقاضي إمكانية الأخذ بهذه الآراء كما تشكل آراء الفقهاء والعلماء قاعدة لإتقان صناعة القانون، وضبط مصطلحه بما يخدم دلالاته القانونية⁽¹⁾.

يؤكد هذا الطرح أهمية بناء علاقات تعاون في مجال البحث القانوني، وتمييزها على أساس قطاعي مؤسسي متخصص، وفي سياق شامل متعدد المجالات منفتح على مختلف التخصصات والميادين لأهمية دور الفقه القانوني في تعميق الدراسات العلمية القانونية، المرتبطة بالأمن القانوني ونوعية تأثيره على النظام القانوني في الجزائر بمختلف تخصصاته وفروعه، كما يتعين على الأخص إحداث دور ووجود للمؤسسة التشريعية لتدعيم دورها في تطوير التشريع، ومواكبة المستجدات التشريعية، والذي بدوره سينعكس على اختصاصها الأصيل في التشريع.

الفرع الثاني:

دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في صناعة القانون وتحقيق مطلب جودته

ترتبط وضعية الموظف بخصوصية تجعل مساره المهني خاضع لأكثر من هيكل إداري، بسبب طبيعة علاقة بعض الهيئات الإدارية المباشرة وغير المباشرة بتسيير مساره المهني، ولا يخفى الدور الإصلاحية الذي تلعبه مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في حوكمة النشاط

(1) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء محاماة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص.128.

الإداري، الذي يهدف بالأساس لتحقيق الانسجام مع مختلف مكونات النظام القانوني، وصولاً لتحقيق متطلبات دولة القانون والحق، الذي بدوره يجب أن يندرج ضمن متطلبات تحقيق الأمن القانوني.

إذ يوضح المرسوم التنفيذي رقم 14-194 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاحي الإداري، أهمية دورها في التأسيس للقاعدة التشريعية والتنفيذية في نطاق الوظيفة العمومية فمن بين أهم الاختصاصات المكلفة بها المديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف العمومية والأعوان العموميين كهيكل من هياكل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري؛ ضرورة السهر على تحضير القوانين الأساسية الخاصة والمشاركة للموظفين والسهر على تنفيذها وضمان انسجامها مع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما تختص المديرية الفرعية للتدقيق والمراقبة بالسهر على مطابقة القرارات الإدارية للقانون، في حين أن مديرية التطبيق والتدقيق تختص بمطابقة القرارات الإدارية للقانون والعمل على تجسيد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وما تعلق به من نصوص، ونذكر على الأخص دور المديرية الفرعية لضبط المقاييس والتبسيط الإداري، باقتراح تدابير ترتبط برسكلة الوثائق الإدارية من الناحية الشكلية أو من الناحية الإجرائية والموضوعية والتنفيذية⁽¹⁾.

ويظهر الدور الهيكلي للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري أهمية دورها في صناعة القانون، وفي تجسيده على أرض الواقع، وفي ضمان مطابقتها للقانون بمفهومه الواسع، أو في حدود التشريع الأساسي العام للوظيفة العمومية، وما يرتبط به من نصوص، خاصة في ظل استبعاد مراجعة القرارات الإدارية بين الإدارة والموظفين من قبل وسيط الجمهورية⁽²⁾. وهو ما يؤكد طبيعة العلاقة اللائحية التنظيمية وضمان عدم تداخل الاختصاصات، وتناقض القرارات المرتبطة بالوضعية الإدارية للموظف من خلال إخضاعها لمسلك إجرائي يخضع ابتداء لمضامين إجرائية وموضوعية محددة، ويظهر في ذات الوقت خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية.

وعلى الرغم من وجود العديد من المسارات المرتبطة بمراجعة القرارات الإدارية سواء من خلال

(1) أنظر: مهام المديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف العمومية والأعوان العموميين، المادة (3) و(5) والعنصر 2 من المادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 3 جويلية 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 6 جويلية 2014.

(2) المادة (4) من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 19 فيفري 2020.

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، أو من خلال المسار القضائي ما فصله في الباب الثاني، غير أن هذه المسارات لا تقلل من أهمية الرقابة الإدارية للمشروعية من خلال مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، والذي يعرف على:

أنه نظام يهدف إلى رفع معيار الكفاءة والجودة في ممارسة الإدارة لصلاحيتها، من خلال ضمان الفعالية، ضمن حدود نظام المساءلة، في ظل سياسة تهدف إلى وضع حلول موضوعية تحد من الاختلالات في عمل الإدارة⁽¹⁾. وهي الغاية التي تظهر من خلال اختصاص الرقابة والتدقيق لنشاط الإدارة ومراعاة احترام قراراتها للأطر الموضوعية والشكلية والإجرائية المنصوص عليها ضمن النصوص والقوانين⁽²⁾.

وعليه نحاول من خلال العناصر التالية تحليل وإلقاء الضوء على دور المديرية العامة في فهم نص القانون، وفي احترام قاعدة التدرج وكذا الوقوف على دورها في تحقيق الأمن القانوني للموظف من خلال دورها في تسيير مساره المهني ضمن العناصر التالية: دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تكييف القانون (أولا) دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تحقيق مطلب تطبيق القانون من خلال تفسيره وتبسيط إمكانية النفاذ الفكري لموضوعه (ثانيا)

أولاً: دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تكييف القانون

يرتبط تسيير المسار المهني للموظف من زاوية تأمينه بما يحقق مطلب الحماية للموظف وفق مقاييس الأمن القانوني، بجملة من التناقضات التي تجعل من الصعوبة تحديد دور الأمن القانوني في حمايته، وذلك بسبب الطبيعة الحركية للنشاط الإداري، ومتطلبات مسايرة هذه الحركية، ما ينسجم مبدئياً مع مسألة ضرورة التكيف واعتباره من أهم المبادئ التي تحكم النشاط الإداري، غير أن هذا لا ينفي أن الإدارة ملزمة كأصل عام باحترام تدرج القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، ضرورة الالتزام بالحدود التشريعية التي تعينها هذه النصوص كإطار عام لتسيير المسار المهني للموظف بضمان عدم الخروج عليها. وهو العنصر الذي نتعرض لتحليله من خلال النقاط التالية: تكييف القانون ومراعاة مبدأ تدرجه بين الإمكانية وحدود التعقيدات الإجرائية⁽¹⁾.

(1) سعيد مقدم، "إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي"، مجلة إدارة، المجلد 5، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1995، ص. 5.

(2) المطة 1 و2 من المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 14-194 السابق ذكره.

1: تكييف القانون ومراعاة مبدأ تدرجه بين الإمكانية وحدود التعقيدات الإجرائية

من أهم الاختصاصات المرتبطة بالمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ضمان عدم الخروج على أحكام الأمر 03-06 باعتباره الإطار العام المهيكّل للمسار المهني للموظف⁽¹⁾. بالإضافة لضمان عدم الخروج على الأحكام والنصوص التشريعية والتنفيذية المرتبطة به.

فالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري تملك مجموعة من الأدوات التنفيذية التي تتيح لها هذه الإمكانية بسبب طبيعة الاختصاصات الإدارية المرتبطة بصناعة نصوص الوظيفة العمومية وبسبب طبيعة سلطة الرقابة والتدقيق التي تملكها الأخيرة.

إذ أن الظاهرة القانونية لها جذور اجتماعية، تساهم في رصدها تشريعياً وتقديم أدوات ووسائل قانونية لضمانها⁽²⁾. ويندرج ضمن الاختصاص العام للمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري العمل على تكييف نصوص الوظيفة العمومية وفق ما ينسجم مع التطورات الحاصلة على المستوى الإداري⁽³⁾ وهنا يتعين التنبيه إلى أن تكييف قواعد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التنفيذية المرتبطة به، محكوم بالقواعد العامة لصناعة القانون من حيث المبدأ، كقواعد تعديل النصوص القانونية أو قواعد إلغائها، قاعدة احترام تدرج النصوص القانونية.

وبالرجوع للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 1 الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2021 نجد أنها تضمنت أحكاماً تشريعية تحدد كفاءات إدماج حاملي شهادة الدكتوراه في قطاع الوظيفة العمومية، من خلال استحداث أنماط توظيف عن طريق الشهادة لهذه الفئة في الرتب المرتبة المصنفة في الصنف 16، مع استبعاد الرتب التي يخضع التوظيف فيها للتكوين المسبق، ووضع قيد عام يرتبط بعدم تضمن القوانين الأساسية الخاصة أحكاماً تتعارض مع هذه الأحكام⁽⁴⁾.

(1) المطية (ب) من العنصر (أولاً) من المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 3 جويلية 2014، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 6 جويلية 2014.

(2) صلاح الناهي، محمد صبحي نجم وآخرون، القانون في حياتنا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص. 26.

(3) المطية (ج) من العنصر (أولاً) من المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 14-193 السابق ذكره.

(4) أنظر: التعليمية الوزارية المشتركة رقم 01، المؤرخة في 15 سبتمبر 2021، الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي والمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المحددة للتدابير

وهنا بالرجوع للقوانين الأساسية الخاصة لبعض الأسلاك والرتب: كالقانون الأساسي الخاص بالأسلاك المشتركة، نجد أن الترقية على أساس الشهادة والتوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة للرتب المصنفة في الصنف 16 غير ممكن من ناحية النصوص القانونية السارية المفعول، إلا عن طريق الامتحان المهني أو عن طريق الترقية الاختيارية⁽¹⁾. وبمعيار قاعدة التدرج نجد أن أهميتها تتجسد في: كونها تشكل ضابط سلامة التشريع من حيث مراعاة قوة النص القانوني بعدم جواز مخالفة التشريع الأدنى للأعلى وعم إمكانية إحداث تعديل عليه أو إلغائه⁽²⁾. والتعديل هنا لا يهم مداه أو نطاقه فهو كقاعدة عامة محكوم بقاعدة التدرج، كما أن التعديل قد يكون في صورة إضافة أحكام جديدة لنص القانون باستعمال أداة تشريعية أدنى.

ما يعني عمليا أن التعليم الوزارية المشتركة أعلاه، فيها خروج على أحكام القوانين الأساسية الخاصة للرتب المعنية، وي طرح ذلك مشروعية الأحكام التشريعية الجديدة، المتضمنة في التعليم الوزارية المشتركة وفقا لمبدأ قوة القواعد القانونية، وطبيعة النصوص التنفيذية المتضمنة القوانين الأساسية الخاصة بالرتب المعنية وترتيبها في هرم تدرج النصوص القانونية.

لكن بقراءة لهذا التحول التشريعي نجد أن له أبعاد اجتماعية ترتبط بتمكين هذه الفئة من التوظيف وفي ذات الوقت الاستفادة من خبراتهم وكفاءتهم على المستوى الإداري، وكذا تكييف قوانين التوظيف مع مخرجات سوق العمل، على أنه كان من الأحسن اللجوء لتعديل القوانين الأساسية الخاصة، مراعاتاً لضوابط الأمن القانوني في صناعة التشريع، وهو العنصر الذي نتعمق في أبعاده ضمن الفصل الثاني من هذا الباب.

=الخاصة بتوظيف حاملي شهادة الدكتوراه أو شهادة معترف بمعادلتها في المؤسسات والإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، متاحة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3Hw4JID>.

(1) المادة (22)(111) من المرسوم التنفيذي 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 20 جانفي 2008.

(2) مصطفى محمد الجمال، محمد حسن قاسم، النظرية العامة للقانون القاعدة القانونية الحقوق، المرجع السابق ذكره، ص.138.

ثانيا: دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تحقيق مطلب تطبيق القانون من خلال تفسيره وتبسيط إمكانية النفاذ الفكري لموضوعه

سهولة القانون أو تعقيده ميزات لها تأثيرها المرتد على تطبيق القانون، وإن كان لتعقيده انعكاس يهدم البنية المعيارية للنص القانوني على اعتبار أنه يتعين عند صناعة النصوص القانونية مراعاة لغتها وواقعيتها؛

ذلك أنه يجب أن يتضمن القانون مكونات تُتيح إمكانية تنفيذه، بحيث تتضمن أحكامه القابلية للتجسيد في أرض الواقع، تحقيقا لهدف وغاية تشريعية بمراعاة الآليات والوسائل التي تتيح فعليه إنفاذه، كي لا يُهمل ولا يُغفل في طيات النسيان⁽¹⁾.

فالتعقيد في شكل النص ومضمونه، يظهر أهمية دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والمفتشيات اللامركزية التابعة لها، من خلال دورها في تفسير القانون وتطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التنظيمية المرتبطة به، بسبب السلطة القانونية التي تملكها الأخيرة، في تبسيط وشرح الأحكام القانونية الشكلية أو الإجرائية أو الموضوعية، في الحالة العادية لتسيير المسار المهني للموظف، أو ضمن الوضعيات الناتجة عن منازعات وظيفية.

كما أن أهمية المؤسسات الإدارية في حفظ وضمان الأمن القانوني؛ يرتبط بميزة الاستقرار والثبات في نشاط الإدارة⁽²⁾ وفي خضوعها كهيكل ونشاط لسلطة الدولة⁽³⁾ هذه التركيبة المنسجمة في الثبات والاستقرار والخضوع للنظام القانوني للدولة وحفظ هذا النظام تظهر أهمية دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، من خلال هيكلتها واختصاصاتها في ضمان الأمن القانوني للموظف. وهي العناصر التي فصلها في النقاط التالية: الاختصاص بتفسير القانون أداة لضمان تنفيذه (1) ودورها في تبسيط الإجراءات على المستوى التطبيقي وفي ضبطها على المستوى الرقابي (2).

(1) رافد خلف هاشم البهادلي، عثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012، ص. 54.

(2) عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري النظرية العامة لمشكلة الدستورية ماهية القانون الدستوري الوضعي، ط 2، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، 2004، ص. 193.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 418.

1: الإختصاص بتفسير القانون أداة لضمان تنفيذه

أساس النص القانوني لغته، ولغة القانون لغة فنية متميزة بألفاظها ونوعها وأسلوبها، وغاياتها، من خلال كونها ترجمة هادفة لتنظيم مختلف الوضعيات القانونية، ترتبط فعاليتها بكونها تجسيد لإرادة المشرع ما يتعين معه مراعاة تفسير القانون بما يترجم مقصده⁽¹⁾.

ومن أبرز ما يناقض جوهر الأمن القانوني بالنسبة للموظف؛ هو الالتباس، والشك، وعدم اليقين وعدم التأكد من تحديد مقاصد التشريع، وتَبَيُّن أحكامه وقواعده، وتأثير ذلك على كفاءات تسيير المسار المهني للموظف، وهو ما يبين أهمية اختصاص المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تفسير ما غمض من نصوص التشريع الوظيفي، وانعكاس ذلك على بناء الثقة في القانون، ودوره في تجسيد مطلب وضوح القانون بالنسبة للموظف من زاوية كيفية تنفيذه للقانون، ومن زاوية آثار التنفيذ على مساره المهني.

فغموض التشريع لا ينحصر أثره في نص التشريع فحسب بل يتعداه إلى الغير بالإخلال بمبدأ المساواة في تنفيذه بالنسبة للمخاطبين بأحكامه، بسبب غموضه من قبل المؤسسة القضائية أو التنفيذية واستعمال الأخيرة لخاصية إبهامه بما يُمكن الفساد في الجهاز التنفيذي للدولة⁽²⁾.

ما يترجم أهمية دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تفسير القانون إذ يختص المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، في حالة الضرورة بتفسير النصوص القانونية والتشريع المتعلق بتسيير المسار المهني للموظف⁽³⁾. ويشكل نوع هذا الاختصاص أحد أوجهه ضمان حماية الأمن القانوني للموظف من خلال ضمان تطبيق القانون.

بالأخص بالنظر للاختصاص العام للمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مجال السياسة التشريعية بضمان الانسجام بين النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية من زاوية قانونية مع سياسة الحكومة بقراءة ضمانات وتدابير التنفيذ⁽⁴⁾. كما تختص مفتشيات الوظيفة العمومية على

(1) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء محاماة، المرجع السابق ذكره، ص.ص. 313، 312.

(2) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.68.

(3) المطمة (6) من العنصر (ج) من المادة (2)، من المرسوم التنفيذي رقم 14-193 السابق ذكره.

(4) المطمة (1) من العنصر (أولا) من المادة (2)، من المرسوم التنفيذي نفسه.

المستوى الولائي فيما يظهر من اختصاصات مفتشي الوظيفة العمومية، ضرورة العمل على تقديم كل ما يلزم من مساهمة وعون للمؤسسات والإدارات العمومية من أجل ضمان تنفيذ النظام القانوني المنظم لقطاع التوظيف العمومي⁽¹⁾.

وهنا ننتقل إلى ضمان مفهومية ووضوح القانون على المستوى المؤسسي (الجهة المستخدمة) المسير للمسار المهني للموظف، ما يضمن من زاوية أخرى سلامة تطبيق القانون ضمن المسارات العادية لتسيير المسار المهني للموظف. وضمن الحدود الشخصية أو الذاتية المرتبطة بالموظف وتأثير ذلك على بناء استقرار مركزه القانوني في مواجهة الإدارة، غير أن تفسير النصوص القانونية يرتبط في بعض الحالات بإستشكالات بسبب الاختلاف في كفاءات تطبيقه بين المؤسسة المستخدمة والموظف المعني، ذلك أن منازعات الوظيفة ترتبط بالأساس بعدم الرضى عن كفاءات تطبيق النص.

وهنا نجد أن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، حرصت من الناحية الإجرائية على ضمان عرض المسائل ذات الطبيعة المشتركة قطاعيا، سواء تعلق الأمر بوضعيات استثنائية أو عامة، بضرورة طرح المسألة أمام الأخيرة من أجل ضمان توحيد الحلول القانونية للمسألة⁽²⁾. وتبني توحيد المسارات الإجرائية والحل الموضوعي المعتمد ضمان لعدم تعارض تطبيق القانون بين المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الوظيفة العمومية، وهي إجراءات تهدف دعم جودة تنفيذ النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، ودعم لعنصر الثقة في الحلول القانونية المكفولة.

2: دورها في تبسيط الإجراءات على المستوى التطبيقي وفي ضبطها على المستوى الرقابي

تجسيم وصب القرارات السياسية في تشريع، يحتاج إلى مهارة، والتمكن من أصول الصناعة القانونية التي تمكن من صناعة تشريع ممكن التجسيد في أرض الواقع⁽³⁾. وهي نقاط يتطلبها الأمن القانوني، وضمانات يحرص على تجسيدها، لكن المهارة في صناعة القانون تتعدى حدود الفهم وإمكانية التنفيذ، إلى ضمان بساطة الإجراءات من خلال ضمان تحقيق غاية القانون وهدفه بضمن الاستعمال

(1) المطبة الرابعة من المادة (26) من المرسوم التنفيذي رقم 09-238، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 22 جويلية 2009.

(2) المنشور رقم 470، المؤرخ في 20 أبريل 2014، الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، المتعلق بالتكفل بشكاوي وعرائض المستخدمين. متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3tBRXhW>.

(3) يحي بوخاري، " آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله "، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص.15.

البيسط للوسائل والأدوات الموضوعية والإجرائية التي يتيحها القانون.

والمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، والمفتشيات المرتبطة بها من خلال اختصاصاتها يمكن أن تسهم بفعالية في تبسيط الإجراءات القانونية المتعلقة بنشاط الإدارة، وهنا نأخذ عينة عن هذا الاختصاص من خلال دور مديرية العصرية والتطوير الإداري في حوكمة العمل الإداري وضمان بساطة الإجراءات، والابتعاد عن التعقيدات الشكلية، والهدف تحقق نفاذ المواطن للإدارة والوصول إلى دلالة مفهوم سهولة العمل المكلف به الموظف على مستوى مؤسسته المستخدمة، بالإضافة إلى دور المديرية الفرعية التابعة للمديرية أعلاه، سواء تعلق الأمر بالمديرية الفرعية لتنظيم العمل الإداري التي تعمل على تحقيق هدف عام يرتبط برفع كفاءة مختلف الهياكل والمصالح، من خلال العمل على تطوير طرق ووسائل تسيير المؤسسات والإدارات العمومية، أو من خلال دور المديرية الفرعية لضبط المقاييس والتبسيط والتي تهدف إلى ضمان انضباط شكل الوثائق الإدارية، والعمل على خلق آليات هدفها تحقيق بساطة الإجراءات، بالابتعاد عن التعقيد الإجرائي، واقتراح الأطر التنظيمية الكفيلة بتحقيق هذه الغاية كما تعمل على ضمان النفاذ والوصول للمواطنين في حدود ما تسمح به النصوص⁽¹⁾. وهي أهداف تتطابق مع الغايات الأساسية لتحقيق الأمن القانوني، من خلال ضمان تحقيق وضوح القانون وبساطته، والابتعاد عن التعقيد الإجرائي والشكلي الذي يصعب النفاذ للقانون.

ذلك أن من أهم العيوب التشريعية التي تشكل عقبة أمام تنفيذ النصوص القانونية، وبالأخص في نطاق الوظيفة العمومية هو غموض النصوص التنفيذية، ما يتناقض في الحقيقة مع الغاية التي أصدرت من أجلها وهي وضع النصوص العامة موضع التنفيذ، وهي العملية التي تسهم بطريقة غير مباشرة في تضخم صناعة القانون وتضخم في صناعة النصوص الشارحة له⁽²⁾. كما يظهر في ذات الوقت ضعف تكوين الموارد البشرية في كفاءات قراءة النص وفهمه، وتنفيذه بطريقة سليمة في الحالة التي تتوفر فيه شروط المقروئية والبساطة، دون الحاجة لتدخل مصالح المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري؛ ما يحصر نطاق ممارسة اختصاصها في تبسيط النصوص المعقدة والتي يستشكل تنفيذها دون تدخلها بالشرح والتبسيط.

والغموض في النص يدل على تعسر في فهم دلالاته، لايزال إلا باستعمال مختلف أدوات التفسير

(1) المادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 14-194 السابق ذكره.

(2) أنظر: موقع المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري على الرابط التالي: <https://bit.ly/37Z8xQy>.

لتبين مراد المشرع منه، وتبين نوع ودلالة أحكامه⁽¹⁾ ويرتبط غموض النص في بعض جوانبه بإستشكال دلالاته على الفهم لتعدد في معناه يرتبط بدلالة مصطلحه ونوع صياغته⁽²⁾ ومن هنا تظهر أهمية تبسيط النصوص القانونية في ميدان الوظيفة العمومية، بالأخص من ناحية إجرائية المُسند كاختصاص لمصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري⁽³⁾، ما يسهل عمليا تطبيقها بطريقة مرنة وصحيحة.

وعلى الرغم من كون أساليب صياغة النصوص القانونية تترجم لنا إرادة المشرع، والغايات والأهداف التي يرمي الوصول لها، فالصياغة الجامدة للقانون، تدعم مدلول وضوح القانون بسبب خاصية تحديد حكمه ونوع الأشخاص الذين ينطبق عليهم، وطبيعة الوقائع التي يحكمها، فتنتفي فيه السلطة التقديرية لأحكامه بالنسبة للمُخاطبين به وللقضاة⁽⁴⁾ واعتماد المشرع للصياغة الجامدة يرتبط بخصائص وضوح النص لتحديده، غير أنه من زاوية أخرى يناقض مدلول العدالة والمساواة في تطبيق القانون، وهو ما تحققه الصياغة المرنة بما تتيحه من إمكانية إنفاذ القانون بمرونة وفق ما يتلاءم مع كل واقعة⁽⁵⁾.

وحتى في ظل تعدد وسائل وأدوات الصياغة يبقى تدخل مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ذا أهمية كبيرة في حدود اختصاصها المبسط للنص، بسبب تعقيد أسلوبه نتيجة اعتماد الصياغة الجامدة فيه؛ بإزالة الغموض والالتباس وضبط الإجراءات، وتبسيطها، كما تظهر هذه الأهمية ضمن ضبط نطاق المرونة التي قد توسع نطاق أعمال النص وتفسيره من قبل الإدارة. ولكلا الاختصاصين ضرورة ومبرر.

(1) رافد خلف هاشم البهادلي، عثمان سلمان غيلان العبودي، المرجع السابق ذكره، ص.66.

(2) تومي أكلي، **مناهج البحث وتفسير النصوص في العلوم القانونية**، ط 3، برتي للنشر، الجزائر، 2019، ص.180.

(3) أنظر: اختصاص المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في العنصر "ثانيا" المطة الرابعة من العنصر "ب" المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 14-193 السابق ذكره.

(4) عبد القادر الشخيلي، **الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء محاماة**، المرجع السابق ذكره، ص. 64.

(5) مصطفى محمد الجمال، **تجديد النظرية العامة للقانون نحو توظيف أصول الفقه الإسلامي في بناء أصول القانون**، المرجع السابق ذكره، ص. 74.

الفصل الثاني: مقاربة الأطر التشريعية والتنظيمية للعلاقة القانونية الأساسية للموظف بالأمن القانوني

في الجزائر أحدثت تغيرات لها أهميتها في قطاع الوظيفة العمومية، تميزت بالنسبية لا الكلية خاصة في زاوية الهندسة القانونية للوظيفة العمومية، ما أثر في البنية الموضوعية لهذه الأنظمة وبالضرورة التأثير في هيكله بعض أسلاك وشعب الوظيفة العمومية، الأمر الذي نبحت في جزئياته عن مدى أثر الإصلاح الهيكلي لشعب الوظيفة العمومية وأسلاكها ضمن الأمر رقم 06-03 والنصوص التنفيذية المرتبطة به، ودوره في تحقيق جودة التشريع في ميدان الوظيفة وجودة التسيير الإداري، وأثره على المسار المهني للموظف، والأهم البحث في أثر هذه التغيرات على التوقعات المشروعة للموظفين؟ وهل لهذا المبدأ حماية في ظل سيطرة وإحكام النظام اللائحي التنظيمي على العلاقة القانونية الأساسية بين الموظف والإدارة؟ ماهي الغاية والهدف والأثر المترتب على حق الموظف في الأمن القانوني في ظل فكرة المركز القانوني للموظف، وما هو نطاق الحماية المكفول له بموجب الأمن القانوني في ظل خصوصية هذا المركز؟

هي تساؤلات تُترجم الإجابة عليها حسب طبيعة وبنية القواعد القانونية المُكونة للأمر رقم 06-03 ومجموع النصوص المرتبطة به، بالأخص المتعلقة بتجسيده تنفيذيا، وطبيعة انعكاسها على تشكل البناء القانوني للعلاقة بين الموظف والإدارة، وعلى تشكيلة الموارد البشرية، وهيكلتها، وطبيعة الحماية التي تضمنها، وهو ما نتبين إجابته في طيات العناصر التالية: الأمن واللاأمن القانوني وأسس العلاقة اللائحية التنظيمية (المبحث الأول)، الأمن القانوني ومقومات الهندسة الشكلية للأمر رقم 06-03 الثبات والجودة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

الأمن واللاأمن القانوني وأسس العلاقة اللائحية التنظيمية

تخضع الوظيفة العمومية لعوامل التخطيط والتنظيم والتسيير، وفق ما يتلاءم مع خلفية النظام الوظيفي المعتمد في الدولة، المترجم في النسيج القانوني الذي يُهيكل وينظم قطاع الوظيفة العمومية. إذ يشير النظام القانوني الذي يحكم مجموع الموظفين، إلى مجموعة القواعد التي تنظم نشاط وعمل الموظف في الإدارة، كما يُحدد ضوابط علاقته بها، وهو الوضع الذي يُخرج علاقة الموظف بهذه الأخيرة

من وصف العقود، كون هذه العلاقة توصف بأنها من طبيعة تنظيمية⁽¹⁾، فالنظرية التنظيمية تتمحور فكرتها حول كون مصدر القواعد التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة هو القانون⁽²⁾ بمعنى أن العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية في نطاق الوظيفة العمومية، من زاوية الأمن القانوني بالنظر لمصدرها القانوني؛ يجب أن تستند لنظام قانوني معياري، قائم على أسس ضابطة لجودة النصوص القانونية المحددة للأطر والقواعد التي تنظم الوظيفة العمومية، مع ضرورة ضمان توازن نظام الحقوق والضمانات للموظفين، في ظل السيطرة التشريعية والتنظيمية على كفاءات التسيير وموضوعه، شكلياته وقواعده وإجراءاته ومراحلها ونهايته، ما يمكن تبينه بتصفح الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

فالنظام اللائحي التنظيمي، ترجمة موضوعية لنظام الوظيفة المغلق، الذي يركز على نظام المهنة وإتاحة الحق في التدرج في نظام الرتب والوظائف، بالاستناد إلى ما تتيحه العلاقة اللائحية التنظيمية وفق آلية مخطط تسيير الموارد البشرية، الذي ينظم كل عمليات تسيير المسار المهني للموظف⁽³⁾.

ومقاربة المركز اللائحي التنظيمي في الوظيفة العمومية مع الأمن القانوني عملية تركيبية ذات أبعاد تأصيلية لموضوع الدراسة، ترتبط بتحديد القيمة المعيارية التي يضيفها الأمن القانوني في ظل تكريسه الدستوري على طبيعة العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية في اتجاه تحقيق مطلب الأمن القانوني للموظف، وفي طبيعة تهديدها للأمن القانوني له، وهي النقاط التي نتناولها بالشرح والتحليل ضمن التالي: المركز القانوني للموظف في ظل متغير الحق في الأمن القانوني (المطلب الأول) قراءة في العلاقة اللائحية التنظيمية بين الحالات الاستثنائية والمشروعية الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

المركز القانوني للموظف في ظل متغير الحق في الأمن القانوني

ترتبط أهمية الأمر رقم 06-03 بكونه دعامة لاستقرار الأحكام المهيكلة والمنظمة للمسار المهني

(1) أحمد سليم سعيفان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017، ص.152.

(2) مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2016، ص. 50.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص. 63.

للموظف، وترتبط هذه الأهمية مرجعياً بأهمية التشريع كداعم للاستقرار ومحقق لمطلب الأمن القانوني في ظل دلالة شفافية الأحكام التشريعية وإمكانية النفاذ لها، وهي العناصر التي تعرضنا لها بالدراسة والتحليل في زاوية التشريع سابقاً، كما ترتبط قيمة التشريع في دعم موثوقية المركز القانوني للموظف.

كونه يتضمن شروطاً ترتبط بسلامة تنفيذه من أهمها؛ مراعاة قواعد كتابته وصياغته فتأتي قواعده محكمة دالة على مضمونها من غير إبهام أو التباس، ما يضمن تحقيق غاية الوصول لأحكامه، بحيث تتوضح الحقوق وما يقابلها من التزامات، وهو المحتوى الذي لا يضمنه العرف، كما أن خاصية وحدة أحكامه وتعميم قواعدها وإنفاذها في مخاطبة الكافة، تضمن وحدته في نطاق نفاذه زمانياً ومكانياً على مستوى الدولة، وطرق إنتاج القانون وصناعته تتيح القدرة على تكييف وتعديل أحكامه وفق التطورات الحاصلة⁽¹⁾.

على أن العلاقة القانونية الأساسية في ظل الطرح المعتمد ضمن المادة 7 من الأمر رقم 03-06 " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"⁽²⁾. تكون في بعض الحالات مصدر تهديد للأمن القانوني للموظف، بسبب طبيعة هذه العلاقة أولاً، وبسبب الاختصاصات الإمتيازية للسلطة العامة في ظل متغير السلطة التقديرية ثانياً، وبسبب نوعية القواعد المعبر عنها في التشريع.

ذلك أن ارتباط التشريع بالجهة المختصة بإصداره، يجعله لا يرقى لمستوى تغطية التحولات المجتمعية وضرورتها⁽³⁾. فصناعة التشريع تخضع عملياً لمتغيرات متعددة المصادر تؤثر في المنتج النهائي أي القانون المعتمد، وعليه نتناول هذا المطلب في النقاط التالية: أساس الحق في الأمن القانوني للموظف بين غاية القانون وطبيعة النظام القانوني للموظف (الفرع الأول) النظام المغلق عائق أمام تطور المسار المهني وتهديد لاستقرار الموظف (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

أساس الحق في الأمن القانوني للموظف بين غاية القانون وطبيعة النظام القانوني للموظف

يتميز النظام القانوني للوظيفة بازدياد واجبه القائمة على أساس التوازن من خلال كونه مصدر

(1) توفيق حسن فرج، المرجع السابق ذكره، ص. 201.

(2) المادة (7) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) مصطفى محمد الجمال، محمد حسن قاسم، النظرية العامة للقانون القاعدة القانونية الحقوق، المرجع السابق ذكره، ص. 137.

للاللتزامات وواجبات الموظف، وفي ذات الوقت فهو مصدر لضمان الحقوق والضمانات تحت ضابط موازنة المصالح⁽¹⁾ ونظام الالتزامات والواجبات كسلطة للإدارة في مواجهة الموظف هذه الجدلية تنضبط بمبدأ المشروعية والأمن القانوني، طالما نحن بصدد نظام لائحي تنظيمي، تحكمه ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية.

فالتعيين في الوظيفة هو المحرك لنظام الحقوق والضمانات⁽²⁾، كما أنه الأداة القانونية لقيام المركز القانوني للموظف وفق ما تضمنته النصوص القانونية القائمة⁽³⁾.

وفي ظل ازدواجية متغيري دراسة الأمن القانوني؛ يحيلنا الوجه الذاتي للأمن القانوني لجدلية المركز القانوني العام للموظف، فهل تعتبر طبيعة المركز القانوني العام، مصدر تهديد للأمن القانوني للموظف؟ أم هل يوازن المركز الذاتي للموظف، في ظل متغير الأمن القانوني هذه العلاقة في حدود خصوصية قواعد العلاقة اللائحية التنظيمية؟

وتحديد الطبيعة القانونية لمركز الموظف، كمركز ذا طبيعة عامة، وليست ذاتية يمنح للسلطة التنفيذية القدرة على تعديل هذا المركز، وفقا لمقتضيات التسيير وتطوراته، وضرورة المصلحة، واعتبارات ضمان استمرارية سير المرفق العام وانتظامه⁽⁴⁾. فمن حق الإدارة تعديل المركز القانوني للموظف من غير أن يكون للأخير الحق في التحجج بالحقوق المكتسبة، لكن هذا التعديل في الواقع له مقتضيات توازنه تعرض لها الفقه كأطر لحماية الموظف في القطاع العام وما يميزه عن القطاع الخاص.

فالنظام القانوني الذي يحكم العلاقة بين الموظف والإدارة، يترتب عنه اكتساب الموظف حقوقا ترتبط بالعلاقة اللائحية التنظيمية، بموجب قرارات فردية، تتحصن من سلطة المساس بها بواسطة التشريع، أو التنظيم، تأسيسا على مبدأ حماية الحقوق المكتسبة⁽⁵⁾. وهنا يتمظهر الوجه الذاتي للأمن

(1) أحمد سليم سعيفان، المرجع السابق ذكره، ص.85.

(2) أنور أحمد رسلان، نظام العاملين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، د ب ن، 1981، ص.19. وفي ذات المعنى أنظر: مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص.288.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.626.

(4) مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، المرجع السابق ذكره، ص. 58.

(5) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص.96.

القانوني كضمانة للموظف في مواجهة الإدارة، من خلال إمكانية استعمال مختلف أوجه الأمن القانوني بالأخص تلك المتعلقة بمبدأ حماية الحقوق المكتسبة للموظف، وحماية الثقة المشروعة للموظف؛ بمراعاة ممارسة استثنائية لطبيعة أعمال هذين الحقلين في نطاق العلاقة القانونية الأساسية و التنظيمية، باعتبار: الضمانات التي يؤسس لها القانون بمختلف تدرجاته في حماية المراكز القانونية ذات الطبيعة العامة أو الذاتية من خلال التقييد بالقانون، وهو أهم ضامن لحماية الحقوق المكتسبة⁽¹⁾.

ما يوضح أن مقتضى الحماية وفقا لمبدأ الأمن القانوني للموظف، له خصوصية في ميدان الوظيفة العمومية يتحدد نطاقها في ظل المركز العام له، إذ يمكن تطبيق مقتضياته في فلك العلاقة التنظيمية اللاتحفية، وما تفرزه من حقوق ذاتية أو عامة ترتبط بممارسة الوظيفة والالتحاق بها، لكن هل يوفر هذا النظام الحماية القانونية التي تحقق مدلول الحفاظ على الحقوق المكتسبة ومسألة الاستقرار في الوضعيات القانونية، بما ينسجم مع توقعات الموظف بمفهوم إيجابي؟ وهل يتيح هذا النظام القانوني تحقيق مدلول العلم بالقاعدة التي تنظم الوظيفية بما يُمكن في المقابل من أعمال نظام المساءلة بإنصاف؟ وهل يمكن أن يشكل النظام المغلق تهديد لفكرة استقرار المركز القانوني للموظف؟ والأهم من ذلك هل يضمن البعد الذاتي للأمن القانوني؟

وهي الدلائل التي نبحثها في العناصر التالية: نظام المهنة أداة شكلية وإجرائية لاستقرار وثبات المركز القانوني للموظف (أولا) نظام التأسيس للرتب تقنية تتسجم مع الحماية وتناقض المشروعية (ثانيا).

أولا: نظام المهنة أداة شكلية وإجرائية لاستقرار وثبات المركز القانوني للموظف

يرتبط نظام المهنة بالمسار المهني، وبفكرة الاستقرار الوظيفي، من حيث ضبطه تنظيميا، بدءا من سلسلة تنظيم مختلف رتب الموظفين وأسلاكهم في شكل هرمي أو سلمي، وصولا إلى نظام الحماية المقرر للموظفين بمجرد تعيينهم في وظائفهم، بما فيه مسايرة تطور المهنة، بتطور نظام الحق في الامتيازات المادية⁽²⁾. ويسهم نظام المهنة بهذا الوصف في تحقيق مفهوم الانتظام في تسيير المسار المهني للموظف وهو بهذا ضامن للانتظام من زاويته التسييرية، لا من زاوية المركز القانوني للموظف

(1) رفعت عيد السيد، المرجع السابق ذكره، ص. 18.

(2) ياسين ربوح، "أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها"، مجلة الحقيقة، المجلد، 16، العدد 2، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2017، ص. 402.

وهو استقرار من زاوية نمطية التسيير وآلياته، غير أنه لا ينتفي مع ذلك تمظهره على حماية الموظف من زاوية حماية توقعاته المشروعة، بواسطة آليات إجرائية يهدف من ورائها تحقيق معقولة موازنة سلطة التسيير والتنظيم بما لا يهدم أو يؤثر على المركز القانوني للموظف.

فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يعتبر مصدرا أصليا للعلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة وتوضح طبيعتها، ودلالات الوظيفة العمومية، كما يعتبر مصدر للقوانين الأساسية الخاصة باعتباره قاعدة تتفرع منها مجموعة من القوانين، التي تترجم مكوناته، وهو عنصر وحدتها، فهو نظام يُحقق مطلب السهولة والتكامل والانسجام⁽¹⁾. والعنصر الأخير المشار له ضمن هذا الطرح، يُظهر أن نظام المهنة نظام معياري متكامل متصالح مع النظام القانوني القائم فهو يكمله أو ينسجم معه.

كما تظهر الحماية التي يوفرها نظام المهنة للموظف بسبب مصدره التشريعي واللائحي التنظيمي باعتبار قواعده من النظام العام، فيمتنع مخالفتها من قبل الموظف والإدارة، ولو بتطابق إرادتيهما في شأن مخالفته، والأهم أن هذا النظام القانوني يقيد سلطة الإدارة، من حيث إلزامها بتطبيق قواعده والامتناع عن إغفال تطبيقه⁽²⁾.

لكن الحقيقة أن مجموعة هذه النتائج لا يمكن الحكم على مدى صدقيتها إلا من خلال رصد واقعي لانعكاس نظام المهنة؛ على مستوى جودة الممارسة التشريعية، وضمانها للتوقعية، وانضباطها بضابط الاستقرار، ودرجة حمايته للحق المكتسب للموظف، وتكاملتها بتحقيق الأمن القانوني من زاوية جودة تشريع الوظيفة العمومية.

إذ يُرتب النظام اللائحي التنظيمي مجموعة من الآثار القانونية المباشرة على المركز القانوني للموظف، لها علاقة مباشرة بطبيعة التسيير التنظيمي اللائحي وضروراته، ندرسها بمقارنتها مع طبيعة ضوابط ومقتضيات الحق في الأمن القانوني في ظل حدود الممارسة التشريعية المتجسدة في النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، ونوعية الضمانات المكفولة في ظل معيارية الحماية المضمونة للموظف بموجب الأمن القانوني. وهو العنصر الذي نحلله ضمن النقاط التالية: سريان القانون بأثر فوري ومد سريان القانون القديم تهديد لمعيارية القانون⁽¹⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017، ص.14.

(2) نواف كنعان، المرجع السابق ذكره، ص.44.

1: سريان القانون بأثر فوري ومد سريان القانون القديم تهديد لمعيارية القانون

استقرار المركز القانوني للموظف، يوازنه الثبات في الوضعية القانونية اتجاه الوظيفة العمومية وتطور أحكام هذه العلاقة، بما يؤدي إلى تلبية متطلباتها ويرضي طموح وآمال الموظفين، ومن هنا تبرز أهمية التشريع كوسيلة لدعم استقرار الموظف، وتمتين أواصر علاقته بالوظيفة.

فالتشريع عامل من عوامل استقرار المركز القانوني للموظف، بسبب طبيعة الضمانات التي يكفلها والتي تُحصن المركز القانوني له في مواجهة الأدوات القانونية التي تستعملها الإدارة في تسيير المرافق العمومية، كالقرارات الإدارية، إذ لا يمكن للإدارة المساس بالمركز القانوني القائم على أساس تنظيمي بموجب قرارات إدارية، والمفهوم الموازن في استخدام أداة القانون في تشريع الوظيفة العمومية هو المرتبط بضمان تكيف القانون مع تطور المجتمع، الذي ينسجم مع اختصاص التنظيم، وهي الازدواجية التي تضمن تحقيق التوازن⁽¹⁾.

وتظهر المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 باعتبارها أهم ضمانة في مواجهة السلطتين التشريعية والتنظيمية من حيث انضباط السلطة التشريعية بموجبات ومحددات الاستقرار والضمان، في حماية المركز القانوني للموظف، وضمان مفهومية قواعد التشريع في نوع الحقوق والحريات، وهي الضمانة التي يعممها إيراد الأمن القانوني في الديباجة لصناعة التنظيم، كما يمكن تعميم دلالة المادة 34 لها بموجب علاقة الارتباط⁽²⁾، وضرورات تمكين الموظف من سهولة قراءته وهي عوامل جودة تقييم رقابة الدستورية في مواجهة صانع التشريع وفي نتائج تطبيقه على الموظف، وتمتد علاقة التشريع في تحقيق الأمن القانوني للموظف.

من حيث ضرورات إحداث التوازن المطلوب توفره في موضوع صناعة التشريع، بما يحفظ الحقوق والحريات ووفق ما يسمح بإعمال مقتضيات الصالح العام، في ظل القصد والمحافظة على الحقوق التي تُصبغ بقيمة دستورية⁽³⁾.

وهنا نتساءل هل يحقق الأمر رقم 06-03 وصناعة النص التنظيمي هذه الموازنة؟ من الصعب

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري الموظفون العموميون أموال الإدارة العامة، المرجع السابق ذكره، ص.340.

(2) أنظر: الديباجة والمادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق ذكره، ص.102.

إطلاق حكم عام في هذه المسألة وذلك لطبيعة صناعة التشريع في الوظيفة العمومية وتجزأه، وتشابكه بطريقة لا يمكن رؤية حدوده معها من زاوية صناعة التشريع وضوابطه؛ وفي مقارنة لهذا العنصر نبحث مسألة الأمن القانوني، في جزئية استمرار القانون القديم في السريان إلى جانب القانون الجديد، من حيث دور التشريع في تحقيق استقرار الموظف.

إذ بموجب التعديل الذي لحق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأسلاك المشتركة بمناسبة إعادة هيكلة الوظائف، تم اعتماد تدابير انتقالية غايتها الإبقاء على سريان نصوص المواد المتعلقة على الأخص بنمط الترقية، وفقا لترتيب الرتب والأسلاك قبل التعديل بموجب تقنية الاحتفاظ، وتمديد سريان أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04-08 وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 49 " يحتفظ انتقاليا ولمدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم... الموظفون في حالة نشاط... المنتمون إلى رتب متصرف ملحق رئيسي بالإدارة... بحقهم في الالتحاق على التوالي برتب متصرف رئيسي ومتصرف... وفقا للأحكام السارية المفعول قبل التاريخ السالف الذكر"⁽¹⁾.

والمعنى سريان نصين قانونيين ينظمان نفس المسألة في ذات الوقت بموجب تقنية الأحكام الانتقالية، فهل أثر هذا السريان المتجانس للقانونين على حق الموظف في الأمن القانوني؟

ترتكز نظرية الأثر المباشر للقانون، على قاعدة أساسية في ظل فقه النظرية الحديثة، من حيث أنه بالنسبة للمراكز القانونية التي تخضع للنظام القانوني يُمتنع في ظلها مد سريان القانون القديم، بل يسري القانون الجديد بأثر مباشر في مواجهة الكافة⁽²⁾. وتطبيق مبدأ الأثر المباشر للقانون من شأنه أن يؤدي إلى الحد من الآثار السلبية لتطبيق قانونين من نفس النوع والموضوع على نفس الفئة⁽³⁾.

وتُظهر القاعدة التي أسست لها المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 خروجاً على مبدأ وحدة القانون، وتطبيقه بالنسبة لنفس الفئات على أساس متمايز، فئة معنية بالنفاذ الفوري للمرسوم التنفيذي رقم 16-280، وفئة تخضع لمجموع النصوص الملغاة وأيضاً للمرسوم التنفيذي رقم 16-

(1) المادة (49) من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 السابق ذكره.

(2) توفيق حسن فرج، المرجع السابق ذكره، ص.355.

(3) أنظر: عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ط 3، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.209.

280⁽¹⁾. وهي الوضعية التي ازدادت تعقيدا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-48 المؤرخ في 19 جانفي 2022 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 16-280 من حيث تضمن المادة الأولى منه تمديد سريان العمل بأحكامه المتعلقة بنص المادة 49 و50 لسنتين أخرتين⁽²⁾.

ويعتبر مد سريان القانون القديم، معارضا من حيث المبدأ لقواعد العدالة، كونه يؤدي إلى تطبيقات مختلفة للقانون، الأمر الذي يتناقض مع وحدة أحكام القانون وتطبيقه على مختلف المراكز القانونية، كما أن التوجه لتعديل القانون وقيام ضرورته حجة على صلاحيته للتطبيق بأثر فوري على الكافة، كون أن استمرار مد سريان القانون القديم يتعارض والأهداف الإصلاحية التي يقصد تحقيقها⁽³⁾.

وهنا نجد أن هذا التمديد سيضفي تعقيدا شديدا على سريان النصين معا، وهي الوضعيات التي نجد أنها من الناحية المعيارية لا تتسجم مع موضوعية القانون، وسلامة تطبيقه والمحاذير التي تمس الأمن القانوني، بسبب التطبيق المزدوج للمرسوم التنفيذي رقم 16-280 والمرسوم التنفيذي رقم 08-04 لنفس الفئة الأسلاك المشتركة. مع ذلك يُثير النصين أعلاه من زاوية أخرى ضرورة استعمال أدوات عقلانية في التشريع، وضبطه بميزان الموازنة، كما أن كثرة التعديلات على النص الأصلي تضعف معياريته وتؤدي إلى صعوبة النفاذ له.

والتسوية المعتمدة في مثل هذه الحالة؛ تُظهر أن العدالة هي المنهج المعتمد في ظل مجموعة من الحلول المتغيرة يُعتمد فيها الحل الأكثر تحقيقا للإنسانية⁽⁴⁾. بمعنى آخر يتعين لزوم الحذر في المساس بمبادئ صناعة القانون، كون هذه الممارسات لا يترتب عنها دائما تأثير إيجابي على المراكز القانونية إنما قد تؤدي إلى التأثير الشديد على استقرار المراكز القانونية للمخاطبين بالإجراءات التنفيذية وما قد يترتب ذلك خاصة في ظل اعتماد المحكمة الدستورية، وتكريس مبدأ الدفع بعدم الدستورية كأداة قانونية يمكن للموظف اللجوء لها في حالة وجود مثل هذه الاختلالات التشريعية، وتأثره من التشريع خاصة إذا

(1) المادة (49) (51) (52) من المرسوم التنفيذي 16-280 السابق ذكره.

(2) المادة (1) من المرسوم التنفيذي رقم 22-48، المؤرخ في 19 جانفي 2022، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 2 نوفمبر 2016 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 20 جانفي 2022.

(3) محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق ذكره، ص.269.

(4) إسحاق إبراهيم منصور، المرجع السابق ذكره، ص.159.

أخذنا بعين الاعتبار الموظفين الغير المستفيدين من هذه الإجراءات، وما قد يترتب ذلك من آثار على استقرار النصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية، بسبب ازدواجية تطبيقها، ما يتعارض مع مقتضى الأمن القانوني.

ثانيا: نظام التأسيس للرتب تقنية تنسجم مع الحماية وتناقض المشروعية

التأسيس القاعدي للرتب المستحدثة عبارة عن قواعد استثنائية تهدف إلى تسريع عملية تكوين الرتب المستحدثة في هيكله السلك المعني؛ وبالرجوع للأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد فيه نظرة استشرافية، تنبئية بمسار تطور نظام التوظيف، ونظام الأسلاك والرتب، بإسباغه المشروعية على الإجراءات التنظيمية الاستثنائية التي تتخذ بموجب القوانين الأساسية الخاصة، بهدف التأسيس للرتب المستحدثة⁽¹⁾ وهو ما يعني أن القواعد العامة للتوظيف والترقية يمكن مخالفتها بالاستناد لنص المادة 26 من الأمر رقم 66-133.

ما غاب ضمن الأمر رقم 06-03 ويشير هذا الأمر إشكالية مشروعية مخالفة آليات وإجراءات التأسيس للرتبة وفقا لمنظور وشروط التوظيف من المصادر الداخلية، والمحدد ضمن المادة (107) من نفس الأمر السابق ذكره ونصوصه التنفيذية ضمن القوانين الأساسية، وأثر ذلك على الأمن القانوني في ميدان الوظيفة العمومية، كون النص أعلاه ينص على التدرج المباشر للرتبة الأعلى⁽²⁾.

إذ يتمتع الموظف في ظل الوظيفة العمومية بمجموعة من الخصائص في شكل امتيازات، ترتبط بتمكين الإدارة من أداء مهمتها، وهو الأمر الذي يظهر أن الوجه الآخر لاختصاص الإدارة بمجموعة الامتيازات، يظهر أنها مكلفة في الوقت ذاته بمجموعة من الواجبات، وهنا يتعين أن تلتزم الإدارة المشروعية التي تنقرر في نطاق صلاحياتها وإلا تعرضت أعمالها للإبطال⁽³⁾.

فبموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-280 أتمد على نظام التأسيس القاعدي للرتب عن طريق

(1) أنظر الفقرة الأخيرة من المادة (26) من الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 6 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 8 جوان 1966.

(2) المادة (107) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية دراسة مقارنة، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص.291.

إثبات المؤهل أو عن طريق إثبات الأقدمية المحددة للتدرج في الرتب المعنية⁽¹⁾ كما تم اعتماد نظام الترقية على أساس الشعبة⁽²⁾. وفي ذلك مخالفة لأحكام نظام المسابقة على أساس الامتحان المهني ضمن المادة 107 من الأمر رقم 06-03، ونظام الترقية الاختيارية القائم على فكرة الاستحقاق، وفي كلا النمطين خروج على أحكام مبدأ الاستحقاق والكفاءة⁽³⁾.

وتعارض النصوص القانونية عيب من العيوب المرتبطة بواقع صناعة القانون في بعده العام؛ إذ أن تعارضها يؤدي إلى الالتباس وعدم تبيين الأولى منها بالتطبيق، والغموض لا يرتبط بالمفهوم المفرد للنص القانوني إنما يُبرز عيب غموضه بمناظرته بنص آخر بحيث يتعذر الجمع بين أحكامهما، كما قد يظهر بمناظرة بنود الأحكام والقواعد التي يتضمنها نفس التشريع ببعضها البعض وفي تدرج القواعد القانونية ومنطق الاحتكام للقاعدة الأسمى، وأسبقية التشريع جزء من حل مسألة التعارض⁽⁴⁾

وعلى الرغم من كون هذا التعارض نتاج أحكام استثنائية ترتبط بضرورات التأسيس للسلك بتكوين قاعدته من الموارد البشرية، وهي حيلة قانونية لتجنب التعقيد الإجرائي المرتبط بالتدرج في الوظائف العمومية⁽⁵⁾، وما قد يرتبه ذلك من اختلالات بسبب تباين المهام المرتبطة بكل رتبة غير أنه يتعين التحوط في استعمال أداة الاستثناء بسبب تسارع وتيرة النصوص المعنية أولاً، وبسبب ضرورة استعمال الاستثناءات التشريعية ضمن الحدود المعقولة لها، وفق مقارنة ترجح الغايات والأهداف المعنية بالتجسيد.

⁽¹⁾ أنظر المادة (24) مكرر، من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 السابق ذكره، على أساس إثبات الأقدمية في الرتبة الأدنى من الفقرة الثالثة من المادة 24 مكرر، بحيث يدمج في رتبة متصرف محل من يتبين استيفائه أقدمية 10 سنوات بصفة متصرف. راجع التفاصيل وشرح هذه التقنية ضمن المنشور رقم 01، المؤرخ في 05 جانفي 2017، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-280، المؤرخ في 02 نوفمبر 2016 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

⁽²⁾ المطء الأولى من المادة (24 مكرر) من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 السابق ذكره.

⁽³⁾ أنظر المادة (107) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره، وانظر: المادة (16) المرسوم التنفيذي رقم 19-165، المؤرخ في 27 ماي 2019، المحدد لكيفيات تقييم الموظف، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 9 جوان 2019.

⁽⁴⁾ عبد القادر الشخلي، الصياغة القانونية تشريعاً فقها قضاءً محاماة، المرجع السابق ذكره، ص. 119.

⁽⁵⁾ راجع إجراءات الامتحانات والمسابقات المهنية في: المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أفريل 2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخة في 3 ماي 2012.

فالمبالغة في الاستثناء، يُظهر ضرورة تعديل النص حفظاً لمضمون القاعدة العامة للنص المعني⁽¹⁾ ذلك أن المبالغة في الخروج على مبدأ المشروعية تُظهر أن الهرمية عامل حركي متغير حسب احتياجات التشريع، وهو طرح غير مقبول من وجهة نظر القواعد الكلاسيكية لمبدأ المشروعية الذي يعتبر قوام النظام القانوني.

الفرع الثاني:

النظام المغلق عائق أمام تطور المسار المهني وتهديد لاستقرار الموظف

تم الإشارة في وثيقة صادرة عن الأمانة العامة للحكومة في الجزائر لمجموعة من المُعيقات التي تقف أمام جودة العملية التشريعية، نذكر منها الأفراد القطاعي في تعديل نصوص القانون، ما يترتب عنه عدم كفاية النص رغم أهميته، وعدم موضوعيته، وعدم متابعة التشريع بتحقيق إنفاذه، بسبب ربط الغاية من التشريع بإصداره، نتيجة تأثير داخلي أو خارجي ما يؤدي إلى تميز العملية التشريعية بطابع الاستعجال في التشريع، والتراخي في التنفيذ، زيادة على التأخر في إصدار المراسيم التنفيذية، وعدم ضمان كفاءة وفعالية أدوات التنفيذ، وهو ما ينعكس على إمكانية تعديل النص الأصلي بسبب تطور الأوضاع المرتبطة به، ما يشكل عائقاً أمام تنفيذه وفق المقياس القانوني المعتمد أثناء سنه أو بسبب تغيره وكونه غير ملائم للظروف المعاصرة للتنفيذ⁽²⁾. وهي العوائق التي تظهر في مجملها عيوب تتصل مباشرة بعملية صناعة التشريع ونوعيتها

وعلى ذلك نتعرض لتحليل متغير تأثير النظام المغلق على المركز القانوني للموظف من خلال النقاط التالية: تعطيل إصدار ونشر النصوص التنفيذية عارض من عوارض الأمن القانوني في نطاق صناعة التشريع التنفيذي (أولاً) قابلية المرفق العام للتغيير مبدأ يتناقض واستقرار المركز القانوني للموظف (ثانياً).

(1) عبد الكريم صالح عبد الكريم، "تضخم القواعد القانونية - التشريعية دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 6، العدد 23، جامعة تكريت، العراق، 2014، ص.166.

(2) المنشور الصادر عن الأمانة العامة للحكومة، يتضمن مهام وتنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، ص.10، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3sL8Ki3>

وهنا لا بد أن نشير إلى أهمية الهيكلة الإدارية للعملية التشريعية، كونه يدعم فكرة التخصص في صناعة التشريع؛ وهو ما يترجمه دور صائغ التشريع، الذي يتعين أن يكون ملماً بعلم الصياغة وشروطه وضوابطه، وأن يكون متحكماً في اللغة القانونية، ومنتكناً من المنظومة المصطلحية القانونية في الدولة.

أولاً: تعطيل إصدار ونشر النصوص التنفيذية عارض من عوارض الأمن القانوني في نطاق صناعة التشريع التنفيذي

في مقابل التزام الإدارة بإصدار النصوص التنفيذية للأمر رقم 06-03 هناك حقوق تُرتب للموظف تحدد كفاءاتها وإجراءاتها نفس النصوص التنفيذية، كما تحدد كفاءات اقتضائها وحمايتها، وفي سياق هذا الطرح نورد ما توصل له مجلس الدولة الجزائري بتقريره لمسؤولية الإدارة عن تأخرها في إصدار النصوص التنفيذية بناء على التزام مسبق بموجب القانون يلزم الإدارة بإصدارها⁽¹⁾. ما يؤكد أن فلسفة العلاقة التنظيمية لها علاقة بتبعية قطاع الوظيفة العمومية للدولة، والهيكلية المترتبة لمؤسساتها، وضرورة بناء النظام القانوني للوظيفة ينبغي أن يضمن عناصر تجانسه، وانسجامه، وآليات تتيح تنفيذه.

وهو ما يتوافق مع عناصر النظام اللائحي ومكونات الوظيفة وتفصيلها، بسبب انسجامه مع ضمان تسيير المرفق العام باستمرار، ذلك أن اللجوء إلى الأساليب الخاصة في تنظيم الوظيفة من شأنه أن يحدث إرباكا وتذبذبا في مفهوم الخدمة العمومية، والمصلحة العامة، بالإضافة إلى أنه يمنح سلطة للموظف في مواجهة الإدارة، بما يؤدي إلى منحه الحق في تقرير مقدار راتبه، ومكان تعيينه، وتقرير امتيازات ترتبط بوظيفته، وغيرها من الأمثلة التي ساقها الأستاذ "عمار بوضياف" في معرض حديثه عن علاقة الموظف بالإدارة، وعدم مناسبة اعتماد مبدأ سلطان الإرادة في نطاق الوظيفة العامة⁽²⁾.

وطبيعة العلاقة التنظيمية تُحقق مدلول الأمن والاستقرار للإدارة والموظف في دلالتها العامة؛ بسبب ميل المشرع من خلال قراءتنا الجزئية للإجراءات السابقة المتضمنة في تعديل القوانين الأساسية المرتبطة بالأمر رقم 06-03 السعي لتحقيق مدلول التوازن بين السيطرة التنظيمية للإدارة، وبين الحقوق والضمانات المكفولة للموظف في مواجهة الأخيرة.

فمقتضى العلاقة التنظيمية اللائحية؛ هي كون الموظف في وضعية تحكمها قواعد ومبادئ قانونية لائحية وتنظيمية وجدت قبل توليته الوظيفة، وبموجب هذا التنظيم والوضع القانوني، لا يمكن للموظف

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 110437، بتاريخ 2016/07/21، بين (ب ج) و(و.ز. ج) حول مسؤولية الإدارة عن عدم إصدار النصوص التنظيمية، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 14، 2016. نص المبدأ كالتالي: "متى نص القانون على إصدار النصوص التنظيمية لتطبيقها تتحمل الإدارة مسؤولية عدم إصدارها في أجل معقولة".

(2) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.107.

التحجج بالقوانين السابقة أو المصاحبة زمنيا لعملية توظيفه حال إلغائها، وفي المقابل تخضع الإدارة في تنظيم علاقتها بالموظف لنفس القواعد والمبادئ التي تحكم العلاقة التنظيمية اللائحية بحيث لا تملك حرية الانتقال من حقوق الموظف⁽¹⁾.

وعلى الرغم من نوعية الضمانات النظرية على المستوى النسبي، غير أن خطورة التأثير على نظام الضمانات والحقوق يرتبط بعدم التمكين من الحق في الأساس من خلال تعطيل أداته التنفيذية بتعطيل نشره، في ظل غياب ضمانات تشريعية حقيقية تحدد نطاق المشروعية والمجال الزمني في إعداد وإصدار النصوص التنفيذية ونشرها، وفي مسألة التأخر في نشر النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر 03-06 مع العلم أن تاريخ هذه النصوص سابق لإجراء إصداره ونشره، وهو ما يتبين من خلال الأمثلة التالية:

القرار المتعلق بتحديد إطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية للالتحاق ببعض الرتب المنتمية لأسلاك شبه الطبيين للصحة العمومية، المؤرخ في 16 فيفري 2015، غير أن نشره في الجريدة الرسمية تم بتاريخ 6 ماي 2015⁽²⁾.

نفس الأمر يمكن أن يقال بالنسبة للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2 سبتمبر 2013 المتعلق بوضع بعض أسلاك الشبه الطبيين العاميين للصحة العمومية في حالة القيام بالخدمة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، والذي تم نشره في السنة الموالية لتاريخه أي 30 جوان 2014⁽³⁾.

وهي نفس الملاحظة التي يمكن تبينها في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15 أبريل 2009 المحدد لمبالغ أداء الخدمات من قبل مؤسسات التعليم العالي المؤهلة كمراكز امتحان في إطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية والذي تم نشره بتاريخ 24 جوان

(1) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص.327.

(2) أنظر: القرار المؤرخ في 16 فيفري 2015، المحدد لإطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية للالتحاق ببعض الرتب المنتمية لأسلاك شبه الطبيين للصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 6 ماي 2015.

(3) أنظر: القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2 سبتمبر 2013، المتضمن وضع بعض أسلاك الشبه الطبيين العاميين للصحة العمومية في حالة القيام بالخدمة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (مؤسسات التعليم العالي)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 30 جويلية 2014.

2009⁽¹⁾. كما نشير إلى ضرورة تعديل القرار الوزاري المشترك المحدد مبالغ أداء الخدمات من قبل مؤسسات التعليم العالي المؤهلة كمراكز امتحان في إطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية، كونه سابق على إصدار المرسوم التنفيذي 12-194، ولا يعني ذلك عدم صلاحيته القانونية إنما في ظل ارتباطه المرجعي بالمرسوم التنفيذي رقم 95-293 الملغى⁽²⁾ يتعين إعادة قراءته وضبط صياغته وفق ما يتناسب وضبط حدود المسؤولية وتحديد آثارها على كل طرف ضمن أطر احترام الاختصاص.

وهو التأخر الذي يطرح استهجمات حول الشرعية الإجرائية لهذا التأخر في ظل النصوص القانونية التي تحكم عملية نشر القانون.

فإن إنتاج النصوص القانونية من الممكن أن يتأثر في بعض مراحلها بسياسة السلطة التنفيذية، من خلال التراخي في إجراء النشر، من غير أن يترتب على التأخر في نشر القانون مساءلة الأخيرة، ويبقى تأثير المساءلة السياسية محدود في ظل غياب مساءلة قانونية، والتي يتحدد نطاقها بالنسبة للأفراد بطلب التعويض الناتج عن التأخر في نشر القانون⁽³⁾. هنا علينا أن نشير إلى إن استعمال الضمانات المتاحة قضائيا للموظف من أهم أسباب احترام الحدود التشريعية للحقوق والضمانات المكفولة له، في ظل هيبة وسطوة العلاقة اللاتحوية التنظيمية على الفكر الوظيفي.

وتعميقا لهذا العنصر نتعرض للعنصر التالي: تجاوز ضابط تدرج القواعد القانونية في صناعة النصوص القانونية في ظل قيد المعقولة مانع لتحقيق المساواة في القانون الوظيفي (1).

1: تجاوز ضابط تدرج القواعد القانونية في صناعة النصوص القانونية في ظل قيد المعقولة مانع لتحقيق المساواة في القانون الوظيفي

مفهوم الاستقرار الوظيفي في ظل الحق في الأمن القانوني، يتميز عن المفهوم التقليدي المرتبط

(1) أنظر: القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 15 أبريل 2009، المحدد لمبالغ أداء الخدمات من قبل مؤسسات التعليم العالي المؤهلة كمراكز امتحان في إطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 24 جوان 2009.

(2) أنظر: المطة الثالثة من مقتضيات القرار الوزاري المشترك نفسه، وأنظر المادة (37) من المرسوم التنفيذي 12-194 السابق ذكره.

(3) عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ذكره، ص. 81.

بنظام المهنة، الضامن للتدرج في حدود المسار المهني للموظف، كونه في ظل متغير الأمن القانوني يرتبط مدلول الاستقرار بصناعة النص القانوني، وضمان نوعية هذه الصناعة وجودتها في ظل احترام الضمانات العامة والموضوعية المكفولة للموظف، ما يحقق جوهرها تحت قيد العدالة التشريعية والعدالة التنظيمية.

فالعدالة التشريعية ترتبط باستعمال صناعة القانون وفق ما ينسجم مع واقع البيئة الاجتماعية وقيمها السائدة والمسيطر، تحقيقاً لمطلب الأمن القانوني، غير أنه إن شذّ التشريع عن هذه الضوابط من الجدير إغائه، كونه يتناقض ومقتضى العدالة⁽¹⁾.

وإسقاطاً على هذا الطرح يرتبط مفهوم العدالة التشريعية في حدود الوظيفة العمومية بضرورة مراعاة ضوابط الأمن القانوني في صناعة التشريع الوظيفي وفق ما يتفق مع واقع الوظيفة العمومية، مع مراعاة الحدود التي يتيحها التشريع نفسه، ففعالية الصناعة التشريعية والتنظيمية مظهر من مظاهر الأمن القانوني، وله انعكاسات جد إيجابية على ضبط القانون بما يتلاءم والتوقعات المشروعة للموظف من جهة، وحسن تسيير المؤسسات والإدارات العمومية من جهة أخرى، وأهمية هذا الطرح ترتبط بنوعية الموارد البشرية التي نخاطبها بنصوص قانونية، ذلك أن نوعية النص القانوني، هي المؤثر الأول في علاقة الموظف بالإدارة، وبناء عنصر الثقة في القانون، وفي طبيعة الانتماء للمرافق التابعة لقطاع الوظيفة العمومية، من خلال بناء نظام ائتمان قانوني مُمكّن لعنصر الولاء الوظيفي في ظل دلالة توازن المصالح بتأثير عامل الثقة، وهي مسؤولية تقع بالأخص على عاتق الإدارة في ظل اختصاصها في صناعة القانون الوظيفي.

فقراءة واقع الوظيفة العمومية يُرشد عملية صناعة التشريع ضمن حدود المشروعية التي تقرها أحكام النصوص القانونية في مجال الوظيفة العمومية، والخروج على نطاق هذه الأحكام يتعين أن يتم وفق الأدوات والمسارات الإجرائية والشكلية المشروعة، وغياب ذلك يعني مخالفة مزدوجة لأحكام المشروعية وضوابطها في صناعة القانون من جهة، ومن جهة أخرى يناقض دلالة التأسيس الدستوري للأمن القانوني، وتبنيه كضابط في صناعة القانون ضمن الحدود العامة في الديباجة أو ضمن حدوده الخاصة في المادة 34 من التعديل الدستوري 2020.

(1) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص. 18.

وبالإستاد للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 1 المتضمنة تدابير خاصة بتوظيف حملة شهادة الدكتوراه وما يعادلها في المؤسسات والإدارات العمومية وفي المؤسسات الاقتصادية؛ إذ حددت في فقرتها الأولى نمط التوظيف بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه "... عن طريق المسابقة على أساس الشهادة في الرتب المصنفة في الصنف 16...⁽¹⁾.

بينما نظام التوظيف من مصادره الخارجية منضبط إجرائيا وموضوعيا ضمن القوانين الأساسية الخاصة بمختلف رتب الموظفين، وضمن قرارات الإطار المرتبطة بها، ونجد أن نظام التوظيف بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه اندرج ضمن المرسوم التنفيذي رقم 11-443 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك مستخدمي دعم البحث بضمانه التوظيف على أساس الشهادة وكذا الترقية على أساس الشهادة لحاملي شهادة الدكتوراه بالنسبة لرتبة مهندس بحث مستشار⁽²⁾

غير أنه في ذات الوقت لم ترد ضمن النصوص الأساسية في حدود ما اطلعنا عليه إمكانية التوظيف على أساس الشهادة بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه في الصنف 16⁽³⁾.

ما يعني أن أحكام التوظيف على أساس الشهادة بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه، هي أحكام جديدة فيها خروج على ما تضمنته القوانين الأساسية الخاصة في كفايات التوظيف بموجب تعليمات وزارية مشتركة، لا تتكافأ من حيث درجتها في سلم تدرج القواعد القانونية مع المرسوم التنفيذي الصادر بموجبه القوانين الأساسية الخاصة، هذا من جهة ومن جهة ثانية هناك غموض في كفايات أدوات تنفيذ التعليمات

(1) التعليمية الوزارية المشتركة، المؤرخة في 15 سبتمبر 2021 السابق ذكرها.

(2) المادة (28) من المرسوم التنفيذي رقم 11-443، المؤرخ في 26 ديسمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك مستخدمي دعم البحث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 27 ديسمبر 2011.

(3) على سبيل المثال التوظيف لرتبة متصرف رئيسي صنف 14 غير متاح لحملة شهادة الدكتوراه بل متاح للتوظيف الخارجي، كون نمط التوظيف فيها ممكن لحملة شهادة الماجستير أو بالنسبة لخريجي المدرسة الوطنية للإدارة الخاضعين لأحكام المرسوم التنفيذي 06-419، أنظر في ذلك: الفقرة الأولى والثانية من المادة (20) من المرسوم التنفيذي 08-04 السابق ذكره. وأنظر وفقا لنفس الطرح في غياب التوظيف بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه: المرسوم التنفيذي رقم 09-161، المؤرخ في 2 ماي 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك متصرفي مصالح الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، المؤرخة في 10 ماي 2009. وراجع أحكام: المرسوم التنفيذي رقم 06-419، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيورها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 75، المؤرخ في 26 نوفمبر 2006.

المعنية، بسبب غياب نظام الإحالة فيها في كفيات التوظيف ومعايره بالنسبة للفئة المعنية.

ويعتبر مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي يقوم عليها نظام التوظيف⁽¹⁾ في ظل أحكام هذه التعليلة حل يخل بمبدأ المساواة في توظيف حملة شهادة الدكتوراه على أساس تساوي التأهيل، كون أن توظيفهم على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية كان يتعين أن ينضبط بضابط المساواة والعدالة في حدود إمكانيات التنفيذ، فإن كان من المتعذر واقعا توظيف الفئة المعنية وفق ما يتلاءم مع مؤهلاتها، كان من الممكن إيجاد حل مقارب ضمن ضوابط المعقولة في صناعة القانون، وضمن الحدود التي لا تُفقد معها الثقة في منطقية صناعة القانون.

فحملة شهادة الدكتوراه يوظفون ضمن بعض القوانين الأساسية في رتب أعلى وضمن تصنيف أعلى وكمثال على ذلك نجد القانون الأساسي الخاص بالباحث الذي حدد شروط التوظيف والترقية في رتبة أستاذ بحث قسم "ب" بشرط الحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم أو مايعادلها⁽²⁾.

هذا من جهة من جهة أخرى نجد أن التعليلة لم تتضمن الإشارة للترقية على أساس الشهادة بالنسبة للموظفين حاملي شهادة الدكتوراه اعتبارا للدلالة الصريحة لمصطلح "المسابقة على أساس الشهادة" المشار له أعلاه، ما يعني إغفال حق الموظف في الترقية تأسيسا على نص المادة 38 من الأمر رقم 06-03⁽³⁾ وفي هذا الإغفال ضمن القانون الأساسي العام الذي يحكم المسار المهني للموظفين المعنيين دلالة على إغفال تشريعي يتعين تداركه من خلال تعديل النصوص القانونية المعنية لتواكب حركة التطورات في نوع حاملي الشهادات المنتمين لقطاع الوظيفة العمومية، وفق ما يضمن عقلنة استعمال الأدوات القانونية في تمكين الفئات المعنية من حقها، وفق أطر قانونية تدرج في إطار معقولة صناعة القانون.

ذلك أنه في ظل خلو المراسيم التنفيذية المتضمنة القوانين الأساسية المعنية من إمكانية الترقية على

(1) المادة (74) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(2) المادة (50) والمادة (51) من المرسوم التنفيذي رقم 08-131، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالباحث الدائم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.

(3) المادة (38) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

أساس الشهادة بالنسبة للموظفين الحاصلين على شهادة الدكتوراه بعد التوظيف في الصنف 16⁽¹⁾. ونظرا لخلو النصوص المشار لها في الهامش وفي غيرها من أحكام استثنائية تُمكن من منح رخص استثنائية للفئات المعنية تمكّنها من حقها في الاستفادة من الترقية للرتب المصنفة في الصنف 16، الأمر الذي يطرح عدم إمكانية استفادة الفئة المعنية من الترقية بناء على رخص استثنائية ضمانا لقاعدة تدرج نصوص وقواعد القانون الحاكمة لقطاع الوظيفة العمومية، ما يؤكد في ظل هذه القيود التشريعية والتنظيمية عدم إمكانية استفادة الفئة المعنية من الترقية إلا من خلال تعديل المراسيم التنفيذية المتضمنة القوانين الأساسية المعنية بما يراعي قاعدة توازي الأشكال. ضمانا لقاعدة التدرج وضمانا لقاعدة المشروعية في صناعة القانون وتعديله.

وهو الأمر الذي تم تداركه بموجب المقرر رقم 10 المؤرخ في 2 أفريل 2022، من خلال رفع اللبس بالنسبة للموظفين حاملي شهادة الدكتوراه، بنصها على ضمان الترقية على أساس الشهادة في الصنف 16 غير أنها ضمانة مقيدة بضرورة تقديم طلب مسبق من قبل الموظف قبل مراحل سابقة من عملية إنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، لتمكين الإدارة المعنية من تخصيص منصب مالي له، غير أنه منصب غير مستحق بقوة القانون عن طريق التحويل التلقائي، بل يخضع لقاعدة توفر المنصب المالي، كما مكنهم في ذات الوقت من شغل مناصب عليا وفقا للتنظيم القائم، وحسب الآليات والشروط التي يتم فيها تكليف الرتب الأدنى مباشرة لرتبهم⁽²⁾. وتثير كل هذه التعليمات مسألة قيام ضرورة تعديل القوانين الأساسية المعنية، وضرورة تعديل النصوص المتعلقة بالتكليف بالمناصب العليا لضمان انسجام مضمونها، وضمان احترام قاعدة توازي الأشكال⁽³⁾.

(1) على سبيل المثال الترقية لرتبة متصرف مستشار غير متاحة للتوظيف الخارجي، كون نمط التوظيف فيها مقتصر على التوظيف من المصادر الداخلية باعتماد أسلوب الترقية على أساس الامتحان المهني والترقية الاختيارية، أنظر: المادة (22) المرسوم التنفيذي 04-08 السابق ذكره. وأنظر وفقا لنفس الطرح في غياب التوظيف بالنسبة لحملة شهادة الدكتوراه المادة (24) من المرسوم التنفيذي رقم 09-161 السابق ذكره.

(2) المقرر رقم 10، المؤرخ في 7 أفريل 2022، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المحدد لقائمة الرتب المفتوحة لتوظيف حاملي شهادة الدكتوراه أو شهادة معترف بمعادلتها في المؤسسات والإدارات العمومية، ص.2. وراجع في كفاءات إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الموقع التالي: <https://bit.ly/3MEP1rt>

(3) أنظر على سبيل المثال في شأن شروط التكليف بالمناصب العليا: القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 ديسمبر 2004، المتضمن تصنيف المناصب العليا لمديرية الجامعة والكلية والمعهد وملحقة الجامعة ومصالحها المشتركة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 30 مارس 2005.

فغاية القانون مرتبطة بعنصري العدالة والإنصاف، والمتمحور في فلسفة هارت بضمان وحدة الأحكام والقواعد التي تحكم الوضعيات المتماثلة، وهو الحد الثابت للعدالة، بينما حدها المتغير يرتبط بمقاربة الوضعيات من حيث معايير تراعي حدود اختلافها ونقاط التقاءها بحثاً عن مقاربة متغيرة لتطبيق العدالة⁽¹⁾.

وفي منحى للنظم المقارنة، تميز النظام القانوني للموظف في مصر، بتقديم علاوة مادية للموظف تضاف للراتب وفق نسب محددة قانوناً، بسبب تحسين مستوى مؤهلاته العلمية شرط ارتباطها بموضوع وظيفته، وضرورة حصوله على المؤهل الأعلى ماجستير أو دكتوراه خلال ممارسته للوظيفة وبعد التوظيف، سواء تعلق الأمر بالماجستير أو الدكتوراه⁽²⁾.

فنظام الترقية إجرائياً وتنظيمياً له حد أعلى يقف عنده الموظف، بحيث يكون قد استوفى موضوع الترقية في سلكه؛ وهنا يرتد هذا الوضع سلماً على أداء الموظف، أو قد يدفعه للبحث عن مجال للتقدم خارج نطاق الوظيفة⁽³⁾.

وهنا يظهر دور الصياغة وبناء الجملة القانونية في التأثير على الحقوق ونطاق اقتضاءها؛ من خلال منح إمكانية الاستفادة من الحق ثم تقييدها بمجموعة من الإجراءات الإدارية. ومعارضة هذه الإمكانية بسبب حدود المرونة التي تطبع بعض النصوص القانونية، وتأثير نوع الصياغة في تكريس اللامساواة بسبب التطبيق المرن للمعايير القانونية بازدواجية؛ من ذلك الإمكانية التي تتيحها المادة 116 في ترتيب وتصنيف بعض الوظائف خارج الصنف، وفق قاعدة تناسبها مع نوع المؤهل المتحصل عليه⁽⁴⁾. في ذات الوقت يتيح هذا النص بمفهوم المخالفة في حدود قاعدة الإمكانية ترتيب نفس الفئة ضمن سلم التصنيف المعتمد، والملاحظ أن دلالة الصياغة المرنة للنص لها تأثير مباشر في تطبيق مبدأ المساواة وهدم التوقع المشروع للموظف المستند له كمقتضى من مقتضيات الأمن القانوني، وفي السياق

(1) وائل حسن عبد الشافي، المرجع السابق ذكره، ص. 132.

(2) ثامر نجم عبد الله العكدي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف العام، دراسة مقارنة، ط 1، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص. 139.

(3) مصطفى كولار وآخرون، تسيير إدارة الموارد البشرية، ط 1، ألفا للوثائق، الجزائر، 2019، ص. 228.

(4) المادة (116) من الأمر رقم 06-03، السابق ذكره. كما أشارت التعليمات رقم 07 الصادرة عن رئيس الحكومة، المؤرخة في 29 ديسمبر 2007، المتعلقة بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم. على أن ترتيب التصنيف في بعض الرتب من الممكن أن يتم خلافاً لقاعدة تساوي مستوى التأهيل.

العام وخارج نطاق العلاقة اللائحية التنظيمية تثار مسألة العدالة والإنصاف كعنوان في صناعة القانون.

ثانياً: قابلية المرفق العام للتغيير مبدأ يتناقض واستقرار المركز القانوني للموظف

من أهم المبادئ التي يقوم عليها تسيير المرافق العمومية، هي إمكانية تغيير المرفق العام لدواعي ترتبط بتحقيق المصلحة العامة، وهي الحالة التي يسقط فيها حق الموظف بالتحجج بمركزه القانوني المكتسب وبالحقوق المترتبة عليه اتجاه الإدارة، كونها لا تنسجم ومقتضى النظام اللائحي التنظيمي⁽¹⁾.

إذ يحكم المرفق العام مبدأ التكيف مع مقتضيات الضرورة الحالية، التي تقتضي إتخاذ إجراءات معينة تنسجم وتحقيق هذا الهدف، مايفسر عدم قيام إعتبارات الحق المكتسب في المطالبة باستقرار الوضع الناجم عن النظام القانوني الذي يحكم سير المرافق العامة⁽²⁾.

وهنا نجد أن مبدأ تغيير المرفق العام يتفق عملياً مع تقنية تكييف القانون، ليتوافق مع مآلات المصلحة العامة ومقتضياتها، غير أنه في ذات الوقت يثير اختلالاً معتبراً في الوضعية القانونية للموظف بسبب نوع التحول في المرفق العام وفي كيفية إدارته.

ويتكافئ مبدأ المصلحة العامة من حيث المصدرية الدستورية مع مبدأ الأمن القانوني، إذ منعت المادة 24 من التعديل الدستوري 2020 إنشاء مناصب عمومية لا ترتبط من حيث غايتها أو هدفها بتحقيق المصلحة العامة⁽³⁾. ما يعني أن إنشاء وتغيير الوظائف العمومية يخضع لضابط المصلحة العامة.

وإن كان الوجه الذاتي للأمن القانوني يرتبط بالمركز الذاتي للموظف، غير أن هذا المركز يتمتع بالهشاشة في مواجهة التغيرات المرتبطة بتبرير المصلحة العامة، حتى في ظل الاستعمالات الفرعية لمبدأ التوقعات المشروعة، كون هذا المبدأ يقوم على معقولية التوقعات المشروعة للموظف، غير أن هذه المعقولية تصطدم بافتراض العلم المسبق للموظف بمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير، الذي قد يترتب عنه تغيير في طبيعة المركز القانوني للموظف.

(1) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.532.

(2) دومنيك يوبو وبروسيرويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2009، ص. 78.

(3) المادة (24) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

كما أن مبدأ عدم الرجعية في تطبيقاته الموضوعية على الموظف في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية، وإن كان يوفر للموظف ضمانات ترتبط بعدم انسحابه إلى الماضي صونا للمركز الذاتي له، إلا إن ترتب على تطبيقه في الماضي فائدة للأخير⁽¹⁾. فإنه يبدو كمبدأ من غير فائدة في ظل مبدأ سريان القانون بأثر فوري في مواجهة الموظف، في الحالة التي يرتبط فيها بتغيير النظام القانوني للمرفق العام ليتوافق ومتطلبات التحول المجتمعي وضروراته.

غير أن موجبات المشروعية تسد هذا القصور من خلال ما تقتضيه من ضرورة خضوع الدولة للقانون، ما يمنع الفوضى والاضطراب، ومنبع أهميته يرتبط بعمومية مخاطبته، للدولة والإدارة والسلطة التشريعية على حد سواء، وهو ما يفترض معه ضرورة الالتزام في إلغاء المرافق العامة بمبدأ المشروعية ذلك أن تخلفه في مباشرة هذا الإجراء من شأنه أن يحدث الفوضى والاضطراب في مختلف المراكز القانونية القائمة⁽²⁾.

في ذات الوقت يرتبط مبدأ تقرير الرجعية في أحد أوجهه بضرورة التسيير الحسن والمنتظم للمرفق العام، وهي القاعدة التي تؤسس لمشروعية الرجعية في قرارات الإدارة، إذ أن المعتمد في القضاء الإداري (المصري) عدم التقيد بمبدأ عدم الرجعية في الحالة التي تكون فيها الإدارة هي المتسبب في تأخر إصدار القرار الإداري، والذي بدوره من الممكن أن ينعكس بإيجابية على وضعية الموظف⁽³⁾.

ما يعني أنّ نطاق الحماية التي يكفلها الأمن القانوني للموظف، محدودة في ظل تكافؤ قوة المبادئ الدستورية، تحت ضابط عدم التعسف في استعمال السلطة، ويوصلنا إلى نتيجة مهمة ترتبط بمحدودية ونسبية دلالة استقرار المركز القانوني للموظف كخاصية من خصائص العلاقة اللائحية التنظيمية وامتيازات نظام المهنة وفق ما رأيناه أعلاه.

(1) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، 2019، ص.38.

(2) حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص.258,259.

(3) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص.77، 76.

المطلب الثاني:

قراءة في العلاقة اللائحية التنظيمية بين الحالات الاستثنائية والمشروعية الاستثنائية

الحقوق والحريات والضمانات المتعلقة بالموظف في ظل الظروف الغير العادية، لا يمكن أن ينظر لها بنفس ميزان القواعد التي تنضبط بضابط المشروعية ولا عوارضها، ولا بميزان القواعد التي تنضبط بضابط الأمن القانوني ولا عوارضه في ظل الحالة العادية، ولكن ينظر لها بمعيار فقه المعقولية والموازنة.

فالدول التي تبنى على أسس ديمقراطية عليها أن تتكيف مع مقتضى هذه الوضعيات من خلال إيجاد موازنة معقولة بينها بسبب تضادها بمراعاة دورها في حفظ الأمن، وموجبات احترام الحقوق والحريات والكرامة المحفوظة للإنسان⁽¹⁾. فكلما تعلق الأمر بالحالات الاستثنائية؛ كانت الإجابات المرتبطة بعنصر الحماية القانونية للموظف، ضنية ترتبط باحتمالات وآراء مرتبطة بطبيعة النصوص القائمة، ومآلات لها علاقة بتفسير النصوص الدستورية والقانونية، مبناها ومعناها، دقتها أو مرونتها، تقييد السلطة فيها أو إطلاقها.

في حين يرتبط الأمن الصحي للموظف تشريعيا بما نصت عليه المادة 37 من الأمر رقم 06-03 بضمان الحق في ممارسة وظيفته ضمن بيئة وظيفية تضمن له تحقيق أمنه الصحي، وسلامته⁽²⁾، وإن كان هذا المقتضى يقع على عاتق الإدارة المعنية، غير أنّ المنظم اهتم برصد الرأي الاستشاري التشاركي في خصوص المحيط العام للعمل والبيئة الوظيفية، باعتباره أحد المهام الاستشارية للجنة التقنية⁽³⁾. ولا يرتبط الأمن الصحي للموظف بالحالات المهنية العادية فقط، بل يصبح أكثر تحديا في حالة الأزمات الصحية العامة، كما في وضع الجائحة كوفيد 19، وهي الحالة التي أخضعت نظام العلاقة اللائحية التنظيمية لاختبار حقيقي في نوع الحماية المكفولة للموظف على المستوى المهني والتنظيمي.

ولعلّ من بين أهم مخرجات الأزمة على المستوى التشريعي، في إطار التوجه نحو دفع المخاطر

(1) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، المرجع السابق ذكره، ص.124.

(2) المادة (37) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) الفقرة الثانية من المادة (58) من المرسوم التنفيذي 20-199، المؤرخ في 25 جوان 2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، المؤرخة في 30 جوان 2020.

التي تهدد الأمن الصحي، إنشاء الوكالة الوطنية للأمن الصحي، كونها وكالة وطنية تهدف إلى العمل على تحقيق الأمن الصحي، ودعم البحث الاستشراقي والعلمي في مجال الأمن الصحي، والعمل على إعادة هيكلة وضبط وتحضير قطاع الصحة لمواجهة المخاطر الصحية المستقبلية والمحتملة، خاصة سريعة الانتقال⁽¹⁾. بالإضافة إلى أنّ مجلس التوجيه فيها يتكون من تشكيلة واسعة قطاعيا، بما فيها ضمان عضوية الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، ما يسمح بمقاربة قطاعية في تحقيق أمن المستخدمين وتأمينهم ضد المخاطر الصحية⁽²⁾.

ولخصوصية الأعباء التي تثيرها الوضعيات الغير عادية على العلاقة التنظيمية اللائحية، وطبيعة تأثيرها على المركز القانوني للموظف نتعرض لهذه الوضعيات بالدراسة والتحليل من خلال العناصر التالية: الأمن القانوني للموظف في الظروف الاستثنائية (الفرع الأول) أثر المشروعية الاستثنائية والأمن القانوني في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن القانوني للموظف في الظروف الإستثنائية

الظروف الاستثنائية⁽³⁾ ترتب مجموعة من الآثار القانونية على الموظف، كون وضعية الموظف لا يمكن أن تُقرأ بعيدا عن الإيديولوجية العامة في تنظيم الوظيفة العمومية، وطبيعة الأحكام والضمانات الدستورية والقانونية التي يتمتع بها الموظف في ظلها، وطبيعة النظام القانوني وتحوله في ظل هذه الظروف، وهو ما نبحت حدوده من خلال العناصر التالية: الأمن القانوني في الظروف الاستثنائية الحماية العقلنة والآثار (أولا) الأمن القانوني ونظام الواجبات في الظروف الاستثنائية (ثانيا).

أولا: الأمن القانوني في الظروف الاستثنائية الحماية العقلنة والآثار

جسد الأمر رقم 06-03 منظور إصلاحية مُعتمدا على آليات تنظيمية وقانونية. تعكس بواحد

(1) أنظر المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم 20-435، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بتوضيح صلاحيات الوكالة الوطنية للأمن الصحي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، المؤرخة في 2 جانفي 2021.

(2) المادة (5) من المرسوم الرئاسي نفسه.

(3) راجع في الفرق بين الظروف الاستثنائية والحالة الاستثنائية أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص.84، إذ أشار إلى أن الظروف الاستثنائية تدل على كل من (...حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية،...حالي التبعة العامة والحرب).

التوجه التنظيمي إلى رفع كفاءة المسيرين، وضبط المعايير التي تُحدد مسؤولياتهم⁽¹⁾. وضبط معايير تحديد المسؤولية يجب أن يتم إعماله في حدود المشروعية.

وهنا نعود لمسألة العدالة التشريعية، من حيث كونها ترتبط بصناعة القانون ضمن مقتضيات الواقع القيمية، مع ضبط غاية التشريع وهدفه، ووضع اجتماعيا وفق ما يحدد صلته بالواقع، وتحقيقه لمقتضى الأمن القانوني⁽²⁾ ذلك أن ارتباط القانون بالواقع يعتبر مظهرا من مظاهر الأمن القانوني، ولو ترتب عنه الخروج على القواعد الكلاسيكية التي يقوم عليها النظام القانوني، وهي المقاربة التي نعود بها للإطار المعرفي لتحديد الأمن القانوني من خلال وقوفنا على قدرته كمبدأ على التكيف، فهل تمتد هذه الخاصية فيه لتُعلل وتفسر لنا طبيعته في ظل الظروف الاستثنائية؟ وهو طرح يتوافق مع استهامية طبيعة الحماية القانونية التي يوفرها الأمن القانوني للموظف في ظل هذه الظروف، باعتبارها من أخطر الوضعيات القانونية المُهددة للمركز القانوني له.

إذ حُول لرئيس الجمهورية ولدواعي الحفاظ على النظام العام وأمن الدولة، واستقلالها مجموعة من الصلاحيات تتفاوت درجتها بحسب نوع الطرف الغير العادي المهتد لأمن وسلامة الدولة⁽³⁾. فالظروف الاستثنائية هي الحالة التي تهدد أمن المجتمع واستقراره، نتيجة ظروف استثنائية كالوباء أو الحرب، أو تهديد أمن المجتمع بموجب تعرضه لحوادث طبيعية، وتتوسع فيها سلطات الدولة لتمكينها من إعادة الاستقرار والأمن للمجتمع⁽⁴⁾.

والمحددة ضمن المادة 97 بالنسبة لحالة الطوارئ والحصار، والمادة 100 بالنسبة لحالة الحرب⁽⁵⁾. بينما حددت الحالة الاستثنائية في ظل المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في الخطر المحقق المُهدد لسلامة الدولة ومؤسساتها الدستورية، ومن أهم الضمانات المرتبطة بالحالة الاستثنائية هي

(1) التعليم رقم 01، المؤرخة في 20 فيفري 2013 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أبريل 2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها.

(2) حسن عمر شورش، عبد الله خاموش، "دور العدالة التشريعية في تحقيق الأمن القانوني، دراسة تحليلية"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، جامعة عمار تليجي الأغواط، الجزائر، 2019، ص. 338.

(3) عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 103.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ذكره، ص. 500.

(5) المادة (97) (100) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

تقييد مدتها بستون يوماً وإخضاعها لمجموعة من القيود الشكلية، المتعلقة على وجه الخصوص بقيود توجب استشارة رئيسي المحكمة الدستورية والبرلمان، وضرورة الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، وأيضاً مجلس الوزراء⁽¹⁾. إذ أن طبيعة الآليات والوسائل التنفيذية المتاحة ضمن الظروف الاستثنائية تتلاءم مع موضوعها.

التي من الممكن أن تصل إلى درجة تعطيل الدستور جزئياً أو كلياً، الأمر الذي ينعكس على المستوى الفردي بتقييد الحقوق والحريات، أو الحرمان منها مؤقتاً، وعلى المستوى المؤسسي يمكن أن يصل إلى غاية وقف عمل المرفق العام، وتحول في مهام الأمن لتصبح من اختصاص عسكري، كما أنّ حالة الطوارئ يمكن أن تؤثر على مرفق القضاء، بالتحويل إلى مفهوم القضاء العسكري أو الاستثنائي⁽²⁾. ما يعني أنّ هذه الإجراءات كما تشكل دعامة لإعادة ضبط واستقرار الأنظمة القانونية ومن بينها النظام اللائحي التنظيمي للموظف، تعتبر مصدر تهديد للمركز الذاتي والعام للأخير، وبالضرورة تهديد أمنه القانوني بالنظر للإمكانيات المرتبطة بها، في ظل الخروج على مقتضى التشريع والمشروعية وتعطيل الدستور.

وتمتد جذور هذه العلاقة المحكومة بالتناقض والتلازم لطبيعة القواعد ومبادئ القانون ونظرياته من خلال كون: أصول العلاقة بين الحق الذاتي والقانون الموضوعي، محكومة بالضدية والتناقض، حتى في ظل علاقة الضمان والحماية المتأسسة لصالح الحق الذاتي في قواعد القانون الموضوعي، وهي الفكرة التي تجد مرجعيتها في فكر المدرسة التاريخية من حيث تقريرها أن الحقوق الذاتية أسبق في النشأة من القواعد الموضوعية، وهي في ذات الوقت من تعمل على حمايتها وضمانها⁽³⁾. وهو الطرح الذي يدعم التقاء هذه الجدلية في دائرة الانسجام وفق ما يخدم ضمان حماية المركز القانوني الذاتي والعام للموظف أو العكس من ذلك.

في ذات الوقت نجد أن طبيعة الظروف الاستثنائية تنسجم مع مظاهر السلطة العامة. إذ أن مفهوم السلطة العامة في القانون العام مفهوم غير محسوس، أظهر اختصاص الدولة بإرادة تتميز بالعلوية والاختصاص على إرادة الأفراد، وهو ما ترتب عنه تصادم مفاهيمي سبب اضطراباً في التصورات

(1) المادة (98) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق ذكره، ص.ص. 183، 184.

(3) هانس كلسن، المرجع السابق ذكره، ص.90.

العصرية للقانون، في ظل تدرج مفاهيمي للسلطة العامة، نُظِر لها أخيرا على اعتبار أنها نظام قانوني امتيازي له خصوصيته في ظل القانون العام⁽¹⁾. هذه الخصوصية تتجسد ملامحها بوضوح في ظل الامتيازات الإدارية المكفولة للدولة، ومنه السلطة في ظل هذه الظروف، بتعطيل أساسيات النظام لصالح اختصاص هذه الوضعيات.

فمبدأ الأمن القانوني مصدره في النظام القانوني الجزائري الدستور المعدل لسنة 2020؛ ما يعني أن نطاق سريان مبدأ الأمن القانوني يتأثر حال وقف العمل بالدستور كما في حالة إعلان الحرب⁽²⁾. تأسيسا على تصنيف القرارات في ظل الحالة الاستثنائية في صنف أعمال السيادة، ما يعني تحصنها من رقابة القضاء، في ظل وجوبية استشارة المحكمة الدستورية حولها⁽³⁾. غير أن خضوع السلطة لحكم القانون وإن كان محكوم في ظل الظروف الاستثنائية بالحدود الموضوعية للمشروعية الاستثنائية فإنه يتحلل من ضوابط الخضوع للمشروعية في حالة أعمال السيادة⁽⁴⁾، وهنا نجد أن الأمن القانوني في ظل تفكك بناء الدولة القانونية، وفي ظل تمتع خضوع أعمال السلطة للمشروعية، لا يمكن نفي أثره على الأمن القانوني بناء على استحالة محله.

وبالرجوع للقيد الذي تورده المادة 154 من حيث سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي⁽⁵⁾، يحيلنا الارتباط بين الأمن القانوني والحالة الاستثنائية، لمتغيرات بحثية ترتبط بدرجة تطور فكر الأمن القانوني.

وفكرة العولمة ودرجة تأثيرها على مفهوم السيادة، واستعمالها في التأثير على صناعة التشريع الداخلي وفق النموذج الذي يخدم ويحقق الغاية من العولمة القانونية⁽⁶⁾. وهنا يتعين التنبيه إلى أن إضافة

(1) جورج فوديل، بيار دولفولفيه، القانون الإداري (الجزء الأول)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2001، ص.ص. 14، 15.

(2) المادة (101) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) أحسن غربي، "الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 0، العدد 0، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2021، ص.49.

(4) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، 2009، الإسكندرية، مصر، ص.441.

(5) المادة (154) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(6) أحمد طارق ياسين، "أبعاد العولمة القانونية وأثرها على سيادة الدولة"، مقال في مؤلف جماعي، عولمة القانون، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، ألمانيا، 2018، ص.117.

وصف الحق العالمي للأمن القانوني⁽¹⁾ توجب ضرورة تقنين الحق فيه بعقلانية⁽²⁾ تحد من إمكانيات استخدامه بشكل يناقض غاية دسترته، الذي يعني ضرورة انضباطه بالعقلنة في التمكين وفي التنفيذ وضمن حدود الاستعمال.

ثانيا: الأمن القانوني ونظام الواجبات في الظروف الاستثنائية

تعتبر عدالة القانون مطلبا يتعين مراعاته في صناعته، كما في وضعه موضع التنفيذ، ويختلط عنصر تنفيذ القانون بشخص القائم عليه مهما اختلفت صفته، وهنا يتعين أن ينضبط القائم على تنفيذ القانون بضابط النزاهة والحياد، غير أن هذا المعيار يصبح معيارا هشاً في الحالة التي ينطبق فيها على القانون وصف القانون الظالم؛ إذ يساعد التنفيذ الدقيق للقانون الظالم في تعميم الاستبداد والجور⁽³⁾. والوصف مطلق، وتخصيصه بمقارنته بالظروف الاستثنائية يفيد أن القانون يتأثر بنوع تطبيقه، حتى في ظل إثبات معياريته، أو العكس من ذلك.

وتزداد هذه المسألة تعقيدا في ظل الإغلاق المفاهيمي المرتبط ببعض نصوص قانون الوظيفة العمومية والالتزامات التي يرتبها في حق الموظف، وطبيعة تأثيره على مركزه القانوني، والمقصود هنا "واجب الطاعة" في حالة الظروف الاستثنائية والمتغيرات الواردة عليه لضمان سير المرفق والمؤسسات والإدارات العمومية، فهو من أكثر الالتزامات المناقضة لمبدأ وضوح القانون ومفهوميته؛ والمراد بواجب الطاعة هو: عند " سالون... التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية كانت أم كتابية"⁽⁴⁾.

ومربط التعقيد في معالجة هذه المسألة، يرتبط بحد الطاعة في الحالة الاستثنائية، وحدود حق المرؤوسين في النفاذ الفكري للقانون، وحق الوصول له، والحق في فهم طبيعة التعليمات الصادرة لهم؛ ما يعني أن واجب الطاعة يختلط في ظل الحالة الاستثنائية بالحق في الوصول للقانون كأحد أهم أوجه

(1) أنظر في ذلك: عبد الحق لخذاري، " مبدأ الأمن القانوني ودوره في حماية حقوق الإنسان"، مجلة الحقيقة، المجلد 15، العدد 2، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2016، ص.228.

(2) في عدم إنضباط استخدامات الأمن القانوني راجع، عبد المجيد غميجة، ص.40.

(3) توني أونوريه، آراء في القانون، ترجمة مصطفى رياض، ط.ع.1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، مصر، 1998، ص.130.

(4) مازن ليو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص.15.

الأمن القانوني.

خصوصا بالنظر إلى متغير الأداة المستعملة في إصدار التعليمات والأوامر للمرؤوسين، إذ يتعد مفهوم واجب الطاعة؛ كلما كنا أمام قرارات من طبيعة تنظيمية تصدر على مستوى قطاعي كالقرارات الوزارية⁽¹⁾، لاسيما في الحالة التي تكون مصدر لتبيان أو شرح أو تفسير القانون أو التنظيم⁽²⁾ وهنا نجد السلطة الإدارية مقيدة باحترام النظام القانوني بمفهومه العام في استخدامها للأدوات والوسائل القانونية التي تمكنها من أداء مهامها في تسيير المرفق العام⁽³⁾.

وتترأى بالموازاة مع هذا الالتزام والتقييد مرونة حدود السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، والتي يفرضها الواقع وضرورات العمل الإداري في صناعة نصوص القانون، وفي تنفيذه، وهو الواقع الذي يقيد في الكثير من الأحيان الضوابط النظرية التي تحكم السلطة التقديرية للإدارة.

التي تتضبط بضابط العدالة، كونها منفصلة عن المصادر الذاتية للقرار، بل يجب أن تستند السلطة في اتخاذ قراراتها لاعتبارات موضوعية، مصدرها القانون في حدود الوضوح والابتعاد عن الغموض⁽⁴⁾ وتتوسع هذه السلطة في ظل الظروف الاستثنائية، ما ينعكس على طبيعة واجب الطاعة في ظل الظروف الاستثنائية.

إذ تُمكن الإدارة في ظل هذه الظروف، من ممارسة عملها ضمن ضوابط المشروعية الاستثنائية ويلزم المرؤوس بإطاعة أوامر الرئيس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، ولو كانت مخالفة لمقتضى المشروعية، بشرط التثبت من قيام موجباتها، وتطابق غاية القرار الغير المشروع مع هدف المصلحة العامة، ومراعاة مبدأ التناسب في ظل التدابير المتخذة⁽⁵⁾.

والقرارات المتخذة في ظل هذه الظروف يمكن أن تنشأ مراكز قانونية، ووضعيات في ظل

(1) مازن ليو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق ذكره، ص.71.

(2) إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، TAKSIDJ.COM للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.55.

(3) المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 السابق ذكره.

(4) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، المرجع السابق ذكره ص.131.

(5) نوار نجيب توفيق العبادي، طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2019، ص.ص.92، 93.

المشروعية الاستثنائية التي قد تكون محلاً للإلغاء⁽¹⁾ أو إعادة النظر فيها إدارياً.

بينما نجد أنّ من أهم مقتضيات الحماية التي يوفرها الأمن القانوني للموظف؛ هي حمايته من التحول التشريعي المفاجئ، المتناقض مع الأصل القانوني الذي يحكمه، وإن كان الأصل أنّ صناعة القانون في ميدان الوظيفة العمومية يجب أن ينسجم مع التوقعات المشروعة للموظف.

فالثقة المشروعة ترتبط مفاهيمياً، بعدم صناعة قوانين على سبيل الفجأة، خارج دائرة توقعات الأفراد، زيادة على غياب ضابط التدابير الإنتقالية⁽²⁾.

غير أنّ هذا التحول التشريعي يمكن ضمان ضمانه في الأحوال العادية، لكن بعضاً من التحول التشريعي فرضته ظروف لها طابع المفاجئة، والخروج على مفهوم التدابير الانتقالية، والمعقولة يرتبط ببعض من اللامنتظية فيه؛ فهل هذا الطرح يجعله يقع ضمن دائرة يُناقض فيها جوهر وروح الأمن القانوني؟ أو يخرج من المعنى البسيط لمتطلباته ومقتضياته؟ إلى الحالة التي يلامس فيها غاية تحقيق جوهر الأمن، وبالضرورة يمتد ليشمل ميدان الوظيفة العمومية، وهو الجوهر الذي يمكن أن يؤهل الأمن القانوني كمعيار ضامن لحماية المركز القانوني للموظف الناشئ عن أوامر غير مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية؛ بالاستناد إلى المبدأ الفرعي للأمن القانوني المتمثل في حماية الحق المكتسب.

إذ على الرغم من صلة الأمن القانوني بمبدأ المشروعية، إلا أنه في ذات الوقت يبرز كأحد أهم الضمانات المرتبطة بمبدأ حماية الحق المكتسب ولو تعلق الأمر بنشؤته نتيجة وضعيات قانونية مشوبة بعيب المشروعية⁽³⁾. ما يعني أن الأمن القانوني تأسيساً على ما سبق؛ له حضور استثنائي في ظل فكر المشروعية الاستثنائية.

(1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري الشرعية الدستورية في قانون العقوبات الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية، ط2، دار الشروق، مصر، 2002، ص.573.

(2) أحمد لعروسي، العربي بن شهرة، " دور القاضي الدستوري في تحقيق العدالة التشريعية"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 5، العدد1، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، 2018، ص.101.

(3) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2017، ص.22.

الفرع الثاني:

أثر المشروعية الاستثنائية والأمن القانوني في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية

نظرية الظروف الاستثنائية تستند إلى مقارنة ترجيحية لصالح حفظ الدول، ولو خارج نطاق الضوابط القانونية، لتحقيق غاية حفظها وبقائها وضمان عدم تذبذب الخدمة العمومية من خلال إجراءات تشريعية تهدف ضمان استمرارها ونوعيتها في ظل الظروف الاستثنائية القائم⁽¹⁾.

وهو الضمان الذي تراءت آثاره ونتائجه في ظل فكرة الانسجام بين المصلحة العامة من خلال نصوص إجرائية تهدف ضمان استمرارية نشاط المرافق العمومية، في ظل مجموعة من الإجراءات القانونية المرتبطة بنظام العطلة الاستثنائية⁽²⁾ ونظام التسخير⁽³⁾، ولا بد أن استمرار المركز اللائحي التنظيمي للموظف مرتبط عمليا باستمرار نشاط المرافق والمؤسسات الإدارية المحددة ضمن المادة 2 من الأمر 03-06⁽⁴⁾ ويعكس مبدأ استمرارية المرفق العام مظهر من مظاهر المصلحة العامة، وارتباطا عضويا ووظيفيا بالدولة⁽⁵⁾.

وإن كان الأمن القانوني مقتضى من مقتضيات ضمان الحماية التشريعية والتطبيقية في صناعة القانون لصالح الموظف، فإن حدود هذه الحماية كما رأينا في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية، ترتبط مصدريا بالنصوص والتنظيمات التي تنظم الحياة المهنية له، غير أن المربك في شأن ضوابط هذه

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في استنباط التشريع شرعا ووضعا، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د س ن، ص.174.

(2) خلود كلاش، صالح بنشوري "تدبير العطلة الاستثنائية مدفوعة الأجر في ظل جائحة كورونا والإشكالات المترتبة عليه"، مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 5، العدد 2، عدد خاص بتأثير فيروس كورونا على علاقات العمل، جامعة ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2020، ص.15.

وانظر أحكام العطلة الاستثنائية في المادة (6) (7) (8) من المرسوم التنفيذي رقم 20-96، المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.

(3) أنظر: أحكام الماد (10) من المرسوم التنفيذي نفسه. وراجع: أحسن غربي، "المرافق العامة في ظل جائحة كورونا كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 3 "خاص"، كلية الحقوق، جامعة أحمد يحيى الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، 2020، ص.63.

(4) أنظر: المادة (2) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(5) منيرة مغني، فتحة حزام، "جائحة كورونا واستمرارية المرافق العمومية في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 7، العدد 1، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، لجزائر، 2021، ص.1243.

الحماية هي إمكانية تحول هذه النصوص التنظيمية الموصوفة بكونها مصدرا للحماية، لعنصر تهديد للمركز القانوني للموظف بسبب عدم انسجام أحكامها مع طبيعة الظروف الاستثنائية، وبسبب المشقة التي تُحمّلها للمركز القانوني للموظف في ظل ضوابط النص، ومن هنا تبرز أهمية مرونة العلاقة اللائحية التنظيمية في حماية المركز القانوني للموظف، من خلال استعمال تدابير قانونية تهدف إلى التكيف مع الظروف الاستثنائية ما نتعرض له في العناصر التالية:

الحجب الجزئي لأحكام الأمر رقم 03-06 في ظل متغير الاختصاص الموضوعي للمشروعية الاستثنائية حماية للمركز القانوني للموظف (أولا) أثر القوة القاهرة في الحجب المؤقت للقواعد الآمرة في ميدان الوظيفة العمومية (ثانيا).

أولا: الحجب الجزئي لأحكام الأمر رقم 03-06 في ظل متغير الاختصاص الموضوعي للمشروعية الاستثنائية حماية للمركز القانوني للموظف.

ترتبط نظرية الالتزامات والحقوق والضمانات بالقاعدة القانونية: والقاعدة القانونية تتأسس على خلاف قانون السببية المبني على المسببات والنتائج، بل بكونها تخضع لمعيار الإباحة والحظر⁽¹⁾. ما يعني أنه في ظل الحالة العادية يخضع الموظف للنظام القانوني المتضمن ضمن الأمر 03-06 ومجموع النصوص القانونية المرتبطة به، بعبارة أخرى خضوع الإدارة والموظف لمبدأ المشروعية في الجانب الموضوعي والذاتي والإجرائي الذي يحكم علاقة الموظف بالإدارة.

غير أنه في ظل الظروف الاستثنائية، تتحول دلالة المشروعية العادية لتستوعب الوضعيات القانونية للمشروعية الاستثنائية الغير معترف بقانونيتها وفقا لمعيار الخضوع للقانون في الحالة العادية⁽²⁾.

هذه المشروعية الاستثنائية برزت في ظل حالة الطوارئ الصحية، في ميدان الوظيفة العمومية والتي ترتب عن أعمالها حجب جزئي مؤقت مرتبط بحالة الطوارئ الصحية، لبعض من النصوص المؤطرة لالتزامات الموظف. وهي الحالات التي نأخذ عينة منها للوقوف على أهمية المشروعية الاستثنائية في حماية المركز القانوني للموظف، وفي نفس الوقت طبيعة تأثيرها على قاعدة تدرج

(1) هانس كلسن، المرجع السابق ذكره، ص.16.

(2) محمد وجدي عبد الصمد، الاعتذار بالجهل بالقانون دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ط2، مطابع دار المعارف، 1987، مصر، ص.672.

النصوص القانونية والالتزام الملقى على عاتق الإدارة باحترامها.

في الحالة العادية يخضع الاستيداع لأحكام الأمر رقم 06-03 والمرسوم التنفيذي رقم 20-373 المتضمن الوضعيات القانونية الأساسية للموظف، بحيث ترتبط حالة إحالة الموظف على الاستيداع بمسار إجرائي محدد ضمن المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 20-373 غير أن الحالات التي تضمنها النص تعتبر مكتسبة للموظف بقوة القانون بمجرد توفر مسبباتها وأسبابها وبعد عرض طلب الاستيداع على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لإبداء الرأي، وترتبط هذه الحالات بوضعيات شخصية للموظف روعي من خلالها وضعيته الاجتماعية، والمتعلقة أساسا بحالة مرض أحد الأصول أو الفروع، وكذلك لأغراض تربية طفل صغير أقل من 5 سنوات، أو لضرورات أسرية كمرافقة الزوج المعين في الممثلات القنصلية أو هيئات دولية أو مندرجة في إطار علاقات التعاون⁽¹⁾.

غير أنه وبالاستناد إلى فكرة المشروعية الاستثنائية؛ استعملت وضعية الإحالة على الاستيداع وإجراء الخصم من الراتب وفقا للسلطة التقديرية للإدارة لتغطية الغياب بسبب القوة القاهرة⁽²⁾. والملاحظ أنّ هذا الإجراء فيه حجب جزئي لسريان أحكام المرسوم التنفيذي 20-373 بتجاوز الإجراءات القانونية المنظمة لوضعية الإحالة على الاستيداع ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 20-373، ما يعني حجب جزئي لأحكامه لصالح سريان الأحكام المرتبطة بتسيير المسار المهني للموظف بما يضمن مركزه القانوني في ظل متغير القوة القاهرة.

في ذات الوقت نجد أن سبب القوة القاهرة ورد كتبرير لحالة الغياب عن العمل مع عدم استحقاق

(1) أنظر: المادة (44) (45) من المرسوم التنفيذي رقم 20-373، المؤرخ في 12 ديسمبر 2020، المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، المؤرخة في 20 ديسمبر 2020.

(2) المراسلة رقم 1549، المؤرخة في 3 ديسمبر 2020، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المتضمنة الرد على استفسار إمكانية إحالة الموظفين المرسمين والمتريصين على الاستيداع، دون طلب منهم بعد تعذر التحاقهم بمناصبهم.

في ذات السياق أنظر: حمزة عياش، "الأثار القانونية المترتبة على العمال والموظفين خلال العطلة الاستثنائية في ظل جائحة كورونا كوفيد 19"، مجلة قانون العمل والتشغيل، العدد خاص بتأثير فيروس كورونا على علاقات العمل، المجلد 5، العدد 2، جامعة ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2020، ص. 167. حيث أنّ تحديد الطبيعة القانونية للجائحة الصحية كوفيد 19 حسب الأستاذ "عياش حمزة" ينطبق عليه وصف القوة القاهرة كما ينطبق عليه وصف الظرف الطارئ؛ كما كيف حالة غياب العامل عن العمل لأسباب خارج إرادته بكونها قوة القاهرة، تنتفي معها قيام أركان مسؤولية العامل.

الراتب، ما ينسجم مع نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب⁽¹⁾. الأمر الذي يحجب جزئياً تكييف غياب الموظف بسبب القوة القاهرة كإخلال عام بالانضباط يمس بحسن سير المرافق العامة ومصالحها باطراد وانتظام⁽²⁾؛ ما يحمي بالضرورة الموظف من إجراء متابعته تأديبياً بسبب ذلك.

وتندرج القوة القاهرة وطبيعة تأثيرها في حجب سريان النصوص القانونية المختصة كأصل بتسيير المسار المهني للموظف، لصالح أحكام تؤسس وفق منطق الواقع، ما ينسجم عملياً مع فكرة المعقولة وتكييف القانون. ويُبرَّرُ تعامل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري مع الوضعيات الإدارية للموظفين الناتجة عن القوة القاهرة المترتبة بسبب الجائحة؛ معقولة في التوسع في تفسير أحكام النص، وتمديد نطاقه لوضعيات لم يتضمنها، واستخدام المنطق القانوني وفق ما يحقق حماية المركز القانوني للموظف، ويُظهر ذلك أهمية الموارد البشرية في تجسيد قاعدي للأمن القانوني في ظل متغيرات الواقع والتنفيذ.

ثانياً: أثر القوة القاهرة في الحجب المؤقت للقواعد الآمرة في ميدان الوظيفة العمومية

من النتائج والآثار الإيجابية للنظرية العامة للقانون، أنها تعمل على إيجاد الوسائل والحلول القانونية ضمن النظم القائمة، كما أنها أداة لتغطية العيوب المرتبطة بصناعة التشريع⁽³⁾. فالظروف الاستثنائية تحد العمل بالتشريع العادي لصالح اختصاص التشريع الاستثنائي في مواجهة الحالة الطارئة المرتبطة بالظروف الاستثنائية، ما يعني أنَّ حدود المشروعية الاستثنائية في قرارات السلطة الإدارية تنقرر ضمن الحدود والضوابط التشريعية التي يقررها النص الاستثنائي⁽⁴⁾.

وعليه فالتشريعات المرتبطة بظروف طارئة تُقيد العمل بالقواعد القانونية الإجرائية التي تضمنها الأمر رقم 06-03، أو النصوص التنفيذية المرتبطة به، سواء في جانب الضمانات أو في جانب

(1) أنظر: المادة (14) من المرسوم التنفيذي 17-321، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.

(2) أنظر: المادة (178) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) تومي أكلي، *مناهج البحث العلمي في فلسفة القانون*، برتي للنشر، الجزائر، 2016، ص. 32.

(4) نوار نجيب توفيق العبادي، المرجع السابق ذكره، ص. 91.

الالتزامات، أو في مخالفة القواعد الأمرة المُتضمنة ضمن هذه النصوص إما جزئيا أو كليا حسب درجة تهديد الطرف الطارئ؛ وتسهم المشروعية الاستثنائية في مجال الوظيفة العمومية بضمان حماية المراكز القانونية في ظل الظروف غير المعتادة، من خلال طبيعة الإجراءات الاستثنائية التي تمكن الإدارة من إتمام العمليات المرتبطة بنظام الترقية في الظروف الاستثنائية على الرغم من تجاوز نطاق الاختصاص الزمني لإجراء المسابقة وهو المثال الذي نوضح تفاصيله في التالي:

وكعينة على طبيعة تأثير هذا الاختصاص في كفاءات تطبيق النصوص نتطرق للمادة 17 التي حددت النطاق الزمني لاستكمال العمليات الموضوعية والإجرائية المرتبطة بالمسابقة، في حدود أقصاها 5 أشهر، يترتب على عدم احترامها بطلان مقرر فتح المسابقة دون أن يأخذ بعين الاعتبار نوع وطبيعة التسبب المرتبط بهذا التأخر⁽¹⁾، وهنا نجد غموض في تحديد دلالة المصطلحات القانونية المستعملة ضمن المادة 17 من المرسوم التنفيذي 12-194، من ذلك مصطلح "تجرى المسابقات... وفي حالة عدم إجراء..."⁽²⁾ والإجراء في دلالاته اللغوية هو مجموعة التدابير التي تتخذ في مسألة أو موضوع معين⁽³⁾ كما يمكن أن يفهم مصطلح "الإجراء" بتخصيص دلالاته في غير ما يدل على هذا المعنى كأن يكون مخصصا بإجراء محدد يدل على تنظيم المسابقة واجتيازها فعليا من قبل المترشحين، المعنى الذي ينسجم مع الاستعمال الدلالي لمصطلح "الإجراء" في المادة 15 من نفس المرسوم "...قبولهم لإجراء المسابقة... التاريخ المحدد لإجراء المسابقة..."⁽⁴⁾؛ غير أن شرح وتوضيح دلالة المادة 17 في التعليمة رقم 1 في التحديد الدلالي للفقرة الأولى من المادة 17 أوضحت أن المراد هنا هو "...استكمال المسابقات والامتحانات المهنية... وفي حالة عدم إجراء المسابقات... في أجل خمسة (5) أشهر... يصبح قرار أو مقرر فتح المسابقات... لاغيا"⁽⁵⁾. واستكمال المسابقة بحذف مصطلح "الإجراء"؛ يعني أن مصطلح

(1) المادة (19) (20) والفقرة الثالثة من المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق ذكره.

(2) الفقرة الأولى والثالثة من المادة (17) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص.197.

(4) الفقرة الثانية من المادة (15) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق ذكره.

(5) التعليمة رقم 01، المؤرخة في 20 فيفري 2013 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أبريل 2012، المحدد لكفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها، ص.15.

الاستكمال يرد به استغراق كل الإجراءات⁽¹⁾ والعمليات المرتبطة بتنظيمها في أجل أقصاه 5 أشهر بالتمديد، فدلالة مصطلح الاستكمال في اللغة تعني "...استوفي، أتم، أنجز..."⁽²⁾. ما يظهر حجم التمايز في كفاءات تطبيق القاعدة بالنظر للمصطلح "إجراء" و"إستكمال".

فهل هناك تعارض ناجم عن مصطلح "الاستكمال" ضمن التعليم رقم 1 ودلالة مصطلح "الإجراء" ضمن نص المادة 17؛ والتعارض عيب من عيوب صياغة النصوص القانونية، يؤثر في كفاءات تطبيق النص من حيث عدم منطقية الجمع بين القاعدة ونقيضها ضمن نفس النص، على الرغم من وضوح أحكام القاعدتين في حدود انفصالهما⁽³⁾. وهو التداخل الذي يعمق دلالة اللأمن القانوني في الاستعمالات المصطلحية من غير ضبطها مفاهيمياً لتؤدي المعنى المراد منها ضمن المرسوم التنفيذي 12-194 وحصر حدود استيعابها للمعنى القانوني والإجرائي الذي يندرج في نطاقها، خاصة في ظل الالتباس الدلالي لبعض المصطلحات المرتبطة بعمل الإدارة. وتعدد ارتباطها ودلالاتها على مختلف الإجراءات والعمليات المرتبطة بالمسابقات والامتحانات المهنية وفي كفاءات تطبيقه، والنتائج المترتبة على المعاني المرتبطة بالمصطلحات، ما يثير الحيرة في شأن موضوعية ضوابط تقرير المسؤولية في ظل هذه المتغيرات، وينبه في ذات الوقت لخصوصية المصطلحات الإدارية وضرورة ضبط المراد منها، كونها ترتبط بعمليات إجرائية وموضوعية تنشئ مراكز قانونية يؤدي المساس بها إلى المساءلة والتعويض ضمن أنظمة إجرائية وتقنية، تعمق دلالة اللأمن القانوني في ظل فهم وتطبيق النصوص القانونية، هذا في حدود الحالة العادية.

وبالاعتبار أن المادة 17 من المرسوم التنفيذي 12-194 تتضمن قاعدة آمرة يترتب على مخالفتها البطالان هذا في الحالة العادية، نتساءل حول تأثير القوة القاهرة في تطبيق هذا النص فيما يخالف القاعدة الأمرة المقررة ضمن نص المادة 17؟

من بين الحلول المرتبطة بمسألة القوة القاهرة؛ الإمكانية المتاحة للإدارة للخروج على مقتضيات القانون باستعمال أداة القرارات الإدارية دون أن تلتفت لمدى توافق قراراتها مع مقتضى القانون في ظل

(1) أنظر على سبيل المثال الإجراءات المحددة ضمن المادة (26) (29) (30) من المرسوم التنفيذي 12-194 السابق ذكره.

(2) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص.1250.

(3) رافد خلف هاشم البهادلي، عثمان سلمان غيلان العبودي، المرجع السابق ذكره، ص.67.

الإمكانية التي تخولها لها المشروعية الاستثنائية⁽¹⁾. ما يعني إمكانية تجاوز حدود الاختصاص الزمني في إجراء المسابقات والامتحانات المهنية ضمن المرسوم التنفيذي 12-194 دون الالتفات لشرط توازي الأشكال في حجب القاعدة الآمرة المتضمنة في المادة 17 من نفس المرسوم، وهو المحتوى الذي جسده بنوعية تعليمة صادرة من المصالح المركزية للمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري⁽²⁾.

ونظرا للارتباط بين عملية إنجاز المسابقات والامتحانات المهنية المعنية بعنوان السنة المالية المعنية بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية ارتباطا موضوعيا، ظهر في بعض المناشير تكييف استثنائي لإجراءات حالات التأخر في إيداع مخطط تسيير الموارد البشرية للسنة المالية 2020، أو في حالة عدم المصادقة على الأخير بعنوان السنة السابقة بتبرير (جائحة كوفيد 19) وضمان تمكين المؤسسات المعنية استثنائيا من إيداع مخططاتها للسنة المالية 2021⁽³⁾. وتحمل هذه الإجراءات في مجملها ضمانا للحقوق المكتسبة للموظفين، وضمانا للاستقرار في تسيير مساهم المهني من خلال تكييف القواعد والأحكام والإجراءات المتضمنة في النظام القانوني للتوظيف العمومية، بما يخدم حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، باستعمال الأدوات التشريعية الاستثنائية في الخروج على مقتضى القواعد الجامدة في القانون تحقيقا لمصلحة عامة معتبرة.

وتظهر دواعي الأمن القانوني هنا من خلال عقلنة القانون ليتلاءم مع الوضعيات الاستثنائية، وهو ما برز من خلال نطاق الأحكام المشار لها في السياق أعلاه.

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ذكره، ص.184.

(2) أنظر: التعليمة رقم 127، المؤرخة في 26 جانفي 2022، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلقة باستكمال آجال المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية.

(3) المنشور رقم 5، المؤرخ في 21 جانفي 2021، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بالمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية بعنوان سنة 2021، ص.4.

المبحث الثاني:

الأمن القانوني ومقومات الهندسة الشكلية للأمر رقم 06-03 الثبات والجودة

مقروئية القانون وضمان سهولته والنفوذ لمضمونه، وتحصنه من عيوب امتناعية الفهم وتعقد المضمون يرتبط قياسه بجملة من المؤشرات نذكر منها؛ ضرورات تحقيق الانسجام في بناء لغة القانون ووحدة صياغته بالتزام وحدة الأسلوب من بداية نص القانون إلى منتهاه، ومدى تكامل وتوافق مواده وأقسامه وتماسكها بالنظر إلى ترتيبها المتدرج، والثاني يرتبط بهيكله النص القانوني أو الإخراج الشكلي له، ومدى مراعاة شروط العنونة، وصحتها واشتمالها لكل مواد القانون وموضوعه في كل تفاصيله⁽¹⁾.

ولا يمكن فصل صناعة التشريع الوظيفي وفقا لمقتضى الأمن القانوني، عن تقنيات وأدوات صناعة النص وصياغته، فمقروئية الأمر رقم 06-03 والنصوص المرتبطة به لا يمكن تحقيقها بعيدا عن مراعاة ضبط وانضباط لغته، واحترام فنيات صياغته، وإن كان اللفظ للماضي، كون الأمر 06-03 تحدد سريان نصه بموجب إصداره ونشره في 16 جويلية 2006 السابق على دسترة الأمن القانوني لسنة 2020، غير أن غاية مناظرته بأصول الصياغة ودرجة احترامها محفوظة الفائدة في ظل حتمية تطور التشريع وتكيفه مع متغيرات المجتمع ومنها مقتضى دسترة الأمن القانوني.

وهو ما يُظهر أهمية دراسة مختلف مراحل تشكل الأمر رقم 06-03 فكرته (مشروع القانون) ومراعاة هيكلته وشكله، وضوابط صياغته، أدواته التشريعية، إلى غاية استكمال إجراءاته التشريعية، وصولا إلى إصداره ونشره معتمدين التقسيم التالي: فلسفة ميلاد الأمر رقم 06-03 ارتباط المرجعية وضوابط لغة النص ودلالة النفاذ والوصول من زاوية الهيكله الشكلية (المطلب الأول) دراسة في تحول مادة التعاريف وفنيات إصدار الأمر رقم 06-03 وأثرهما على الأمن القانوني للموظف (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

فلسفة ميلاد الأمر رقم 06-03 ارتباط المرجعية وضوابط لغة النص ودلالة النفاذ

والوصول من زاوية الهيكله الشكلية

تعرض مجلس الدولة الفرنسي لتحديد مفهوم الأمن القانوني بكونه؛ يسمح باتصاف القانون بمعايير الجودة، المرتبطة على وجه التحديد بضمان عنصري المفهومية والوضوح، في استعمال أدوات الحظر أو

(1) رافد خلف هاشم البهادلي، عثمان سلمان غيلان العبودي، المرجع السابق ذكره، ص.115.

الإباحة، وأن يضمن قدرا من الثبات بتحسينه من كثرة التغيرات، أو تغييره إلى الحد الذي يجعل قواعده غير متوقعة⁽¹⁾.

وتعتبر معايير جودة النصوص القانونية في ميدان الوظيفة العمومية، ذات أهمية بالغة لانعكاسها على جودة النظام القانوني الضامن لحماية الموظف، وأيضا بسبب ارتباطها بضمان جودة النشاط الإداري ككل، فمن حق الموظف أن يحكمه نظام قانوني معياري، تتحقق فيه ضوابط الجودة والدقة والوضوح من حيث نوعية القواعد التي تضمنها الأمر رقم 03-06، ليس على مستوى موضوعي فحسب بل على مستوى جودة السند المادي الحامل له، وضمان جودة اللغة المستعملة في النص، بحيث تعبر على مضمونه من دون أن يلتبس على الموظف معناه أو المراد منه، فالنص الذي لا تتوفر فيه شروط المعيارية يعتبر مصدر تهديد للمركز القانوني للموظف.

وفي ظل هذا الطرح نتعرض لمناقشة هذا المطلب من خلال العناصر التالية: فلسفة ميلاد الأمر رقم 03-06 وارتباط المرجعية (الفرع الأول) ضوابط الهندسة الشكالية للعنوان (الفرع الثاني)

الفرع الأول: فلسفة ميلاد الأمر رقم 03-06 وارتباط المرجعية

أول ما نتعرض له في معالجة الهندسة الشكالية للأمر رقم 03-06 هي دلالة المقتضيات باعتبارها مجموعة النصوص الدستورية أو القانونية التي ترد في النص، التي تظهر ارتباطا بموضوع القانون على أن يراعى ترتيبها زمنيا⁽²⁾. وبالرجوع للأمر رقم 03-06 نجد أنه تضمن 15 سندا تختلف من أسانيد دستورية إلى نصوص قانونية ذات علاقة، بالإضافة للإشارة إلى أخذ رأي مجلس الوزراء⁽³⁾.

وتتميز لفكرة أهمية الأسانيد؛ تظهر العلاقة القانونية الأساسية كنقطة الارتكاز التي يتمحور حولها موضوعه بالنظر للترابط بين مفهوم المادة 1 و7 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ يتحدد الهدف العام له ويتمحور حول؛ عنصر التنظيم وضمان الحق، وحضور العنصر الموازن وهو خدمة الدولة⁽⁴⁾. وهنا أشار الأستاذ "بوطبة مراد" إلى عدم كفاية صياغة النص

⁽¹⁾ CONSEIL D'ÉTAT Rapport public 2006 ,Op Cit, p.281.

⁽²⁾ عمار بوضياف، المرجع في كتابة البحوث القانونية، أطروحة دكتوراه منكرة ماجستير منكرة ماستر المقالات القانونية، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص.19.

⁽³⁾ أنظر مقتضيات الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

⁽⁴⁾ المادة (1) (7) من الأمر نفسه.

القانوني في المادة 7 من الأمر رقم 03-06 لاستيعاب كافة العناصر القانونية التي يخضع لها الموظف سواء في مساره المهني أو في علاقته مع الإدارة، لارتباط تسيير المسار المهني للموظف بالعديد من النصوص القانونية ذات الصلة⁽¹⁾.

وهو ما تكمله فكرة الأسانيد والبناءات أو المقترضات المعتمدة في هيكله الأمر 03-06⁽²⁾. إذ تشير البناءات المتضمنة سرد النصوص القانونية المرتبطة بالقانون المعني؛ إظهار القواعد والأسانيد القائم عليها وامتداده أو علاقته بالتشريعات السابقة⁽³⁾، الأمر الذي يظهر أهمية البعد الوظيفي لمقتضيات النص القانوني، المتعلقة بضرورة الإشارة للقوانين والنصوص المختلفة المرتبطة بالأمر رقم 03-06، الذي بدوره يعتبر ضامن لتناسق موضوع التشريع وانسجامه مع محددات عنوانه، وتكامله مع النظام القانوني القائم فيه.

فالقاعدة القانونية تفرض قيودا عاما من حيث كونها معايير دقيقة ومنطقية لإعمال الفكر، لا يمكن الخروج على الأهداف التي تحددها أو تجاوز حدها الموضوعي أو الشكلي أو الغاية التي تصبو تحقيقها⁽⁴⁾ ومن هنا تظهر أهمية البناءات الدستورية التي تضمنها الأمر رقم 03-06 في حماية الموظف ضمن الشق المتعلق بصناعة القانون، ومراعاة ضوابط الأمن القانوني تأسيسا على تبنيه كمبدأ عام مشار له في ديباجة التعديل الدستوري 2020، مما يُظهر أهمية البعد الموضوعي له؛ والمنعكس على صناعة القانون والبعد الذاتي له المرتبط بالمركز الذاتي للموظف، ونوعية الحماية التي يمكن أن يضمنها للأخير في مواجهة الإدارة، كما تظهر أهمية المقترضات في كونها تمثل نقطة الوصل بين الأمر رقم 03-06 والنصوص القانونية التي تكمل موضوعه وترتبط بمرجعته.

فعلى المستوى الشكلي تظهر نوعية الحماية التي يضمنها الأمن القانوني للموظف من خلال ضمان احترام المبادئ العامة لصناعة التشريع.

ومن بين هذه المبادئ تحقق قيام رُكْنِي التشريع؛ الركن الموضوعي، وهو الركن الذي يتمحور حول

(1) مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 03-06 والقوانين الأساسية

الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، المرجع السابق ذكره، ص. 66.

(2) أنظر مقتضيات الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) كمال درويش، نبيه العلقمانى وآخرون، المرجع السابق ذكره، ص. 48.

(4) تومي أكلي، مناهج البحث العلمي في فلسفة القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 28.

شروط ومميزات القاعدة القانونية ومضمون موضوعها، أما زاويته الشكلية فترتبط بالقواعد الضابطة لعملية سن القانون وإصداره للوجود، طبقاً للمعايير والشروط الدستورية المؤطرة لعملية صناعته⁽¹⁾.

وهي الغايات التي تتحقق بانضباط الأمر رقم 06-03 بمعايير الأمن القانوني في حدود إمكانية المرونة التي يتيحها كمنص تشريعي، والتي يمكن معها أن تتجسد فلسفته وفق ما ينسجم مع مقتضى الأمن القانوني بإحترام ضوابطه في تنفيذه.

فقياس خروج المشرع على ضوابط المصلحة العامة في صناعة القانون وفقاً لبعض الأوجه التي اعتمدها الفقيه السنهوري، الالتزام بضمان ممارسة سلطة التشريع ضمن الحدود التي لا تتعارض مع حماية الحقوق المكتسبة، والالتزام بعدم إهدارها تشريعياً من غير حاجة، وإن طغت ضرورة المساس بها يتعين أن تتم ضمن مقتضى عدالة التعويض، واحترام ضوابط الرجعية، كما يقع على المشرع التزام عام بمراعاة روح الدستور ومبادئه⁽²⁾.

وتأسيساً على مبادئ الدستور المكرسة في التعديل الدستوري 2020، والتي من بين أهمها الأمن القانوني، تبرز ضرورة إعادة توجيهه وضبط الآلة التنفيذية وفق ما يضمن تحقيق مقتضياته، في ظل واقع انعكاس دسترة الأمن القانوني وضمانه بآليات رقابية؛ تتيحها الأدوات الدستورية الممكنة للمحكمة الدستورية من خلال رقابة الدستورية، ما نوضحه في المبحث الأخير من الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة. على أن نستكمل مناقشة هذا العنصر من خلال النقاط التالية: ميلاد الأمر رقم 06-03 في ضوء أحكامه العامة (أولاً) الأحكام العامة للأمر رقم 06-03 ومتطلبات النفاذ والوصول في هيكلته (ثانياً).

أولاً: ميلاد الأمر رقم 06-03 في ضوء أحكامه العامة

يرتبط تشكل موضوع القرارات التشريعية والتي من طبيعتها تنظيمية في أحد أوجهه بمراعاة تناسب أهدافه مع مساره الزمني، وهنا يظهر تأثير الأسباب الحقيقية للقرار على هذا البعد الزمني، من حيث

(1) محي محمد مسعد، أسس الثقافة القانونية وأهميتها للإنسان في عصر العولمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008، ص. 48.

(2) نقلاً عن: محمد حلمي عبد التواب، صناعة التشريعات القانونية الضوابط الدستورية واللغوية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2019، ص. 56، 57.

اندراج أبعاد القرار في سياقات زمنية قصيرة الأمد، متوسطة الأمد، بعيدة الأمد⁽¹⁾.

ويتحدد المسار الزمني لميلاد الأمر رقم 03-06 بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أي بتاريخ 16 جويلية 2006⁽²⁾ والأصل أنّ القانون يسري بأثر فوري من حيث انطباق أحكامه على كافة الوقائع المندرجة في نطاق أو مجال سريانه، من بداية تشكله في ظلها إلى غاية انتهاء تحقق نتائجها، وما يترتب عليها من وضعيات أو مراكز قانونية معينة⁽³⁾. وفي ظل تخصص ميدان هذا البحث في حدود الحماية التي يوفرها الأمن القانوني للموظف يتعين أن نشير إلى أننا نبحت في حضور روح هذا المعنى في فلسفة تشريع الوظيفة العمومية.

ذلك أنّه تبرز أهمية الحماية المكفولة للموظف في أحد أوجه دلالة كلمة "قانون" نفسها من حيث أن أبعادها الدلالية تخرج من دائرة الكلية لتميز أحكامها مجموع المخاطبين بها بنظام امتيازي، بتحقيق شروط الاستفادة من تخصيصها في حدود ضوابط الانتماء وتحقق الشروط⁽⁴⁾. وهي الضوابط المحددة ضمن الأمر رقم 03-06، الذي تتمظهر طبيعته أحكامه وانعكاسها الإيجابي على المركز القانوني للموظف بامتياز علاقته اللاتحوية التنظيمية، في ظل المفهوم المحدد ضمن المادة 7 من الأمر رقم 03-06 السابق الإشارة لها⁽⁵⁾، بتضمين المركز القانوني للموظف بامتيازات الانتماء لقطاع الوظيفة العمومية؛ إذ تظهر خصوصية هذه الامتيازات في كفاءات تعامل السلطة التنفيذية مع الوضعيات القانونية لمختلف الموظفين في ظل التأسيس التنفيذي لقواعد الأمر رقم 03-06 على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية، وهي الحماية التي تمظهرت في أحد الأمثلة التي نسوقها في التالي:

ففي العناصر المتعلقة بالإدماج في نظام التصنيف الجديد من زاوية إجرائية؛ تم ضمان استعادة الموظف في مرحلة الإحالة على التقاعد للسنة المعنية أي بتاريخ 2007/12/31 دون استكمال إجراءاته

(1) هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية جوانب إدارية وقانونية وفنية من المسار الإقراري القسم الأول، المرجع السابق ذكره، ص. 42.

(2) أنظر: تاريخ نشر الجريدة الرسمية للأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، مبادئ القانون، المدخل إلى القانون، نظرية الالتزامات، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1995، ص. 82.

(4) جان لوك أوبيير، مدخل إلى علم الحقوق، ترجمة وتقديم شفيق محسن، ط 1، دار ومكتبة الهلال للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2010، ص. 19.

(5) أنظر: المادة (7) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

وصيرورته نهائيا، من إعادة الهيكلة وأحكام الإدماج في التصنيف الجديد المجسد للسياسة التي تضمنها الأمر 03-06 ضمن القوانين الأساسية الخاصة⁽¹⁾.

وهي السياسة التي تُرجمت باستعمال أدوات قانونية، لازمت ميلاد الأمر 03-06 وسأيرت مساراته التنفيذية وعكست في بعدها العام التصور التشريعي للمركز القانوني للموظف، وفق أطر نتعرف على فعاليتها من خلال الهندسة التشريعية الشكلية للأمر 03-06، بإخضاعها لمعيار الأمن القانوني في طيات هذه الدراسة في ظل هذه الخصوصية المكفولة للتركيب النصية للعلاقة القانونية الأساسية نتعرض تنميما لعنصر الهندسة الشكلية للأمر رقم 03-06 للعناصر التالية: السياسة التشريعية في صناعة الأمر رقم 03-06 (1).

1: السياسة التشريعية في صناعة الأمر رقم 03-06

تلتقي السياسة التشريعية مع الصياغة القانونية في المنتج النهائي وهو القانون، غير أنهما تتمايزان من حيث الوظيفة والغاية، فالسياسة التشريعية هي الأداة القانونية التي تكيف القانون، بمهائاته مع أوضاعه وهي التي تؤسس لمختلف المعايير القانونية التي يتم اعتمادها بموجب التشريع، في حين أن طبيعة الوظيفة المسندة للصياغة هي الاهتمام بنوعية القاعدة القانونية من حيث ضمان تنظيمها وسهولتها⁽²⁾.

ومن الأدوات القانونية التي تسمح برصد السياسة التشريعية ودراستها ضمن مداها الزمني هو تبرير مشروع القانون، الذي يعتبر من أبجديات صناعة التشريع؛ من حيث ضرورة إرفاق مشروع القانون ببيان تبريره لكونه يرتبط ببيان غايته التشريعية إذ أنه يشير إلى⁽³⁾:

◀ تحليل المراحل المرتبة بصناعة القرار والمتمخض عنها مشروعه.

◀ تبرير مشروع القانون، يعتبر بمثابة موجه للصائغ في جمع المادة، وترتيبها ترتيبا منهجيا يحتكم للمنطق السليم.

(1) المنشور رقم 6، المؤرخ في 6 فيفري 2008، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المتضمن تنصيب لجان الإدماج وإعادة التصنيف في إطار القوانين الأساسية الخاصة الجديدة، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، ص.102.

(2) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره. ص.204.

(3) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص.87.

◀ يعتبر تبرير مشروع القانون، بمثابة المؤشر لقياس نجاعة وفعالية مشروع القانون وجودته من حيث إسهامه في تحقيق الغاية من تشريعه، أي حل المشكلة التي حركت الآلة التشريعية أو التنفيذية لإصداره.

في نفس هذا السياق يندرج ضمن ضوابط صناعة التشريع في مراحلها الأولى؛ ضرورة أن يتضمن فلسفة جديدة في تنظيم الموضوع الذي يتناوله، وضرورة تثبتها قيام أسباب معتبرة، ذلك أن موضوع القانون الجديد تجديدي، وليس تأكيدي لما هو قائم فعلاً⁽¹⁾ ومن شأن هذا الطرح أن يعالج ظاهرة التضخم كعيب يضعف جودة الأنظمة القانونية، كما تثير مجموعة الطروحات أعلاه، أهمية تناسق مختلف أدوار صناعة القانون، من زاوية طبيعته وموضوعه ومن زاوية أدوات هندسته.

وباعتبار تعذر تحصلنا على تقرير مشروع الأمر رقم 03-06، نستأنس في سبيل مقارنة أهداف الدراسة بموجبات تبرير إصدار الأمر رقم 03-06، والمصاغة في مشروع الموافقة عليه في شكل أهداف والمتمحورة في:⁽²⁾

◀ قانون متكيف وهو المصطلح الذي أستعمل للتصدير لنوع الأحكام التي تضمنها الأمر 03-06 بكونها تسير وتتسجم مع التحولات القانونية والسياسية والاقتصادية القائمة وفق محدد عام وهو دور الدولة.

◀ توحيد الإيديولوجية القائم عليها قطاع الوظيفة العمومية باعتباره صورة من صور الدولة.

◀ ضمان حياد وفعالية الإدارة، في ظل ضابط العلاقة التي تحكمها مع المواطن.

◀ الاعتماد على أدوات التطوير والتكوين والحوار بهدف تحديث الوظيفة العمومية.

◀ تكريس مبدأ المساواة.

وضمن أبجديات صناعة النصوص القانونية؛ يعتبر بيان الأسباب هو المترجم لروح التشريع

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا بمصر أشار له: ماجد صبحي، دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، إ.ص.1، وزارة العدل، مصر، 2018، ص.35.

(2) المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية الخامسة المنعقدة يوم 14 أكتوبر 2006، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية العاشرة، الجريدة الرسمية للمداولات، المتعلقة بمناقشة مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العدد 204، الصادر في 6 نوفمبر 2006، ص.10.

وجوهره وهو المحدد للغاية من ورائه وهدفه، ومحددات موجباته، وأهدافه، وغاياته التي يسعى لتحقيقها⁽¹⁾. ومن الجدير بالذكر ضرورة الإشارة إلى رصد نوع من الانسجام في متابعة أهداف الأمر رقم 03-06 في تصور السلطة التي هندست أدواته التنفيذية من حيث تقريرها بأن:

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يقوم على فلسفة توحيد القانون وطبيعته والمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العمومية، وهو الضامن للانسجام الكلي الذي يتماشى مع موضوع الأهداف المشتركة من جهة، ومن جهة أخرى باعتباره المصدر الأساسي للقوانين الأساسية التي تنبثق منه⁽²⁾.

وتتبعاً لعنصر السياسة التشريعية ومدى حضورها في صناعة الأمر رقم 03-06، نستشرط بطبيعة الهدف المتعلق بتكييف قانون الوظيفة العمومية، لأنه يعبر عن ممارسة قانونية لها علاقة بالسياسة التشريعية، وهنا نعود للقواعد العامة المرتبطة بصناعة التشريع في ظل فقه المعقولية والمنطق؛ فهي الضابط في قياس مدى سلامة الأهداف، وهي المعيار الأهم في ضمان تحقيق هدف التشريع.

ذلك أنّ عقلنة القانون والموازنة بين متطلبات تطور المجتمع، ومراعاة الانضباط في حدود هذا التطور، هو وسيلة لتحقيق ثباته واستقراره وضمان عدالته وموضوعيته⁽³⁾. وبإلزام الأمر رقم 03-06 مضامين تحمل فلسفة الدولة، وفلسفة سياستها التشريعية، وضمن نطاق الأطر الشكلية حقق الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ثباتاً زمنياً إلى غاية خط هذه الأسطر وباعتبار الزمن المشار له أعلاه من حيث عدم تعرضه لأي تعديل أو إلغاء مَس نصه الأساسي، في حدود نطاق أدوات المشروعية. وحتى في ظل افتراضنا انضباط الأمر رقم 03-06 بضوابط الصياغة ولوازم السياسة التشريعية، إلا أن ديناميكية الوظيفة العمومية تجعل بوصلة التشريع في ميدان الوظيفة العمومية غير ثابتة القراءة.

ثانياً: الأحكام العامة للأمر رقم 03-06 ومتطلبات النفاذ والوصول في هيكلته

القاعدة أن الأحكام القانونية المحددة لمجال سريان القانون من زاوية أشخاصه، أو من زاوية

(1) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعاً فقهاً قضاءً محاماة، المرجع السابق ذكره، ص 49.

(2) التعليم رقم 01، المؤرخة في 6 جانفي 2007، الصادرة عن رئيس الحكومة، المتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 06 . 03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والمتضمنة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2007، ص 76.

(3) تومي أكلي، مناهج البحث العلمي في فلسفة القانون، المرجع السابق ذكره، ص 123.

موضوع نشاطه ترد في نفس المادة القانونية، تحدد الفقرة الأولى منها موضوع تطبيق القانون، وتحدد الفقرة الثانية الفئات المستثناة من تطبيق القانون، كما يمكن أن ترد الأحكام المتعلقة بمجال التطبيق في مادتين منفصلتين شرط تسلسلها في الترتيب⁽¹⁾. ما يتفق مع هيكلية المادة 2 و3 في الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، من حيث الترتيب الهيكلي لأحكام النصين على سبيل الانفصال وتحقق شرط التتابع في الترتيب فالمادة 1 حددت تطبيقه على الموظف وموضوع النشاط المعني بأحكامه والمادة 3 حددت أداة التطبيق والاستثناءات الواردة على التطبيق⁽²⁾.

وتتكامل دلالة النص مع هيكلته في تحقيق فعالية النفاذ للقانون. إذ تعبر الصياغة على النص من خلال ألفاظه وجمله، وهي التي تدل على مفهومه من خلال صياغته وأسلوب تركيبه⁽³⁾ فلغة النص هي المهندس الموضوعي لبساطة فهمه من قبل الموظف، وتحقق سهولة قراءته من زاوية مصطلحه ومعناه مع الإشارة إلى أن مصطلحات الوظيفة العمومية لها من الخصوصية ما يجعل معانيها مركبة، تحمل في بناءها معناها؛ وهو مقتضى الدقة والتحديد المطلوب فيها لطبيعتها بسبب خطورة آثارها على المركز القانوني للموظف، ومثالها " قرار العزل"⁽⁴⁾ كما قد تكون مبهمة وغامضة وذلك أيضا يعكس طبيعتها بسبب كونها ترتبط بمسارات إجرائية في تأثيرها على المركز القانوني للموظف في شأن وضعيته الوظيفية ومثالها مصطلح "... الوثيقة... "⁽⁵⁾ غير أن سهولة قراءة النص لا تنفصل في تحققها عن الشروط العامة والضوابط المشتركة في هندسة شكله، فهما متلازمان تلازم التكامل.

فإن كان ضمان عنصر الاستقرار للقانون يرتبط موضوعيا ووظيفيا، بجودة صياغته وانضباطها بأصولها وضمن التحديد في قواعده، وتحقيقه لعنصر الوضوح⁽⁶⁾ غير أنها عناصر لا بد من ضمان تكملتها، بجودة الصياغة من زاوية الشكل وإجراءاته.

(1) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص.188.

(2) أنظر: هيكلية وترتيب وموضوع المادة (2) (3) ضمن الفصل الأول "مجال التطبيق" من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) سعيد أحمد بيومي، المرجع السابق ذكره، ص.404.

(4) المادة (15) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره.

(5) في التعرف على دلالة الوثائق أنظر: الأمر رقم 09-21، المؤرخ في 8 جوان 2021، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2021.

(6) سلام عبد الزهرة الفتلاوي، أمينة فارس حامد عبد الكريم، " المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، المجلد 9، الإصدار 4، جامعة بابل، العراق، 2017، ص.97.

حيث أن المظاهر الشكلية التي تدل على أهمية التشريع، هي اتصافه بخاصية شمولية أحكامه، ما يُنزهها من أن يخالطها القصور والنقص، فتكون شاملة لكل العناصر محل التنظيم، في ظل احترام أساسيات التشريع من حيث اشتراط انسجام أحكامه، وضمان عدم تناقضها، وضرورة استغراقه لعموم موضوعه، من زاوية إجرائية أو موضوعية، وتحديد نوعه واختصاصه، والأطراف المعنية بتطبيقه⁽¹⁾. ويعتبر مؤشر السهولة والنفوذ والمقروئية من أهم المؤشرات المرتبطة بالأمن القانوني من حيث أنها أدوات موضوعية تُمكن من تحقق فكرة العلم بالقانون على سبيل التمكين في حدود المعقولية التي تتيحها الإمكانيات التشريعية.

والجدير بالذكر أن من الإجراءات المكرسة لتحقيق وحدة إنتاج القوانين الأساسية الخاصة من حيث الشكل هو إعداد إطار نموذجي لهيكل القانون الأساسي⁽²⁾. وهو ما يدعم خاصية النفاذ الفكري للقوانين في النظام القانوني الجزائري، وتحقق شروط مقروئيتها من الناحية الشكلية من خلال ضمان وحدة ونمذجة صياغتها الشكلية، كما دأبت المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بالتوازي مع ضبط وتوحيد الصناعة الشكلية للقوانين، العمل على تدعيم خاصية النفاذ الشكلي للقرارات الإدارية، في إطار ضرورات متابعة سياسة تكييف القرارات الإدارية، باعتبارها أداة التسيير الإداري وممارسة سلطة الإدارة بتعيين شكلها؛ بالأخص في زاوية المقتضيات أو التأشيرات وفق ما يتلاءم والأمر رقم 06-03، وهو مسعى ينصب في تحقيق المشروعية الشكلية إن صح التعبير لهذه الأخيرة، لتحقيق هدف عام، وهو مطابقتها والنصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية⁽³⁾.

كما أنّ من أهم أدوات تحقق النفاذ للقانون من زاوية مادية هو استعمال أداة التقنين، الذي يُقصد به: تضمين النصوص القانونية في مستند قانوني واحد يتضمن كل الأحكام والقواعد في مسألة معينة في مجال قانوني محدد⁽⁴⁾ والتقنين بهذه الصفة من أهم الوسائل الفعلية في مسألة تسهيل الوصول المادي

(1) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص. 164.

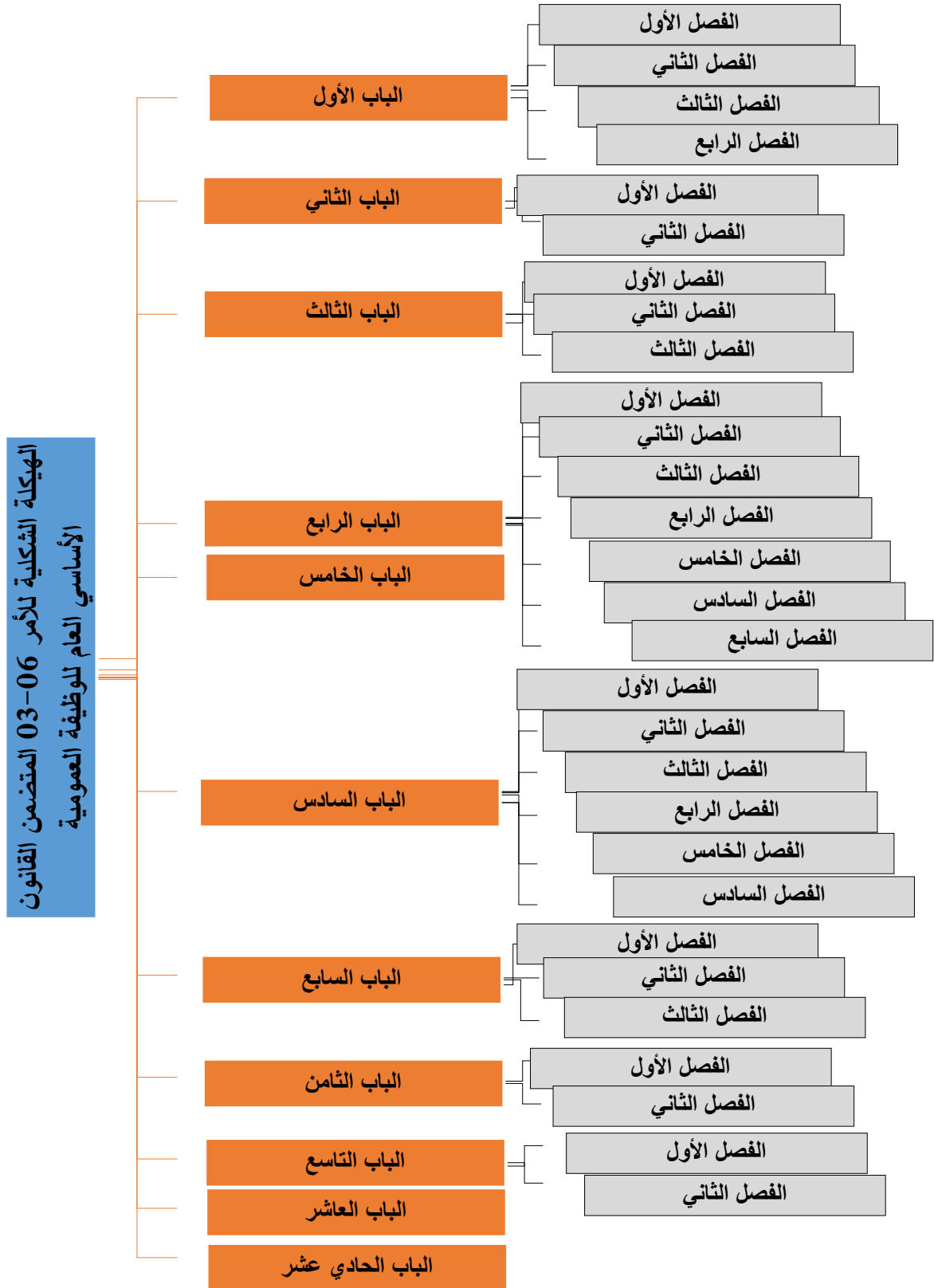
(2) أنظر: التعليم رقم 01، المؤرخة في 6 جانفي 2007 السابق ذكرها، ص. 81، وملحق التعليم نفسها، ص. 92.

(3) المنشور رقم 17، المؤرخ في 12 جويلية 2009، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلق بتعيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الإدارات والمؤسسات العمومية، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2009، ص. 37.

(4) محمد مصطفى، الأصول العامة لنظام التشريع دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون الوضعي، ط 1، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، بيروت، لبنان، 2008، ص. 179.

للقانون، وتحقيق الأمن القانوني للموظف في مواجهة تدفق الإنتاج التشريعي المرتبط بالوظيفة العمومية. ومن الجدير بالذكر أنّ المديرية العامة للوظيفة العمومية قامت بتقنين "مجموعة المناشير والتعليمات" الصادرة عنها ضمن عدة مستندات للسنوات التالية: 2010، 2009، 2007، 2008، 2005 بهدف تمكين الإدارات العمومية من النفاذ لكيفية تنفيذ النصوص القانونية⁽¹⁾ ولا تنتقى أهمية هذه العملية في ضبط عمليات التسيير الإداري، غير أنها يجب أن تتم وفق أطر موضوعية وشرطية تسهم في تحقيق هدفها وغايتها.

(1) أنظر: مجموعة المناشير والتعليمات، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، إصدار ديسمبر فيفري 2005، جانفي 2007، أكتوبر 2008، ديسمبر 2009، ديسمبر 2010. (مجموعة المناشير والتعليمات المذكورة هي ما تمكنا من التحصل عليه).



الشكل رقم 1: المخطط الهيكلي للأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54 المؤرخة في 16 جويلية 2006

من إعداد الباحثة

الفرع الثاني: ضوابط الهندسة الشكلية للعنوان

من أهم الشكليات المرتبطة بالقانون، عنوانه باعتباره يعلن عن هوية النص، ولعنصر التعاريف أهميته في تحقيق مقتضى الدقة والتحديد كأهم متطلبات الوضوح والسهولة، بالإضافة إلى فنيات الإصدار وتقنياته التشريعية لتعلقه بقيام نظام المساءلة وهي العناصر التي نتوضحها من خلال التعرض لضوابط شكلية العنوان وفنياته مُتم لعنصر وضوح وبساطة القانون (أولا) التأهيل الاستثنائي للتشريع بأوامر وأثره على الأمن القانوني للموظف (ثانيا).

أولا: شكلية العنوان وفنياته مُتم لعنصر وضوح وبساطة القانون

تُعبّر نوعية الصياغة الموضوعية والشكلية للأمر رقم رقم 06-03 على نوعيته كقانون، كما تعتبر مؤشرا لقياس جودة القانون وتحقق مطلب تماسكه واتساقه من زاوية شكلية.

فالنصوص القانونية، تترجم في نماذج معينة تتجسد في مظهر منضبط من حيث الشكل، عند إخراجها ونشرها⁽¹⁾. وعرف العنصر الشكلي في القانون أو احترام البنية الشكلية للقانون بكونه: "... الصورة الخارجية التي يظهر بها مضمون القانون، وعلى هذا النحو قد يتخذ المضمون القانوني شكل قاعدة قانونية أو معيار قانوني أو مبدأ قانوني"⁽²⁾. وهو ما يترجم أهمية المضمون الشكلي في تحديد بنية القانون وأبعاده وبالأخص التأسيس لمضمونه.

واختلفت التسميات التي ارتبطت بالإشارة لشروط ومقتضيات الصياغة الشكلية لنص القانون لكن دلالاتها توحدت على شكل القانون، فالشكل أو الهيكل الهندسية للنص القانوني تحقق وتُتمم مقتضى الوصول المادي للقانون، باعتباره مبدأ دستوري نصت عليه المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق الإشارة لها، ويؤثر شكل النص القانوني بالضرورة على درجة مقروئته ومفهوميته بالنسبة للمخاطبين بأحكامه، وذلك لارتباطه بعنصر تبسيط القانون، وتأثيره على نوعية إنتاجه.

وأول مؤشرات هذه البساطة وانعكاسها على كفاءات قراءة القانون، هي هندسة العنوان بما يحقق مطلب النفاذ لموضوعه، ويحقق دلالة الحماية الشكلية للأمن القانوني للموظف.

(1) بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ (أنواعها، تدرجها، المبادئ التي تحكمها، شكلها، مراحل إعدادها، نشرها، تنفيذها)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص.35.

(2) محمد حلمي عبد التواب، المرجع السابق ذكره، ص.16.

وترتبط العناصر الشكلية للقانون عموما في الكثير من الدراسات بالعناصر التالية: " مسمى القانون، الديباجة، قانون الإصدار، التعاريف، الأحكام العامة، جوهر القانون، الأحكام الختامية"⁽¹⁾. وهي عناصر مهمة في احترام التأسيس الشكلي للقانون بمختلف جزئياته، كونها تسهم في التعرف على معالم ومحددات صياغته.

ومهما اختلفت نوعية النص القانوني سواء كان تشريعيا أو أساسيا، عاديا أو ثانويا، وسواء كان نصا قانونيا جديدا أو معدلا لسابقه؛ يتعين أن يسند له عنوان وتاريخ، ورقم مع التأشير لتعديله وتتميمه⁽²⁾ فالعنوان من الأساسيات المحورية في بنية التكوين الشكلي لنص القانون، وللعنوان تركيبية وتقنيات تراعى في هندسته، فتركيبية العنوان القانوني تدلنا على نوع النص، تاريخه، رقمه، وتسميته، إذ هناك أهمية قانونية لكل عنصر من العناصر المكونة للعنوان، كونها تدلنا على نوعه ونوع السلطة المصدرة له وتاريخ سريانه، وطبيعة موضوعه وجوهره⁽³⁾. وتعتبر هذه العناصر بمثابة مكونات بطاقة هوية لنص القانون ومدخل لتحقيق سرعة وبساطة النفاذ لموضوعه.

وإن كان مطلوب التحرز في صياغة العنوان بما يتطابق مع موضوعه، بحيث لا يدع لبسا في مجال اختصاص القانون أو الفئة التي يحكمها⁽⁴⁾. ذلك أن العنوان القاصر على الإحاطة بموضوعه يدل دلالة قطعية على قصور في صياغة عنوانه وقصور في خبرة صائغه.

كما أن من بين الضوابط اللغوية في صياغة العنوان، بالأخص من زاوية الاستعمالات المصطلحية فيه، يتعين استبعاد نوع محدد من المصطلحات في العنونة؛ كونها تؤدي إلى إبهام تحديد نطاق مجاله أو نطاق الموضوع الذي يحكمه، وقد تضيي إبهاما وغموضا على العنوان ذاته كما في حالة استعمال "بخصوص" بشأن⁽⁵⁾.

فالعنونة قائمة في فقه صناعة النص القانوني على ضوابط محددة، تؤثر في دلالة النفاذ وبساطة

(1) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص. 172.

(2) سماعيل بن حفاف، " الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع"، مجلة المعيار، المجلد 4، العدد 8، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، 2013، ص. 118.

(3) بوحميذة عطا الله، المرجع السابق ذكره، ص. 38.

(4) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني، صياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص. 60.

(5) محمد حلمي عبد التواب، المرجع السابق ذكره، ص. 73.

القانون، من حيث أنها قد تكون عائقاً أمام التعرف أصلاً على القانون المراد في وسط مجموعته، بسبب عدم تحديده ودقته، أو بسبب تشابك عنوانه مع موضوع غيره، فيرهق الموظف كما يرهق المخاطب في النفاذ له ناهيك عن النفاذ لمضمونه.

وبالنسبة للعنوان في مجال القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية، لم تشذ عن عموم مضمون هيكله العنوان، كما أنها تتقارب من حيث أسلوب الهيكله والصياغة، في حين أن طبيعة المصطلحات المشكلة لهذه العناوين تدلنا على موضوع التحولات التشريعية في قانون الوظيفة العمومية، وهي العناوين التي نُضمنها في الجدول التالي:

<p>قانون رقم 78-12 مؤرخ في 5 أوت 1978 يتضمن القانون الأساسي العام للعامل.</p> <p>Loi N 78-12 Du 5 Aout 1978 Relative Au Statut Général Du Travailleur</p> <p>المصدر: الجريدة الرسمية رقم 32 المؤرخة في 8 أوت 1978.</p>	<p>أمر رقم 66-133 مؤرخ في 12 الموافق 2 جوان 1966 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.</p> <p>Ordonnance N 66-133 Du 2juin1966 Portant Statut Général De La Fonction Publique.</p> <p>المصدر: الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 1 جوان 1966.</p>
<p>أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.</p> <p>Ordonnance N 06-03 Du 15juillet 2006 Portants Statuts Généraux De La Fonction Publique.</p> <p>المصدر: الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006.</p>	<p>مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.</p> <p>Décret N 85 -59 Du 23 Mars 1985 Portant Statut Type Des Travailleurs Des institutions et administrations publiques.</p> <p>المصدر: الجريدة الرسمية رقم 13 المؤرخة في 24 مارس 1985.</p>

الجدول رقم 1: العنوان في القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية (من إعداد الباحثة)

ثانياً: التأهيل الاستثنائي للتشريع بأوامر وأثره على الأمن القانوني للموظف

من خصائص الأمن القانوني أنه يستطيع النفاذ لأطر الحماية وكفالتها ضمن الأمر رقم 03-06 حتى بالنسبة لطبيعة أداته التشريعية " أمر"⁽¹⁾، فالتشريع يعتبر من أهم مصادر الاستقرار التي يستند لها الموظف كعنصر حماية لأمنه القانوني الموضوعي، وهي الحماية التي تتحد طبيعتها مع خصائص التشريع.

كونه مصدر للاستقرار وسهولة النفاذ للحقوق والضمانات والواجبات، بسبب طبيعة قواعده المكتوبة⁽²⁾ ولهذا يعتبر الأمر رقم 03-06 من أهم المصادر التشريعية الداعمة لعنصر الاستقرار والأمن القانوني للموظف، كما يبرز دور الأمن القانوني في حماية الموظف من زاوية صناعة التشريع الوظيفي.

فالأمن القانوني له وظيفة معيارية مرتبطة أساساً بتأمين انتظام النظام القانوني، والعمل على تحقيق ثباته واستقراره⁽³⁾. وهنا علينا أن نشير إلى أن من أهم الضمانات الدستورية المرتبطة بتشريع الحقوق والضمانات في ميدان الوظيفة العمومية، هي قيام مقتضيات الحماية الدستورية التي تقرها المادة 34 من التعديل الدستوري 2020؛ من حيث ضرورة أن ينسجم التشريع المتعلق نوعه بالتقيد للقوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية، والنصوص المرتبطة بها من حيث ضرورة أن تكون قواعده ونصوصه قابلة للفهم واضحة، وضمان الوصول من زاويته المادية للأمر 03-06 وهو أمر متحقق بموجب النشر، مع ضرورة ضمان استقرار التشريع، ثم علاقة الارتباط المُتحققة بموجب الامتداد لنص المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 التي تقيد التشريع في ميدان القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية وضماناتها للبرلمان⁽⁴⁾.

وهنا لا بد على السلطة التشريعية وهي بصدد صناعة القانون، احترام ضوابط الأمن القانوني، وعدم الخروج على مقتضيات التوقع المشروع، التي ترتبط في بعض عناصرها باحترام ضابط عدم رجعية

(1) أنظر: عنوان الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق ذكره، ص.133.

(3) Cherneva Boyka IVAYLOVA, "Legal Security as a Principle in Lawmaking", In **Revue Globalization, the State and the Individual**, V 14, N 2, 2017, p.26.

(4) الفقرة الأخيرة من المادة (34) والفقرة 26 من المادة (139) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

القاعدة القانونية، ومفهومية النص، والالتزام بحدود المساواة فيه، واستقرار وثبات النصوص القانونية⁽¹⁾.

ولا شك أن من ضوابط تحقيق الأمن القانوني ضرورة ضبط المجال التشريعي الذي يعتبر من أهم الضمانات، التي تؤطر الحماية القانونية من زاوية الاختصاص التشريعي ومن زاوية الحقوق والحريات⁽²⁾. وهنا نضيف أنه لا بد من تحقق شرط اليقين في طبيعة الاختصاص التشريعي لمختلف السلطات، تحقيقاً للوضوح والدقة والتحديد كعناصر تتماشى مع طبيعة التكريس الدستوري للأمن القانوني.

ولا يخفى أن دستور 1996 في الفقرة السادسة والعشرون من المادة 122 جعل التشريع في ميدان "... الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي..."⁽³⁾ من اختصاص البرلمان، نفس التوجه حوِّظ عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 140⁽⁴⁾ وتتجلى الحكمة الدستورية من تخصيص البرلمان بالتشريع الوظيفي في كونه يدعم الضمانات والقواعد الأساسية بتأطيرها دستورياً بضابط الشرعية الدستورية⁽⁵⁾.

ونظراً للمجال الزمني المرتبط بإصدار الأمر 06-03 نعود لأحكام المادة 124 من التعديل الدستوري 1996 والمادة 142 من التعديل الدستوري 2016 من حيث تخويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر ضمن نطاق العطلة البرلمانية أو في الحالة التي يتم فيها إعلان شغور البرلمان، بحيث يجب عرض الأخيرة لمصادقة البرلمان، بمجرد انقضاء العطلة واستئناف دورات البرلمان، كما يمكن لرئيس الجمهورية استخدام أداة الأمر في الحالات الاستثنائية⁽⁶⁾. وتخويل رئيس الجمهورية مباشرة التشريع

(1) علي مجيد العكلي، لمى على الظاهري، فكرة التوقيع المشروع في القضاء الدستوري والإداري، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2020، ص.127.

(2) بناني فطة، " الفصل بين الاختصاصين التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجالها"، مداخلة منشورة في أعمال ملتقى الأمن القانوني المنظم يوم 6/5 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص.22.

(3) الفقرة السادسة والعشرون من المادة (122) من التعديل الدستوري لسنة 1996 السابق ذكره.

(4) المادة (140) من التعديل الدستوري 2016، الصادر بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

(5) اشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري لوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص.40.

(6) المادة (124) من التعديل الدستوري لسنة 1996 السابق ذكره، والمادة (142) من التعديل الدستوري لسنة 2016 السابق ذكره.

عن طريق الأوامر الرئاسية أو بموجب أداة التفويض يحمل دلالة تمكين رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المخصص للبرلمان، وهو ما لا ينسجم مع مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾. ويتعارض بالضرورة مع الأمن القانوني.

إذ ورد في دراسة أن "... العبور من المفهوم السياسي القائم على تسلسلية الهيئات إلى المفهوم التقني لتسلسلية المعايير، فتح خرقا خطيرا، وكذلك استثنائيا، في خضوع الحكومة للقانون."⁽²⁾. ويتضمن هذا الطرح أبعادا نظرية تقع في دائرة الممكن، وهنا من المهم عقلنة صناعة معايير القانون بالحد الذي لا يُنتهك فيه الأمن القانوني، وهي مقاربة تتداخل في ضبطها العديد من العوامل التي يصعب في ظلها الانضباط بالوسطية والاعتدال في صناعة ضوابط القانون.

وفي ظل التعديل الدستوري 2020 نجد أن هناك تحول إيجابي جزئي من حيث تنظيم اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بموجب أوامر من خلال منفذ الرقابة الدستورية، الذي يعتبر من أهم الضمانات المرتبطة بحماية الموظف عن طريق التشريع بأوامر، وهو الأمر الذي جسده المادة 142 من خلال نصها على وجوبية عرض الأوامر على المحكمة الدستورية لتتظر في دستوريتها في ظل قيد زمني يرتبط بضرورة نظرها في خلال 10 أيام على أكثر تقدير، وقيد موضوعي يرتبط بضرورة مصادقة البرلمان على موضوع الأمر حال عرضه عليه في دورته الأولى⁽³⁾. وهو ما يسمح بمراقبة مدى مراعاته لمبدأ المشروعة ومدى التزامها بمبدأ الأمن القانوني.

وضمن الجدول التالي نتعرف على أداة تشريع القوانين الأساسية العامة المرتبطة بالوظيفة العمومية:

(1) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية طبعة مزيدة ومنقحة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.179.

(2) دومنيك يويو وبروسيرويل، المرجع السابق ذكره، ص.100.

(3) المادة (142) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

تتجلى الحكمة الدستورية من تخصيص البرلمان بالتشريع الوظيفي في كونه يدعم الضمانات والقواعد الأساسية بتأطيرها دستوريا بضابط الشرعية الدستورية ⁽¹⁾		
الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية		
أداته التشريعية	مُصدره والأساس الدستوري للاختصاص	الإختصاص التشريعي في ميدان الوظيفة بناء على الدستور
أمر	رئيس الدولة	" لم يستند الأمر إلى مرجعية أو بناءات دستورية، إذ تضمن الإشارة لمقتضى الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جوان 1965 المتضمن تأسيس الحكومة"
القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل		
أداته التشريعية	مُصدره والأساس الدستوري للاختصاص	الإختصاص التشريعي في ميدان الوظيفة بناء على الدستور
قانون	الوظيفة التشريعية، المادة (126) من دستور 1976.	العنصر 20 من المادة (151) من دستور 1976 حدد إختصاص البرلمان في التشريع في " قانون العمل والضمان الإجتماعي"
المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية		
أداته التشريعية	مُصدره والأساس الدستوري للاختصاص	إختصاص التشريعي في ميدان الوظيفة بناء على الدستور
مرسوم	رئيس الجمهورية بناء على نص المادة (37) (44) (111-10) (152) (164) (182) وفق ما ورد في بناءات المرسوم التنفيذي رقم 85-59 ونطاق الإختصاص التنظيمي محدد في المادة 110 الفقرة 10	محجوز للبرلمان بناء على نص المادة (151) من دستور 1976
الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية		
أداته التشريعية	مُصدره والأساس الدستوري للاختصاص	الإختصاص التشريعي في ميدان الوظيفة بناء على الدستور
أمر	رئيس الجمهورية؛ بموجب اختصاصه المخول له بناء على نص المادة (122) من التعديل الدستوري 1996.	محجوز للبرلمان بناء على نص المادة (122) من التعديل الدستوري 1996.

الجدول رقم 2: يتعلق بأداة تشريع القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية

المصدر: الأمر 66-133 والقانون 78-12، والمرسوم 85-59، والأمر رقم 06-03، دستور

1976، التعديل الدستوري لسنة 1996. (الجدول من إعداد الباحثة).

(1) أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق ذكره، ص.40.

المطلب الثاني:

دراسة في تحول مادة التعاريف وفنيات إصدار الأمر رقم 06-03 وأثرهما على الأمن القانوني للموظف

دلالة اللفظ على المعنى تستنتج من تراكيب صياغته المتكونة من مصطلحه، والمتبادر منها للذهن معناه ودلالاته المستشفة من سياق موضوعه المقروء في دلالة عباراته الواضحة⁽¹⁾.

فعملية التعريف ضمن النصوص القانونية، عملية تتسم بالتعقيد والتشابك والتشعب، بالرغم من نتائجها النهائية المرتبطة بتحقيق رصد نية المشرع، وتوضيح المراد من المصطلح في النص، بسبب طبيعة تأثير التعريف في تطبيق القاعدة القانونية، وانعكاس ذلك على مختلف المراكز القانونية، بالرغم من عنصر ضمان تجانس موضوع التعريف مع المفهوم المحجوز له في دلالاته عليه.

ويعتبر عنصر التعاريف من العناصر ذات العلاقة بالأمن القانوني، بسبب طبيعة اقترانها بمبدأ الوضوح وسهولة القانون، كما أن التعاريف تُخفف من حدة غموض المصطلح القانوني، وبالتالي تندرج ضمن الأطر الداعمة لمبدأ الأمن القانوني، فالممارسة التشريعية ليست عشوائية إنما تخضع لضوابط صناعة النصوص التشريعية في ميدان الوظيفة العمومية، فجودة التشريع الوظيفي ترصد في فحواه، كما في مبناه، وهو ما يُعبّر عنه بضوابط الصياغة الشكلية للقانون، التي يتعين مراعاة أبعديتها لضمان سهولة النفاذ الشكلي للقانون.

وهي العناصر التي نتناولها ضمن النقاط التالية: مادة التعاريف وأثرها في تحقيق مفهومية النص وانعكاسها على المركز القانوني للموظف وتأثير العولمة في تحديد مضمونها (الفرع الأول) الأحكام الإنتقالية في الأمر رقم 06-03 وانعكاسها على الأمن القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مادة التعاريف وأثرها في تحقيق مفهومية النص وانعكاسها على المركز القانوني للموظف وتأثير العولمة في تحديد مضمونها

غاية المفهوم في علم القانون ترتبط بتحقيق هدف تيسير القانون وتبسيطه، بواسطة تجريد قواعده من جزئياتها الخاصة، ذلك أن التجريد يُسهم في تأسيس الأفكار القاعدية لأصول الرابطة القانونية للفئات

(1) خالد الزغبى، منذر الفضل، المرجع السابق ذكره، ص.120.

المعنية⁽¹⁾.

فالتعريف في النصوص القانونية تكون مجاوزة لموضوعها في الحالة التي يتم فيها إيراد تعريف غامض أو يتجاوز حدود مجال تطبيق القانون، إذ من الممكن أن يترتب عنه تعقيد معياري يتناقض والأمن القانوني، وبالأخص ينقص من معيارية النص، ويؤثر على جدية أحكامه وقراءة مقاصد المشرع ويضعنا في دائرة إبهام المفهوم، فالمفهوم غايته إخراج النص من دائرة الامتناعية إلى دائرة الإتاحة.

والضابط من وضوح التعريف هو غايته و: " الغاية من التعريف هي التوضيح لمن ليس اللفظ واضحا له، وكل ما يوضح هو تعريف صحيح"⁽²⁾.

وموضوع التعريف كان حاضرا في هيكلة الأمر رقم 06-03 من حيث وروده في الفصل الثاني تحت "بند العلاقة القانونية الأساسية"⁽³⁾. إذ عرفت المادة 4 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموظف بكونه: " يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورُسم في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف العمومي"⁽⁴⁾ والتعريف جاء مركبا كونه أدمج تعريفين في تعريف واحد وهما التحديد الدلالي للمراد من الموظف، والتحديد الدلالي للمراد من الترسيم في فقرتين منفصلتين، والغاية تأكيد المعنى والصفات، كما استعمل مصطلحين مترادفين في الفقرة الثانية: ("الترسيم " و"التثبيت ") للدلالة على نفس المعنى بمعنى أنه عرف الترسيم بمرادفه في الدلالة من زاوية إدارية، ولغير المختص فالمصطلحين إداريين يستشكلان على الفهم لطابعهما الإجرائي.

وأیضا ورد تعريف الرتبة ضمن المادة 5 " ...هي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها."⁽⁵⁾ كما ورد التعريف ضمن الفصل الثالث "للمناصب العليا والوظائف العليا للدولة" ضمن المادة 10 في فقرتها الثانية فيما يخص تعريف المناصب العليا، وضمن المادة 15 في

(1) نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق ذكره، ص.148.

(2) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.139.

(3) أنظر: الفصل الثاني من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(4) المادة (4) من الأمر رقم 06-03 نفسه. في ظهور المصطلح "الموظف" ومرجعياته راجع: سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ذكره، ص.13. في تعريف الفقه الجزائري للموظف وإهمال أداة التعيين في التعريف راجع، ياسين قوتال، الوجيز في الوظيفة العمومية، الهادي للعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص.44.

(5) المادة (5) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

فقرتها الثانية فيما يخص تعريف الوظائف العليا⁽¹⁾ وضمن المادة 133 في تحديدها لتعريف الانتداب ضمن الفصل الثاني من الباب السادس، والمادة 140 في تحديدها للمراد من وضعية خارج الإطار ضمن الفصل الثالث، ووضعية الإحالة على الاستيداع من خلال تحديد مضمونها في المادة 145⁽²⁾ وأهمية التعريف في ظل علاقته بالأمن القانوني خاصة من زاوية الدقة والتحديد والوضوح؛ تحيلنا إلى ضوابط تعريف المصطلحات.

من حيث كونها تحدد أنه لا يمكن استعمال اللفظ أو المصطلح المُعرّف في غير محددات التعريف، فهو قيد في استعمال المصطلح في باقي المتن⁽³⁾.

والذي يعني أن التعاريف المصطلحية أو مقارباتها التعريفية في مجال الوظيفة العمومية بالإضافة إلى اختصاصها بتوضيح المعنى، تُعتبر بمثابة قيد عام لاستعمالات المصطلح " في كل متن الأمر رقم 03-06، وضمن كل النصوص التنظيمية المرتبطة به، وإلا كانت متناقضة مع غاية التحديد المفاهيمي لهذه المصطلحات وخارج دائرة تحقيق غايتها في تبسيط وضبط المعنى، وتحديد المراد منه.

وتكلمة لمعنى أهمية التعاريف وطبيعة تأثيرها على صياغة القاعدة القانونية ضمن الأمر رقم 06 - 03 نتعرض للعناصر التالية: التحول الجزئي عن المفهوم التشريعي للموظف في ظل متغير الحق في حماية التوقعات المشروعة (أولا) عولمة مفهوم الموظف في ظل مرونة الأمن القانوني (ثانيا).

أولاً: التحول الجزئي عن المفهوم التشريعي في ظل متغير الحق في حماية التوقعات المشروعة

النص الواضح البسيط في ميدان الوظيفة العمومية، الذي يشتمل على مقومات النفاذ لموضوعه بيسر يُسهّم في استقرار الأوضاع القانونية، وثبات تطبيقات النص على مختلف الوضعيات القانونية التي يشملها، في ذات الوقت لا تنحصر جودة تأثير القانون في ميدان الوظيفة العمومية على المراكز القانونية بسبب نوعية قواعده فقط، أو بسبب تراجع جودتها، إنما قد يرتبط بدلالة التحول عن قواعد القانون، ودرجة مساهمته بالمراكز القانونية للمخاطبين بأحكامه.

(1) أنظر: الفصل الثالث "المناصب العليا والوظائف العليا للدولة"، في الفقرة الثانية من المادة (10) والفقرة الثانية من المادة (15) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) أنظر: الباب السادس "الوضعيات القانونية الأساسية" في المادة (133) (140) (145) من الأمر نفسه.

(3) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات الكتاب الثاني، صياغة وتفسير التشريعات، المرجع السابق ذكره، ص.100.

ويثير عدم تبني المؤسس الدستوري الجزائري ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لاحترام مبدأ الثقة المشروعة في صناعة القانون، باعتباره من أهم مظهرات الحماية التي يوفرها الأمن القانوني اتجاه انعكاس آثار القانون وتطبيقه على مختلف المراكز القانونية؛ إمكانية الاحتجاج به كضامن للحق المكتسب، وهنا نجد أنه على الرغم من عدم الدسترة المباشرة لمبدأ التوقعات المشروعة يُمكن القول أنّ دسترته تمت في مضمون سنده "الأمن القانوني" في ديباجة التعديل الدستوري 2020، وبالتالي يعتبر عنصراً لازماً احترامه في صناعة القانون⁽¹⁾.

وعلى الرغم من كون إصدار الأمر رقم 06-03 سابق على دسترة الأمن القانوني، غير أننا نجد بعض قواعده تتطابق مع مقتضيات الأمن القانوني والذي نقصده ونرصده في ضل هذه الحالة هو: مبدأ حماية التوقع المشروع، وحماية الحقوق المكتسبة. ما نتناوله من خلال عنصر: احترام التوقع المشروع للموظف حماية لحقه المكتسب (1).

1: احترام التوقع المشروع للموظف حماية لحقه المكتسب

الأمن القانوني هو الأساس المنشئ لمبدأ التوقعات المشروعة، إذ يلتقيان في تحقيق مطلب الاستقرار والثبات للمراكز القانونية، ومختلف الوضعيات المتشكلة في ظل نظام قانوني معين، بهدف حماية الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المراكز القانونية القائمة⁽²⁾.

وهنا نجد أن المادة 19 من الأمر رقم 06-03 أخضعت مناصب الحفظ والصيانة لنظام التعاقد بعد أن كانت خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 85-59 إذ نصت على: " تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد"⁽³⁾.

وبسبب تغيير النظام القانوني لعمال الحفظ والصيانة والخدمات لنظام التعاقد طبقاً لما تضمنته المادة 23 من الأمر رقم 06-03 ورد قيد على سريان النص، بالإبقاء على نفس تصنيف رتب الحفظ والصيانة في فئة الموظفين إلى غاية تاريخ النشر أي 16 جويلية 2006؛ على الرغم من تغيير النظام

(1) أنظر الديباجة والمادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2019، ص.28.

(3) المادة (19) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

القانوني لهذه الفئة بوصفهم أعوان متعاقدين بموجب المادة 19 أعلاه، ما يُجسد حماية للحقوق المكتسبة التي تعتبر أحد مظاهر الأمن القانوني⁽¹⁾. وهو الأمر الذي أكدته المادة 1 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب كونها استندت لأحكام المادة 23 في التأسيس للنظام الذي يحكم فئة العمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، بالإضافة إلى إطلاق صفة الموظف على الفئات المعنية⁽²⁾.

والجدير بالذكر أن الفئات أعلاه؛ كانت خاضعة لأحكام المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 89-225^(*).

كما تجسدت مظاهر الحماية المرتبطة بهذه الفئة بالتوازي مع احترام حقها المشروع المتشكل في ظل القانون السابق، وتأسيسا على قاعدة حماية ثقة الموظف في القانون، تم أيضا ضمان سيرورة مسار المهني للفئات المعنية على سبيل الانتظام بحيث لا تتأثر الوضعية القانونية للفئات المعنية بما ورد في أحكام المادة 19 من الأمر 06-03، وتقرير نظام الترقية وفق ما يتلاءم ووضعيته باعتبارها رتبا آيلة للزوال، وفقا للتعليمية رقم 2 المتعلقة بالرتب الآيلة للزوال، وفي ذلك ضمانة لحق هذه الرتب في التدرج في

(1) محمد سويلم محمد، سعد بوحادة، "المنظومة القانونية في الجزائر أساس تكريس الأمن القانوني للموظف العام" مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 5، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص. 79. وأنظر: المادة (23) (19) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(2) أنظر المادة (1) (2) المرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 20 جانفي 2008.

(*) يظهر باستقراء المرسوم التنفيذي رقم 89-225، المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 (ملغى)، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، أن هذه الفئة تخضع لمفهوم العلاقة اللائحية التنظيمية المؤسس لها ضمن المادة (1) من المرسوم التنفيذي 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، من حيث طبيعة الأحكام التي تنظم العلاقة القانونية الأساسية التي تحكم فئة موظفي الحفظ، والصيانة، والخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية، وبذلك فنظام الحماية المكرس للحقوق، والمحدد لنظام الواجبات هو نفسه المكرس ضمن المرسوم 85-59، وهو ما أشارت له المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 89-225 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين، وسائقي السيارات والحجاب، وهو ما يظهر حجم التحول الجذري في التأسيس للعلاقة التي تحكم هذه الفئة بالإدارة، وطبيعة أعمال هذه السلطة من طرف المنظم في تغيير جذري لنظام الحماية المؤسس له ضمن العلاقة القانونية الأساسية، ما يبرز أهمية، وخطورة هذه القدرة التشريعية والتنظيمية في إعادة هيكلة قواعد العلاقة الأساسية التنظيمية التي تحكم شريحة واسعة من الموظفين، في ظل حجب الضمانات التي يوفرها الأمن القانوني، كون طبيعة هذه الممارسة تخرج من نطاق سلطته، وضوابط حمايته، وتتحصن بالمصلحة العامة.

السلك المنتمي له وخارجه، بتبرير تنفيذ تصفية رتب الحفظ والصيانة من هيكله الوظيفية العمومية⁽¹⁾.

وهنا نجد أن التعليم رقم 2 والتي تعرضنا لها سابقاً؛ تعرض أمامنا احتمالات متغيرة في كيفية تأثيرها في النظام القانوني للموظف، وفي نظام تسيير مساره المهني وفق أطر أو طرق تختلف باختلاف الزاوية التي نظرنا لها منها، وهنا مكن تهديدها للأمن القانوني، وهي في ذات الوقت أداة لضمانه، هذه الخصوصية المرتبطة بـتفوية الأدوات التي تملكها السلطة التنفيذية، وكيفيات تأثيرها في النظام القانوني للموظف، تُوطن حجم الحاجة للأمن القانوني في مواجهة تأثيرات السلطة التنفيذية المرتبطة باستخدامها للأدوات التنظيمية.

حيث يظهر أن في التعليم خروج على مقتضى شرط النجاح في رتب الترقية في حدود ما يتوفر من مناصب مالية، بموجب إتباع أسلوب التحويل التلقائي لمنصب المترشح الناجح في مسابقة الترقية لرتبة الترقية المعنية وهو ما يتعارض وأحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي 12-194 على اعتبار أنه نص على النجاح بالنسبة للموظفين المعنيين بالمسابقة وضمن نطاق عدد المناصب المالية المفتوحة للسنة المالية المعنية، وحسب ما يُفرزه نظام الكفاءة والاستحقاق⁽²⁾. وهو التعارض الذي إن قُرأ في ظل أحكام مبدأ تدرج قواعد القانون سنقول أن في أحكام التعليم خروج على مقتضيات المشروعية، ومقتضى المساواة بين الموظفين، من حيث تقرير استفادة فئوية يترتب عنها تعطيل مبدأ المساواة بين الموظفين بالأخص في زاوية تمايز انطباق القاعدة المؤسس لها ضمن المادة 26 في المرسوم التنفيذي 12-194 مع الإشارة أن نظام تصفية الرتب المعنية وإن تحقق على المستوى الجزئي، فإن نظام التصفية في الرتب في أعلى هرم السلك يصطدم بتعقيد إجرائي بموجب الحق في الحفاظ على المراكز القانونية للفئات المعنية من جهة، ومن جهة ثانية بسبب طبيعة القيود الإجرائية المقررة ضمن المادة 216 من الأمر 06-03 في كيفيات انتهاء المسار المهني للموظف وهو ما نتناول مقتضياته ضمن الباب الثاني من هذه الدراسة.

في ذات الوقت شكلت هذه الممارسة ضمن الأمر 06-03 إمكانية تعرض نظام الوظائف العمومية للتصفية على مستوى جزئي في أضيق الأطر، وهي الحالة التي تعرضنا لها أعلاه، غير أن هذا لا يمنع من كونها تشكل سابقة يمكن أن تتكرر ضمن نطاقات أوسع تحت تبريرات ومسميات متعددة.

(1) التعليم الوزاري المشتركة رقم 02، المؤرخة في 26 أوت 2006، الصادرة عن وزارة المالية والمديرية العامة للوظيفة

العمومية والإصلاح الإداري، المتعلقة بترقية الموظفين المنتمين للرتب الآيلة للزوال.

(2) المادة (26) من المرسوم التنفيذي 12-194 السابق ذكره.

ما يترجم مقدار السلطة الممنوحة للإدارة في ظل فكرة العلاقة اللائحية التنظيمية، في إعادة هيكلة العلاقة التنظيمية من غير ضوابط بالنسبة للأثر المستقبلي للقانون، وهنا يُحجب جزئياً دور الأمن القانوني في حماية الموظف من هذا التغيير، بسبب السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في تنظيم وإعادة هيكلة هذه العلاقة.

ثانياً: عولمة مفهوم الموظف في ظل مرونة الأمن القانوني

يعتبر مبدأ تدرج القواعد القانونية مؤثر لضبط المشروعية في النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، ومعرفة مدى مراعاتها لضوابطها في ظل النظام القانوني الجزئي الذي يحكم وينظم كل شؤون الوظيفة العمومية والموظف، أو في ظل التركيبة الكلية التي يتكون منها النظام القانوني في الجزائر، كما أنّ صناعة قانون الوظيفة العمومية لا بد أن تتضبط بضرورة صناعة النص في ظل قراءته مع مجموعته القانونية ذات الارتباط المباشر (الأمر رقم 06-03 والنصوص المرتبطة به) وضمن مجموعة النصوص القانونية ذات الارتباط الجزئي، ما يضمن اتساق وانسجام نصوصها في ظل ارتباطاتهما الجزئية كما الكلية.

غير أنّ هذه الاعتبارات قد تصطدم في بعض الأحيان بمتغير المصلحة العامة، فتتشكل نصوص قانونية ذات ارتباط جزئي أو كلي، برابط قواعد قانونية يُفقد الانسجام والاتساق في طبيعة ارتباطها، بل قد يُظهر بمفهوم المقابلة والمناظرة بين هذه النصوص تناقضا وتعارضاً في الحدود وضبط الصفات والدلالة على المسميات.

وهو الذي ظهر في تحديد مفهوم الموظف في نطاقه الخاص ببسط نطاق مفهومه لدواعي المصلحة العامة⁽¹⁾. ما يعني أن عدم اتساق التعريف الوارد ضمن المادة 4 ومجموعة النصوص القانونية ذات الارتباط⁽²⁾، يتحصن بدلالة المصلحة العامة.

(1) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، ط 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.27.

(2) راجع: المادة (5) المرسوم التنفيذي رقم 99-47، المؤرخ في 13 فيفري 1999، المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 17 فيفري 1999.

ففي ظل هذه الحالة؛ طبيعة الارتباط بين المفهوم المحدد ضمن النصوص القانونية تقوم على الاقتباس وإعادة التكييف بتبرير المصلحة العامة، ما يؤدي بالضرورة وفي حدود تحقيق غاية المصلحة المرجوة إلى تمديد نطاق المفهوم ليستوعب عناصر ليست من جنسه، بالقدر الذي ينصب في تحقيق مقاصد التشريع⁽¹⁾. غير أن المصلحة العامة ليست العامل المسيطر في صناعة هذا النوع من القواعد القانونية بل يتأثر باعتبارات متغيرة.

في ظل تحدي يرتبط بطبيعة الالتزامات التي يتضمنها نظام الاتفاقيات والمواثيق الدولية، بسبب صعوبة إحداث التوازن في الممارسة التشريعية بين مراعاة ضمان الحقوق، والالتزام بضمان عدم التعدي عليها، هذا من جهة، من جهة أخرى يُظهر عامل الانحراف في غاية استخدام الحقوق والحريات من قبل الدول المهيمنة خدمة لمصالحها، استشكل من شأنه أن يعقد تحقيق هذا التوازن⁽²⁾. فالقانون الدولي يُمكن أن يُكيف ليتلاءم مع البنية القانونية للدولة، غير أن انتفاء عنصر الملاءمة فيه يجعل منه مركبا شاذا على الهوية القانونية لها، ما يؤدي إلى انفصام قانوني، تتراكم آثاره لتنعكس بشكل غير مدروس على البيئة الوظيفية المغلقة في النسيج القانوني المنظم للوظيفة العمومية في الجزائر، في ظل فكرة القوة القانونية للاتفاقيات الدولية المُصادق عليها طبقا للمادة 154 من التعديل الدستوري 2020 المشار لها سابقا. وهو التأثير الذي ظهر في تحديد مفهوم الموظف، كما قد يمتد لحقوقه وضمانه في ظل متغير الأمن القانوني.

وضمن حدود التغيرات التي أحدثت في المفهوم على مستوى النصوص القانونية نركز على أبعاد

=راجع في مفهوم الموظف العمومي أحكام: المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخة في 25 أبريل 2004. -راجع في مفهوم الموظف العمومي: الفقرة "ب" من المادة (02) من القانون 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 المؤرخة في 8 مارس 2006.

- راجع: المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم 06-137، المؤرخ في 10 أبريل 2006، المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 24، المؤرخة في 16 أبريل 2006.

(1) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.202.

(2) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص.215.

الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، كون مضمونه يفسر تبرير المصلحة الناشئة من توسيع مفهوم الموظف ويظهر لنا طبيعة تأثير السياسة التشريعية في صناعة القانون في الجزائر.

حيث عرف ضمن نص المادة 3 منه الموظف باعتماد أسلوب مرن في تحديد من يتمتع بصفة الموظف، وتوسيع القاعدة لتشمل غيرها بشمولية أثبتتها الفقرة الأخيرة منه لولاية أي نص قانوني يعترف بصفة الموظف للفئات المندرجة فيه، كما توسع في نوع التعيين في الوظيفة، وفق ما ينسجم مع الطرح أعلاه بشأن الانتخاب أو التعيين، واستغرق النص في مفهومه للموظف المستخدمين على سبيل التأقيت أو على سبيل الدائمة، وبغض النظر عن طبيعة الوظائف المشغولة سواء كانت مناصب تشريعية أو في جهاز القضاء، أو تندرج ضمن الهيئات التنفيذية، كما تغاضى التعريف عن شرط تلقي الراتب وشرط الديمومة، وأثبت للفئات المدرجة في هذا الصنف صفة الموظف، ووسع طبيعة المؤسسات التي اعتبر مستخدميها موظفين مع إبقائه على الانتماء للمؤسسات والإدارات العمومية، وتوسيع النطاق للمؤسسات التي تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو تلك المكلفة بتقديم خدمة عمومية⁽¹⁾.

وتظهر السياسة التشريعية المعتمدة في تحديد مفهوم الموظف بين الأمر رقم 06-03 وهذا النص حجم اللإستقرار في تكييف وصف المستخدمين وعلاقتهم بالدولة تحت تأثير متغيرات مختلفة، الذي يعني أن فعالية التشريع تتعلق ابتداء بعلاقته مع النظام القانوني القائم في الدولة، وعناصر هذا النظام يتعين أن يحترم في تركيبها الانسجام، كي لا تتسبب في تراجع النصوص القانونية المحلية لصالح مقاربات دولية قد لا تعكس بالضرورة واقع المجتمع، أخذا بعين الاعتبار أن نوعية التشريعات العالمية، التي تكون مرجعا للتشريع الوطني، يجب أن يُركز في دراستها على الأبعاد النقدية لاستبعاد القوانين المُموهة والتي تخفي مضامين تؤثر على الأمن القانوني للدولة وتؤثر على جودة التشريع الوطني.

غير أن كل هذا الطرح يتقيد بدلالات المصلحة العامة المتمثلة في حماية الوثائق الإدارية⁽²⁾. وتُظهر الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 21-09 ارتباطا بالإحالة للمادة 4 من الأمر رقم 06-03، ما يجعل الموظف ملزما بالأحكام المتعلقة بالمحافظة على الوثائق الإدارية، غير أنه الارتباط الذي يظهر تعقيدا في مستوى الوصول للنص، باعتبار علاقته بالتزامات الموظف الواردة ضمن نص يستغرق غيره بالالتزام

(1) المادة (3) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

(2) المادة (1) من الأمر نفسه.

كما في الأبعاد الإجرائية والموضوعية، وهو ما نتعمق في دلالاته في الباب الثاني ضمن عنصر يختص بدراسة الأمر رقم 21-09.

وتظهر هذه النصوص في مجملها أهمية تقييد الاستعمالات الدستورية لمتغيرات الأمن القانوني بسبب خطورة مرونتها على النظام القانوني للدولة، وطبيعة امتدادات نتائجها على عكس متغير الحماية المكفول للموظف؛ أو ضمن استعمالات دولية في ظل التوجه نحو تبني الأمن القانوني بتمديد دلالة الرابطة اللائحية التنظيمية، وطبيعة الحماية التي تكفلها للموظف في استعمال عكسي بتوسيع مفهوم الحماية، من حماية تقع ضمن دائرة النصوص القانونية التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة، إلى تطبيقات دولية تشابه التدخل ولا تعترف به من خلال منفذ حماية الأمن القانوني للموظف، وهو فرض يندرج ضمن الاستعمالات الغير مألوفة للأمن القانوني، غير أنه ممكن التصور وممكن الحدوث في ظل اللأمناطق الذي يحكم العلاقات الدولية.

ما نصل به إلى ضرورة مراعاة طبيعة التشريعات الوطنية وخصوصية طابعها، وضرورة مسابرتها للتشريعات العالمية، هذا الانسجام يتعين أن يفهم في إطار التكامل، لا التنافر والتصادم، وتتاقض التشريعات في التوجه نحو العالمية⁽¹⁾.

بالنظر لتأثير خصائص القانون، كون خاصية التجريد في القاعدة القانونية هي اللبنة التي يقوم عليها النظام القانوني، في حين يعكس المركز القانوني الإمكانيات التطبيقية للقانون بسبب خاصية التجريد في قواعده، في ظل ضابط انسجام هذا التطبيق وتوافقه وانضباطه بالضوابط المحددة في القانون⁽²⁾.

وهي مفاهيم افتراضية تؤثر على المستوى البعيد في دلالة الولاء للدولة ولمصالحها وبالضرورة ستؤثر على مفهوم احترام سلطة الدولة ضمن المادة 40 من الأمر رقم 06-03، كونها تفرض على الموظف التزام عام بضرورة "...احترام الدولة وسلطانها..."⁽³⁾. ما يظهر أهمية ضبط النصوص القانونية عموماً والتعامل مع أدوات صياغتها بحذر يراعي مرونة مبدأ الأمن القانوني، ويستوعب التحول الذي قد يسببه على مستوى المعايير المنظمة للوظيفة العمومية.

(1) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص.218.

(2) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، المرجع السابق ذكره، ص.26.

(3) المادة (40) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

الفرع الثاني: الأحكام الانتقالية في الأمر رقم 06-03 وانعكاسها على الأمن القانوني

أينما في ظل العنصر المتعلق بدراسة عدم رجعية القانون وسريانه بأثر فوري؛ أن كلا المبدأين يلتقيان في دائرة التكامل وتحقيق الانسجام في تطبيق القانون.

كما يلتقي مبدأ عدم رجعية القانون مع حفظ الحق المكتسب في غاية صون المراكز القانونية الناشئة في ظل القانون القديم، فالحق المكتسب مبدأ معزز لدور الحماية⁽¹⁾. وجوهر هذه الحماية ودرجة حفظها تظهر ضمن الأمر رقم 06-03 في نوع الأحكام الانتقالية والنهائية في النصوص القانونية من خلال كونها تنبئنا بتوجه وقصد المنظم وطبيعة الآثار التي يريد إحداثها على المراكز القانونية.

وفي هذا المقضى يظهر أن أساليب صياغة الأحكام الانتقالية تتنوع بحسب تنوع أدوات الصياغة والإمكانيات التي تتيحها للمشرع أو المنظم في كفاءات صياغة وإخراج النص، وفق ما يتلاءم مع تحقيق الغاية منه، ووفق ما يحقق غاية جودته، ويتوازن موضوع الصياغة بضرورة احترام المبادئ التي تحكم القانون وسريانه في الزمن، كما تسهم في كونها عوامل معززة لمبدأ الوصول للقانون وضمانه وحماية الأمن القانوني للموظف.

وعليه نستكشف في ظل هذا العنصر مضمون الأحكام الانتقالية والنهائية ضمن الأمر رقم 06-03 وطبيعة تأثيرها على الأمن القانوني للموظف من خلال النقاط التالية: الأحكام الانتقالية وأحكام الإلغاء في الأمر رقم 06-03 (أولا) أحكام الإصدار والنشر دعم للأمن القانوني للموظف (ثانيا).

أولا: الأحكام الانتقالية وأحكام الإلغاء في الأمر رقم 06-03

من تمام عناصر الجودة في الأحكام النهائية المتعلقة بالعلاقة بين النصوص القانونية ذات الصلة بمشروع القانون، تجنب إيراد أحكام الإلغاء باعتماد صياغة عامة، تفيد إلغاء كل ما يقع تحت دائرة التعارض والمخالفة لأحكام النص هذا من جهة، من جهة ثانية ليس من المطلوب إيراد جمل عامة في تحديد علاقة الارتباط بين النص محل التشريع، ومجموع النصوص القانونية السارية المفعول، بحيث أن كلا الأسلوبين يترتب عليه تعقيد ضوابط الارتباط والإلغاء، وهو الأمر الذي يُثقل كاهل المخاطب بالقانون

(1) علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المرجع السابق نكره، ص. 44.

بأحكام يصعب النفاذ لمقتضياتها⁽¹⁾.

في مقارنة لهذه المعايير نبحت عن مدى تحققها ضمن الأحكام الانتقالية المرتبطة بالأحكام التي تضبط حدود العلاقة بين الأمر رقم 06-03 وباقي النصوص؛ إذ اعتمدت المادة 221 أسلوب الإبقاء على السريان الكلي لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 85-59 ونصوصه التنفيذية، بتحديد زمني يرتبط بإصدار النصوص القانونية التنفيذية المنصوص عليها ضمن الأمر رقم 06-03⁽²⁾. وهو ما يتعارض ومقتضيات الصياغة المشار لها أعلاه، ومقتضى الدقة والوضوح والتحديد كأهم مقتضيات الأمن القانوني، كما أن طبيعة الصياغة المعتمدة ضمن المادة 221 من الأمر رقم 06-03 تضمنت فراغ تشريعي بعدم إشارتها على الأقل لإلغاء الأحكام المتعارضة مع موضوعه، وهو ما من شأنه أن يضيء تعقيد معياري ينعكس أثره على النص كله وعلى حدوده التنفيذية.

على أن هذا الطرح؛ لا يتعارض مع القواعد التي تحكم إنتاج النصوص القانونية من حيث أن حالة انقطاع الرابطة التنفيذية، بالرجوع إلى القواعد التي تنظم صناعة القانون وإلغائه؛ فالغاء القانون دون تعويضه بنص جديد، يترتب عنه نسخ كل النصوص التنفيذية الصادرة لتطبيقه، في حين أن إصدار التشريع الجديد لا يُهدر من حيث المبدأ النصوص التنفيذية السابقة، طالما لا تقع والتشريع الجديد في دائرة التعارض⁽³⁾.

بينما نجد أنّ أحكام المادة 222 جاءت منضبطة ودقيقة في استعمال الإلغاء من حيث نصها على التالي: "تُلغى الفقرة 2 من المادة 22 من..."⁽⁴⁾. ويعتبر عدم تحديد مدة إصدار النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر 06-03 عيب من عيوب الصياغة التشريعية، أسهم في ثبات الأحكام الانتقالية نسبياً بما يؤثر على جودة صناعة القانون وهو ما يتناقض مع الأمن القانوني للموظف.

فالتدابير الانتقالية هي أحكام مؤقتة النفاذ ينتهي مفعولها بمجرد استنفاد موضوع الأحكام الانتقالية

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، أشار له: ماجد صبحي، دليل جمهورية مصر العربية لإعدادها وصياغة مشروعات القوانين السابق ذكره، ص.71.

(2) المادة (221) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص. 173.

(4) المادة (222) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

غايتهما تتمظهر في ضمان توطين القانون الجديد بسلاسة⁽¹⁾. وهو التأقيت الذي طال أمده في التجربة المرتبطة بإصدار النصوص التنفيذية ذات العلاقة بالأمر رقم 06-03، باعتماد أسلوب الإصدار التنفيذي المرهلي لمجموعة النصوص التنفيذية والذي نلاحظه في الأمثلة التالية:

◀ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المتضمن كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها، في الجريدة الرسمية، عدد26، المؤرخة في 03 ماي 2012 أي بتأخر تشريعي مقدر ب 5 سنوات و9 أشهر و17 يوم إلى غاية تاريخ إصداره.

◀ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المتضمن تحديد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب بتاريخ 2 نوفمبر 2017، في الجريدة الرسمية، عدد 66 المؤرخة في 12 نوفمبر 2017، أي بتأخر تشريعي نقدره زمنيا: 11 سنة و3 أشهر و26 يوم إلى غاية تاريخ إصداره.

◀ المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المتضمن الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ضمن الجريدة الرسمية عدد66 المؤرخة في 12 نوفمبر 2017 أي بتأخر قدر ب: 11 سنة و3 أشهر و26 يوم.

◀ المرسوم التنفيذي رقم 19-165 الصادر بتاريخ 27 ماي 2019 المتضمن كيفيات تقييم الموظف الصادر في الجريدة الرسمية عدد37 المؤرخة في 9 جوان 2019 أي بتأخر قدر ب: 12 سنة و10 أشهر و23 يوم.

والخلاصة وطبقا للقواعد التي تحكم علاقة الأحكام الانتقالية والنصوص التنفيذية المشار لها أعلاه نتوصل إلى أن التأخر في إصدار النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر رقم 06-03 لا يقع ضمن دائرة المساس بالحقوق المكتسبة، كما لا يقع في دائرة مفاجئة الموظفين لكونه ضمن عدم سريان نصه برجعية طبقا لمقتضيات المادة 223 منه⁽²⁾ كما لا يهدر الأمن القانوني للموظف كلية في هذا الشأن؛ بالأخص في حالة انسجام مقتضى النصوص التنفيذية مع قواعده، على أنّ هذا الطرح ينقلب إلى ضده في حالة الارتباط المتلازم بين النص وأداة تنفيذه، وهنا يقع في دائرة أحكام مجلس الدولة الجزائري السابق الإشارة لها في تجاوز حدود المعقولية. وهو ما يتعارض ومقتضى الأمن القانوني من خلال إسهام هذا التأخير

(1) بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، المرجع السابق ذكره، ص.137.

(2) أنظر أحكام المادة (223) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

في تقوية مصالح الموظفين والإضرار بمصالحهم.

وهنا نشير إلى نقطة مهمة تضمنها المشروع التمهيدي للتعديل الدستوري 2020 وهي التي تتعلق بضرورة التزام الحكومة بمراعاة تقديم مشاريع القوانين والنصوص التنفيذية في نفس الوقت⁽¹⁾ غير أنه المقترح الذي أغفل عند الإخراج النهائي للدستور، وكان من شأنه القضاء على التراخي في إصدار النصوص التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية، كما كان من شأنه المساهمة في تعميق الدراسات الاستشرافية حول إنتاج القانون من قبل ذات السلطة.

ثانيا: أحكام الإصدار والنشر دعم للأمن القانوني للموظف

يعتبر الإصدار إجراء دستوريا لازما لنشر القانون طبقا لما أورده المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق التعرض لها. والإصدار ضمن الأمر رقم 06-03 قام به رئيس الجمهورية، وموضعه في النص جاء في آخر ترتيب المقترحات⁽²⁾ فالقاعدة أنّ التشريع إذا كان صادرا من السلطة التنفيذية فهي التي تقوم بإصداره⁽³⁾ والإصدار أداة لتحقيق الأمن القانوني كونه يساهم في مرئية القاعدة القانونية وتوجيهها للتنفيذ، في ذات الوقت يمكن أن يشكل الإصدار قاعدة للأمن القانوني من خلال استعماله في تعطيل إصدار القانون تحت ضغط مجتمعي أو مُركّز في دائرة المصالح.

حيث أن اعتراض مشروع القانون يمكن أن يكون هدفا لفئات تتكفل في فائدة تحقيق مصالحها، وهو ما قد ينجم عنه أيضا إمكانية تعطيل تنفيذ القانون⁽⁴⁾ ما يعني أن استعمال إجراء الإصدار القانوني في غير موضعه ينتج مظاهر للأمن القانوني.

ذلك أن الإمكانيات التي يتيحها القانون نفسه، يمكن أن تستعمل كأدوات ووسائل للتصرف خارج

(1) أنظر: المحور الثاني المعنون بتعزيز الفصل بين السلطات وتوازنها ضمن المطة 12، من المذكرة المتعلقة بالمشروع التمهيدي لتعديل الدستور لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) أنظر مقتضيات الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) توفيق حسن فرج، المرجع السابق ذكره، ص.220.

(4) شمامة خير الدين، "دور الذكاء القانوني في اقتصاد المعرفة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، 2014، ص.6.

قصد النص، ما يتعين معه ضرورة فرض المزيد من الضمانات الملزمة بمراعاة جوهر التشريع وروحه⁽¹⁾. في ذات الوقت لامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون، فائدة تنعكس على تحقيق مقتضيات الأمن القانوني، من خلال إمكانية استخدامه لفرض مراعاة التشريع لأصول ومعايير الأمن القانوني ومعايير المفهومية والمقروئية في النص.

إذ يقع في حكم الإمكانية رفض التصديق على القوانين بسبب مخالفتها لأسس صناعتها، وهو ما يُمهد سبيلا لفتح باب التشاور والنقاش بشأنها من جديد وإعادة ضبطها، ما يشكل مدخلا لضمان استقرار التشريع ودستوريته⁽²⁾.

وطبقا لنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فالصلاحية المُحوّلة لرئيس الجمهورية بطلب قراءة ثانية للقانون مع اشتراط ضرورة بلوغ 3/2 الأصوات من الغرفتين كشرط للمصادقة عليه⁽³⁾ من شأنه أن يتيح تعميق المناقشة حول النص القانوني، وبالتالي تحقيق جودة النص التشريعي بمقاربة وجهات النظر فيه بدلالة القراءة الثانية، أو ظهور عدم صلاحيته وبالتالي تَجَنُّب النظام القانوني إصدار نص قانوني غير منضبط الغاية والدلالة والهدف. بضمانة تقييد المصادقة عليه بثنائي الأعضاء وفيه إجماع نسبي حول نوعية القانون، وتأكيد لضمانات سلامته التشريعية، تحقيقا لمُتطلب الأمن القانوني ومنع اختلال ثقة المخاطبين بالقانون، من خلال منع نشر قوانين لم تلقى القبول لدى الهيئات الرسمية المعنية.

كما أن مقتضى النشر هو تقرير العلم بنص القانون، فلا يُقبل تَعَدُّر الشخص بجهله له، وهو ما ينسجم مع تطبيق قواعد العدالة والمساواة في توحيد إنفاذ القانون، ولو على سبيل افتراض العلم، إلا إن قامت موجبات التحلل منه كما في حالة تحقق طارئ القوة القاهرة⁽⁴⁾. ويعتبر النشر من أهم الضمانات المرتبطة بالتكليف والمسؤولية التي تقرها النصوص القانونية⁽⁵⁾.

(1) أنطوان مسره، "الاجتهاد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية"، مقال في الكتاب السنوي، المجلد 10، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية، 2016، ص.86. متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3uq3h1w>.

(2) محمد حلمي عبد التواب، المرجع السابق ذكره، ص.277.

(3) المادة (149) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) خالد الزغبى، منذر الفضل، المرجع السابق ذكره، ص.99.

(5) محمد شكري سرور، المرجع السابق ذكره، ص.181.

ورد في النص الدستوري ضمانات حماية النشر بواسطة تثبيت تحققه عن طريق أدواته الرسمية وهو الذي تضمنته المادة 78 من التعديل الدستوري 2020⁽¹⁾ ومن هنا تتضح أهمية تجريد القاعدة الدستورية "لا يعذر أحد بجهل القانون" السابق الإشارة لها، في إضفاء ميزة معيارية الإمكانات التي يتيحها النص في استيعاب موضوعه ليشمل كل العناصر المتكونة فيه.

فالنشر في لغة القانون له طابع رسمي، تتأكد دلالاته الإلزامية في معظم الأحكام الختامية للقوانين، وهو مالم يُشَدُّ عنه الأمر 06-03، إذ يتضح من خلال المادة 224 ارتباط النشر بالجريدة الرسمية⁽²⁾، فهي أدواته ووسيلته، وحجته.

والجدير بالذكر أنه ظهر في فرنسا تطور في استعمال مصطلح ضمان الوصول، بتمديده ليشمل ضمان الوصول الرقمي، لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة بتطويع التقنية لخدمة هذا الغرض، كما ظهر في ذات المستند استعمال تقني لمصطلح التنبؤ بالقانون⁽³⁾.

فالمنظم الجزائري في ظل توجهه لتوظيف فئات من ذوي الاحتياجات الخاصة في قطاع الوظيفة العمومية، تطبيقاً للقرار الوزاري المشترك المتعلق بتوظيف الأشخاص المعوقين في المؤسسات والإدارات العمومية والهيئات العمومية والخاصة⁽⁴⁾، لا بد أن يطور أداة النشر وفق ما يحقق مدلول الأمن القانوني ومدلول الوصول المادي للقانون لهذه الفئة.

(1) المادة (78) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (224) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité RGAA 4.1, Direction interministérielle du numérique.france,2020, p.5. Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3w6IOhn> , consulté le: 5-09-2021.

(4) أنظر: القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 17 أكتوبر 2019، المحدد لكيفيات توظيف الأشخاص المعوقين في المؤسسات والإدارات العمومية والهيئات المستخدمة العمومية والخاصة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2020، هذا وقد نصت المادة 5 من نفس المرسوم بضرورة تكييف وقت المسابقة لذوي الاحتياجات الخاصة، وتوفير مترجم بهدف تسهيل وصول الفئات المعنية لموضوع الاختبار، وتكييف طبيعة التعامل مع هذه الوضعيات وفق ما يتلاءم مع احتياجاتها، ونوع المساعدة التي تتطلبها وضعيتهم، كما تم إلزام المؤسسة المستخدمة بضرورة تخصيص حجرة خاصة لاجتياز الامتحان بالنسبة لذوي الإعاقة البصرية.

خلاصة الباب الأول

يعتبر التنظير للمفهوم أحد أهم الأدوات المعرفية لتحديد ماهية المبادئ القانونية، غير أن ما يميز الأمن القانوني، هو تمنع مفهومه؛ إذ ارتبط موضوعيا بجودة القاعدة القانونية وضمان مفهوميتها مقروئيتها، نوعيتها، معيارتها، استقرارها، ذاتيا بحماية المراكز القانونية والحق المكتسب، ويعد الأمن القانوني أحد المبادئ التي لم تصل بعد لمرحلة الإجماع القانوني حولها، غير أن تَمَنُّع المفهوم وتمنع الإجماع حوله، لم يمنع من دسترة الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري بموجب ماتضمنه التعديل الدستوري لسنة 2020 .

وتثير العلاقة اللائحية التنظيمية كمصدر يرتبط بطرح تقليدي لاستقرار الموظف وشعوره بالأمان والطمأنينة على مركزه القانوني، مسألة التأصيل لعلاقة الأمن القانوني بحماية الموظف في ظل خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية كونها أساس هذه الدراسة، والأبعاد الحديثة التي يضيفها على نوع الحماية للموظف في ظل حقه في الأمن القانوني.

في ذات الوقت أظهرت مقارنة العلاقة اللائحية التنظيمية المؤسس لها في ظل المادة 7 من الأمر 03-06 بمقياس الأمن القانوني، أبعادا مستحدثة لمفهوم الحماية والضمان تأسيسا على الارتباط بين العلاقة اللائحية التنظيمية الأصل بالتشريع، من حيث أهمية الضمانات التقليدية التي يكفلها التشريع نفسه بتقريره للحقوق والواجبات والالتزامات، غير أن تطور العلاقة اللائحية التنظيمية، وتطور صناعة القانون أثبت أن مصادر الحماية تتجاوز النص لتقع في دائرة خصائصه وجودته، المتمظهرة في لغة النص، وطبيعة صياغته، ودرجة انضباط لغته، وتحديد مضمونه سواء من زاوية الحقوق أو الواجبات وطبيعة عنصر تمكين الموظف منها، وتمكينه من الوفاء بالتزاماته ضمن بيئة من الاستقرار والضمان الشفافية، الموثوقية والمعقولة، وهي عناصر تدعم الأمن القانوني للموظف، في ذات الوقت يشكل غيابها مصدرا لهشاشة النصوص القانونية التي تؤطر المسار المهني للموظف، وعدم موثوقيتها، بل قد تتحول من أداة للضمان إلى مصدر للأمن القانوني للموظف، ومهددا لمركزه القانوني. ما يعني ازدواجية طبيعة الآثار التي يربتها النص القانوني على الموظف، إذ قد يكون مصدرا للاستقرار والطمأنينة ومعززا للنقطة والأمان، كما يمكن أن يتحول كأساس لتهديد الوضعية القانونية للموظف ومركزه القانوني، في ظل غل نطاق تحججه بمركزه القانوني، ونسبية الحماية المكفولة له بموجب الأمن القانوني، بناء على هشاشة مركزه القانوني في مواجهة الإدارة، بالأخص عند ارتباط مصدر سلطتها في مواجهته بالنص.

في حين تشير العلاقة اللائحية التنظيمية في ظل الظروف الغير العادية، بعدا يرتبط بأهمية عقلانية استعمال القانون، وهي العقلانية التي ترتب عليها تكييف العلاقة اللائحية التنظيمية مع طبيعة الظروف الاستثنائية، وأثبت أنّ المرونة الاستثنائية لقواعد ونصوص الوظيفة العمومية، تشكل عامل معزز لضمان وحماية المركز القانوني للموظف، بموجب استعمال تقنية الحجب الجزئي لأحكام وقواعد الأمر رقم 06-03.

كما تظهر الدراسة أهمية مبادئ الصناعة الشكلية للأمر رقم 06-03 فاحترام الهندسة الشكلية والموضوعية في صناعة القانون، معزز لجودة التشريع، وضمان لسهولة النفاذ له، ومقروئيته، وتعزيز وضوحه، وهي عناصر قائمة جزئيا في صناعة نصوص الوظيفة العمومية، غير أنها تحتاج إلى رفع كفاءة الأداء، وفعاليتها وتكيفه مع ما يقتضيه واقع الوظيفة العمومية، وهو الواقع المرتبط بفلسفة الدولة، وفي ذات الوقت يشكل انعكاس لا يمكن عزل تأثير السلطة التنفيذية فيه.

الباب الثاني:

**مظاهر الأمن القانوني في الأطر الموضوعية
والإجرائية للأمر رقم 06-03 قراءة في حدود
الحماية والتمكين**

الباب الثاني: مظاهر الأمن القانوني في الأطر الموضوعية والإجرائية للأمر رقم 03.06 قراءة في حدود الحماية والتمكين

تكمن أهمية الحق في كونه اقتضاء بموجب القانون لمصلحة يعتبرها ويحميها⁽¹⁾ وهو الاعتبار الذي يكتسب منه المركز القانوني أهميته في النظام القانوني.

كما يتدرج المركز القانوني بين مرحلة نشأته وإنتاج آثاره ونهايتها؛ وتظهر أهمية مرحلة النشأة وإنتاج الآثار في كونهما تتحصنان من التغييرات التي يحدثها التشريع لحظة إصداره، وبالنسبة لسريانه في المستقبل كونه مقيد بعدم الرجعية في الحالة التي يكتمل فيها المركز القانوني، وتكتمل آثاره في ظل القانون القديم، بينما الآثار التي تمتد لوقت طويل من نفاذ القانون الجديد، فهي تخضع لأحكامه مالم تنتهي في ظل القانون القديم⁽²⁾.

وهي القواعد التي تطبق بخصوصية في العلاقة بين الموظف والإدارة، الأمر الذي بدوره ينعكس على تطبيقات الأمن القانوني في الوظيفة العمومية؛ إذ تبرز على الأخص هذه الصفات عند مقاربتها بعناصر الحق المكتسب، المساواة والعدالة، الحق في الوصول، الأثر الرجعي، التكيف، سريان القانون بأثر فوري، التوقع المشروع، الدلالات المتطورة لمفهوم الاستقرار، كما تبرز العوامل المرتبطة بامتياز جهة الإدارة شدة التأثير على المركز القانوني للموظف من خلال عناصر سلطة التنظيم، السلطة التقديرية، ضرورة المصلحة السلطة السلمية.

في المقابل يظهر الأمن القانوني الإجرائي كعنصر معزز للحماية في مواجهة هشاشة المركز القانوني للموظف، بسبب قدرته على تعزيز المركز القانوني له في مرحلة صناعة القانون وتشريعه، فينضبط بضوابط الجودة، وتتقيد فيه الرجعية، وتظهر فيه الأحكام الانتقالية، ومراعاة التوقع المشروع، والأدوات الإجرائية.

ولا يمكن معادلة هذه العلاقة في ظل مجموعة المتناقضات التي تتخللها إلا من خلال مايتيحها النظام القانوني ذاته في موضوع الحقوق والضمانات والواجبات، وطبيعة الإجراءات القانونية التي يخضع

(1) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، د س ن، ص.315.

(2) نجم عليوي خلف، المرجع السابق ذكره، ص.78.

لها هذا المسار من حيث الهيكله وفعالية الدور، ومع ذلك فتعدد أطراف العلاقة القانونية يضيف تركيبا يظهر اختلال هذا النظام حال سيرورته للتنفيذ، ومن ثمَّ احتاج هذا النظام لضمانات من طبيعة قضائية توفرها سلطة محايدة تعزز المركز القانوني للموظف، والمتجسدة في المؤسسة القضائية والدستورية.

وهي العناصر التي نبحثها في التالي: الأمن القانوني الموضوعي والأمن القانوني الذاتي في النظام القانوني للضمانات والحقوق والواجبات (الفصل الأول) الأمن القانوني في النظام الإجرائي تعزيز لحماية الموظف (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الأمن القانوني الموضوعي والأمن القانوني الذاتي في النظام القانوني للضمانات والحقوق والواجبات

السياسة التشريعية تُظهر غاية التشريع، ويُظهر غاية التشريع نوع التصنيف للمركز القانوني للفرد وطبيعة علاقته مع النظام القانوني القائم، سواء صُيِّر في الاتجاه الذي يُحقق المصلحة الذاتية للفرد، أو إرتدَّ عن ذلك ليحقق مصلحة الجماعة، والذي بدوره يدلنا على طبيعة العلاقات المتكونة بين من يملك السلطة والخاضع لها، في الوقت ذاته يُظهر التشريع طبيعة القيود وطبيعة الامتيازات، وحديهما الممنوحة للسلطة⁽¹⁾.

وهي السلطة التي تظهر في تنظيم المركز القانوني للموظف في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية بموجب مجموعة القواعد التي تضمنها الأمر رقم 03-06 في باب الحقوق والضمانات والواجبات وإخضاع الأمر رقم 03-06 لمعايير الأمن القانوني لا يخرج من نطاق نتيجتين، إما انسجامه مع هذه المعايير وتحقيق دلالتها في النظام القانوني للموظف، أو مناقضته لهذه المعايير وبالتالي ضرورة تحقيق انسجامه معها وفق ما يضمن انسجامه مع نص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 بالتوجه نحو تعديله، إذ أن هذه القراءة لا يمكن أن تبتعد عن المنظور الشخصي أو الموضوعي للأمن القانوني في ظل متغير العلاقة التنظيمية اللائحية.

فالعلاقة بين الأمن الموضوعي والشخصي من منظور التكامل، هي فرض لا تنتفي معه إمكانية التعارض، وإن اجتمعا في نطاق التحديد المعرفي للأمن واللائحة القانوني، غير أنّ طبيعة ما يقدمه الأمن القانوني من زاوية كل منهما تُظهر فرقا بيّنا⁽²⁾.

وهو الفرق الذي نقف عند تفاصيله في التالي: دسترة الأمن القانوني مدخل لتعزيز حماية ضمانات وحقوق الموظف (المبحث الأول) الأمن القانوني في النظام القانوني للواجبات (المبحث الثاني).

(1) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، المرجع السابق ذكره، ص. 401.

(2) مختار دوييني، ضوابط جودة القاعدة القانونية، المرجع السابق ذكره، ص. 318.

المبحث الأول:

دسترة الأمن القانوني مدخل لتعزيز حماية ضمانات وحقوق الموظف

زيادة على ارتباط نظام الحقوق والحريات والضمانات في ميدان الوظيفة العمومية بالتأسيس الدستوري لها ضمن نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن الفقرة 26⁽¹⁾، فإن أحدث الضمانات والحقوق للموظف؛ تلك التي أحدثها المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري نفسه المستقاة من الحق العام في الأمن القانوني، باعتباره حق مكفول في ظل عمومية القاعدة الدستورية المكرسة له وفق ما رأيناه سابقا، والموظف من أكثر الفئات إخضاعا للقانون بسبب طبيعة العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية التي تسيطر على الحياة المهنية طبقا للمادة 7 من الأمر رقم 03-06.

ومنطلق حق الموظف في الأمن القانوني منطلق دستوري يقرأ في سياق الضمانات المعيارية التي يضمنها الأمن القانوني في صناعة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وفي موضوعه وما يرتبط به، كونه من أهم الضمانات التي تكفل تحقيق حماية فعلية، ما يعني أن النصوص التي تتضمن القواعد القانونية الأساسية، التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة، وبالأخص في جانب الحقوق والحريات والضمانات تخضع مرجعيا لنص المادة 34 أي أنها يجب أن تتمتع بالوضوح، والشفافية، والمفهومية، وتدعم مدلول العدالة والمساواة في السياق العام للتشريع، كما تضمن عدم المساس بالحقوق والحريات والضمانات حد الإقصاء أو الانتقاص منها بما يجاوز الحدود المعقولة في القانون⁽²⁾، خاصة في زاوية إصدار النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر رقم 03-06، فالحدود المعقولة تتمظهر في ممارسات السلطة التنفيذية، وفي تطبيقات الإدارة.

وهو ما ينعكس على الحماية القانونية للموظف ضمن الأمر رقم 03-06 بتعميق مفهومها في ظل خصوصية مفهوم الأمن القانوني في ميدان الوظيفة العمومية، الذي ينعكس على النظام القانوني للحقوق والضمانات والواجبات، وإن كان الأمر رقم 03-06 سابق على دسترة الأمن القانوني، غير أنه خاضع لولايته في موضوعه وفي صناعة النصوص المرتبطة بتنفيذه، وفي كفاءات تطبيقه، وعلى مستوى آثاره ونتائجه في الوضعية القانونية للموظف، وعلى المركز القانوني له في ظل الخصوصية التي يفرضها منطق العلاقة اللائحية التنظيمية.

(1) المادة (139) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (34) من التعديل الدستوري نفسه.

وهو الذي يبرز أهمية دسترة الأمن القانوني، وامتداد آثار هذه الدسترة لميدان الوظيفة العمومية وتوسيع مدلول الحماية والضمان ليستغرق كل نوع التشريع المرتبط بها، إذ لم يعد مقصورا على ميدان الضمانات والحقوق فقط، وتتضاعف هذه الأهمية بسبب سيطرة السلطة التنفيذية على صناعة وإنتاج النصوص المرتبطة بالوظيفة العمومية، وفق الذي رأيناه سابقا.

فالنظام الدستوري في الجزائر وإن كان قد أسس لقاعدة دستورية الحماية للموظف في الدساتير السابقة؛ من خلال ضمانات الموظفين الأساسية بضماتها وضمان صناعة قانونهم الأساسي للاختصاص التشريعي⁽¹⁾ وهو الاختصاص المُعْفَل في صناعة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بسبب؛ تكريس الدستور لنفاد السلطة الرئاسية لميدان التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية ما مكنَّ السلطة التنفيذية من التشريع ضمن مجال القانون في نطاقه الشامل لا المتجزأ⁽²⁾ وهي الشمولية التي سيطرت على إنتاج القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية بموجب أوامر، وفق ما رأيناه في الفصل الثاني، غير أن هذا الاختلال سيشهد موازنته بواسطة الأمن القانوني.

باعتباره الميكانيزم المنظم والضمان للأمن اتجاه السلطة التنفيذية ومنع مساسها بالحقوق والحريات باعتبارها أداة لتنفيذ التشريع⁽³⁾، فالمبادئ الفرعية المعتمدة ضمن المادة 34 المتمثلة على الأخص في الوصول للقانون ووضوحه واستقراره تعتبر ضامن سابق لصناعة النصوص القانونية والتنفيذية.

وعليه فالقاعدة الدستورية تضمن الأمن القانوني من خلال منفذ الحقوق والحريات⁽⁴⁾. والأمن القانوني هو المنفذ لحماية الحقوق والضمانات للموظف من خلال الدستور، وضمن الأطر الشكلية والموضوعية لصناعة القانون المتعلق بالوظيفة العمومية.

وفي موضوع الأمن القانوني كمدخل لتعزيز حقوق وحريات الموظف من زاوية ذاتية وموضوعية نعتد التقسيم التالي: حقوق الموظف بين مقتضى الوصول ودلالة التمكين (المطلب الأول) أدوات الاستقرار ومؤشرات اليقين في تطور الوضعية القانونية للموظف (المطلب الثاني).

(1) أنظر الفقرة 26 من المادة (139) والمادة (16) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) بوقفة عبد الله، المرجع السابق ذكره، ص. 193.

(3) بلحمزي فهيمة، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2018، ص. 212.

(4) صالح جابر، المرجع السابق ذكره، ص. 56.

المطلب الأول:

حقوق الموظف بين مقتضى الوصول ودلالة التمكين

منطلق لغة القانون هو وصف الحقائق باستعمال مصطلح قانوني دقيق، منضبط، واضح، بحيث لا تثار مسألة صعوبة النفاذ الفكري للنص⁽¹⁾، وهي اللغة المطلوبة في صناعة تشريع الحقوق والضمانات المكفولة للموظف، لطبيعة التأثير الناتج عن المصطلح القانوني على بنية النص، وفي كفاءات تأثيره على المسار المهني للموظف، ونوعية انعكاسه في تحقيق الرضى والاستقرار، وشعور الموظف بالأمان ضمن نطاق العلاقة اللائحية التنظيمية، بالأخص في ظل العلاقة السلمية التي تهندس هيكله الوظيفية العمومية فوضوح لغة الحق، يعني وضوح حدود استعماله، في ظل هذا الطرح نتناول هذا العنصر ضمن التفاصيل التالية:

حرية الرأي المهني ودور الأمن القانوني في حماية استقرار المركز القانوني للموظف (الفرع الأول)
الأمن القانوني في النشاط النقابي والجمعي والحق في الإضراب (الفرع الثاني)

الفرع الأول:

حرية الرأي المهني ودور الأمن القانوني في حماية استقرار المركز القانوني للموظف

ضمان حرية الرأي في كفاءات العمل وطرقه من أهم الوسائل الفنية في أداء العمل، ما يشكل قاعدة لشفاية المعلومات المتدفقة من خلفية وظيفية، ويسهم في عملية صناعة القرارات الإدارية بواقعية⁽²⁾، إذ أن مجموع الشروط الواجب توافرها في الموظف والمؤهلات العلمية المطلوبة لتولي الوظيفة، زيادة على الخبرات المهنية المكتسبة من خلال ممارسته لها، تؤهله لإبداء آراء مهنية في مواضيع ترتبط بمهامه المكلف بها في إطار النصوص القانونية الأساسية المنظمة للسلوك أو الرتبة، أو في الإطار العام للوظيفة ضمن الأمر رقم 03-06، وهي من أهم الضمانات المكفولة للموظف، ما نبحت في تفاصيله في ظل مستجد دسترة الأمن القانوني.

وعليه نستعرض تفاصيل هذا العنصر في التالي: ضابط الفعالية في الحق في حرية الرأي في إطار العلاقة السلمية والتنظيمية (أولا) الحماية من التمييز وخطاب الكراهية وحرية المعتقد بين غاية النص وفعالية الضمان (ثانيا)

(1) محي محمد مسعد، المرجع السابق ذكره، ص.98.

(2) ثامر نجم عبد الله الكعيدي، المرجع السابق ذكره، ص. 531.

أولاً: ضابط الفعالية في الحق في حرية الرأي في إطار العلاقة السلمية والتنظيمية

حرية إبداء الرأي في تقنيات العمل أو أساليب تنفيذه يمكن أن تكون قاعدة لتشاركية إدارية في التسيير تتحقق على مستوى فردي لكل الموظفين، إن وجد سياق تنظيمي يدعمها بمراعاة هيكلية الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية في الجزائر.

ذلك أنّ حرية الرأي هي الحق الملازم لصفة الموظف، المؤثر في مساره المهني، كونها ترجمة لتنفيذ العمل وفق مقترحات تدخل في بند حرية الرأي المهني، في وسائل وكيفيات أداء العمل، وعرضها على المسؤول السلمي من غير حواجز تعيقها⁽¹⁾. وهو الحق الذي تم النص عليه بموجب المادة 26 من الأمر 03-06 مقيدا بشرطي التحفظ والاحترام⁽²⁾. فالمعيار هو تحقيق الانسجام بين مقتضى التقدير اللازم للسلطة السلمية، وبين حق الموظف في حرية التعبير عن آرائه في مسائل الوظيفة، وما يرتبط بها من قرارات يتوجب عليه تنفيذها، ما يترجم مدلول الديمقراطية المؤسسية⁽³⁾.

على أن طبيعة العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية بين الموظف و الإدارة تظهر ضبط قانوني للكثير من الجزئيات والتفاصيل في كيفيات أداء العمل، وهو ما يُمكن اعتباره مرادف للرسمية، التي نورد المراد منها بلفظه لدلالته البالغة في انحصار حرية الرأي في ميدان الوظيفة العمومية بسبب سيطرة النص القانوني على مهنة الموظف ف: "...الضوابط الرسمية هي الوسائل والطرق الموثقة أو غير موثقة التي يوجه ويقنن السلوك التنظيمي من خلالها..."⁽⁴⁾ في ظل هذا الطرح نتساءل عن أهمية الحماية الدستورية والنصية لحرية الرأي عندما تُمتَحَنَ بمعيار الممارسة الواقعية؛ فما هي الضوابط القانونية التي تحمي الموظف من ردّات الفعل التنظيمية حول ممارسة الحق في إبداء الرأي وحرية؟ وهنا يبرز التعقيد في الحق في ممارسة حرية الرأي؛ كونه لا يمكن الفصل فيها بدقة نصيا لأن محددات الرأي وموضوعه ترتبط بنظام سلوكي ذاتي وفردي للموظف، والذي بدوره يرتبط بخلفيته الاجتماعية والفكرية والتعليمية، وبخبراته

(1) طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، "دراسة مقارنة مصر فرنسا"، ط2، دار النهضة القاهرة، مصر، 1998، ص.58.

(2) المادة (26) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) طارق حسنين الزيات، المرجع السابق ذكره، ص. 55.

(4) ناجي لبيتم، يوسف عنصر، "الضوابط الرسمية وتأثيرها على الإبداع التنظيمي لموظفي المؤسسات الحكومية الجزائرية"، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، المجلد 3، العدد 2، جامعة الشهيد حمزة لخضر الوادي، الجزائر، 2015، ص.100.

المهنية، في ظل ممارسة لها علاقة مباشرة ببيئته الوظيفية، التي تتميز بمرونة النص القانوني في ميدان الوظيفة العمومية وهي الخاصية التي تتيح إستعمال الحق في اتجاه دعائم تَضْمَنُهُ، أو في اتجاه ضوابط تُحَدِّدُهُ.

ما يعني أن حرية الرأي المهني مضمونة نصا للموظف، لكنها لا تمارس إلا في حدود الانضباط القانوني المُهَيكل للوظيفة تأسيسا على نص المادة 26 أعلاه، لكن السؤال: ماهي الآليات التي تُفَعَّل ممارسة هذا النوع من الحرية على المستوى المهني كمضمون مهم من مضامين الأمن القانوني في مواجهة الإدارة؟ وهو ما نجيب عليه ضمن العناصر التالية: ضابط فعالية الحق في حرية الرأي على المستوى النصي(1) غموض حدود حرية الرأي وحرية استعمال صفة الموظف في مواقع التواصل الاجتماعي(2).

1: ضابط فعالية الحق في حرية الرأي على المستوى النصي

فعالية النص على الحقوق والحرريات لا ينحصر مضمونها عند النَّص عليها، ولكنه يتعداه لمضمون يحقق كينونة فعلية لها⁽¹⁾. وقد حددت المادة 26 من الأمر 03-06 ضمانات حرية الرأي لكل الموظفين من القاعدة إلى رأس الهرم السلمي في نطاق الوظيفة العمومية⁽²⁾، لكن السؤال هل يدعم ويحقق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصه التنظيمية دلالة فعالية حرية ممارسة الرأي المهني؟

تبعا لما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 19-165 من اعتبار " روح المبادرة والديناميكية"⁽³⁾ معيار جزئي لتقييم الموظف، وروح المبادرة تحمل في أحد أوجهها ملف من المقترحات والتعبير عن الآراء في كفاءات العمل وطرقه ونقائصه، لكن هذا المجهود يخضع في النهاية لتقديره من قبل الرئيس السلمي في إطار إجرائي يحكمه المرسوم التنفيذي رقم 19-165 المحدد لكفاءات التقييم، باعتبار مقابلة التقييم المهني أرضية تنظيمية مهمة لتعبير الموظف عن آرائه حول العمل المباشر من قبله، وإن غلب عليه الطابع التوجيهي غير أنه لم يهمل الآراء المهنية للموظف؛ كونها تركز بالأساس على مناقشة (نتائج المهنية " الأهداف المحددة له للسنة المقبلة... " تطلعاته المهنية وآفاق تطور مساره المهني"⁽⁴⁾) ومن

(1) مختار دويني، ضوابط جودة القاعدة القانونية، المرجع السابق ذكره، ص. 283.

(2) المادة (26) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 السابق ذكره.

(4) أنظر المادة (8) من المرسوم التنفيذي نفسه.

اللافت هنا أن حرية الرأي المهني التي يمارسها ويتمتع بها الموظف تتم في إطار تنظيمي.

بالإضافة إلى دعم حرية الرأي في المجال المهني للموظف، وجعلها قاعدة ليس فقط للمشاركة في التسيير من خلال إسهام الموظفين في صناعة القرارات الإدارية، بل وترتبط بالمشاركة في بناء القاعدة القانونية في ميدان الوظيفة العمومية، بالأخص المساهمة في بناء الأراضية التشريعية لمشاريع القوانين أو التنظيمات وفق المسارات الإدارية الضابطة للعملية⁽¹⁾ وتتعمق في ممارسة مهمة استشرافية تتعلق بالتسيير وإبداء رأي تقييمي حول مخططات التسيير العمومي⁽²⁾. وإن كان حصر هذه المهام في فئات معينة يمكن تبريره بالاختصاص الوظيفي، غير أنه لا يمكن نفي كونه قاعدة لممارسة حرية الرأي المهني، والتأثير في عمليات التسيير الإداري من خلال آراء مركبة يمتزج فيها الجانب التنظيمي الإجرائي للعمل الإداري بالجانب الشخصي لتكوين وتأهيل الموظف، ونطاق حريته في التعبير عن آرائه المهنية.

كما نرصد إطار نصي لإمكانية ممارسة حرية الرأي في ظل توجه تنظيمي لدعم وسائط الحوار على المستوى المهني والاجتماعي ضمن البيئة الوظيفية⁽³⁾. والأهم هو ترجمة ضمانات تنظيمية تقيد وتمنع الإدارة من مباشرة أي إجراء يتضمن تمييز سببه ممارسة حرية الرأي؛ في إطارها الفردي المهني أو في إطار نقابي أو تحت غطاء سياسي، في مقابل التزام الموظف بواجب التحفظ المفروض عليه⁽⁴⁾.

وفي إجابتنا على سؤال فعالية النظام القانوني في الوظيفة العمومية في معالجته للحق في حرية الرأي على المستوى النصي.

من الضروري الرجوع إلى تحديد بعض من خصائص القانون باعتبار مضمونه المتأسس حول مسألة النظام، إذ يُنظَرُ له بكونه فكرة تقوم على تحقيق تنظيم المجتمع بمراعاة فكرة الانسجام والتبعية⁽⁵⁾.

ما يعيدنا إلى البناء القانوني لمسألة حرية الرأي في ميدان الوظيفة العمومية التي يتعين أن يراعى ضمنها هيكلية وتنظيم المؤسسات الإدارية ودورها الوظيفي والإيديولوجية المهنية القائمة عليها، ما يعني أن

(1) المادة (16) من المرسوم التنفيذي رقم 08-04 السابق ذكره.

(2) المادة (17) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) أنظر الفقرة الثالثة من المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 14-194 السابق ذكره.

(4) أنظر المواد (27) (28) (29) (26) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(5) بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، 2013، ص. 28.

حرية التعبير في إطار نصي قانوني حقيقة موجودة، في إطار واقعي لا يمكن أن نجيب لانعدام دراسة تطبيقية نقيس عليها، في إطار نظري يمكن القول أن هذه المكونات التشريعية مبدئياً كافية لممارسة حرية الرأي وفق أطر تنظيمية وقانونية، غير أن عنصر المورد البشري هو العامل الأكثر تأثيراً على حدود ممارسة هذه الحرية؛ الرئيس السلمي، الزملاء، الموظف نفسه، بيئة الوظيفة، وهنا تغيب ملامح واضحة للموازنة بين الحق في حرية الرأي المهني، والتمكين منه، ومراعاة الإطار التنظيمي بنصوص يغلب عليها طابع تقديري يرجع ضبطه للسلطة التقديرية للإدارة.

2: غموض حدود حرية الرأي وحرية استعمال صفة الموظف في مواقع التواصل الاجتماعي

تشير الفقرة الأخيرة من المادة 43 من الأمر 03-06 بصريح لفظها إلى منع الموظف من حرية التصرف في اسمه الوظيفي، سواء بصفته كموظف، أو تخصيص انتمائه لرتبة معينة بتقييد استعماله في أعماله العلمية أو الأدبية، إلا بعد موافقة السلطة المختصة بالتعيين ضمن مؤسسته المستخدمة⁽¹⁾. واللفظ في النص خاص "...العلمية أو الأدبية أو الفنية..."⁽²⁾ غير أنه دل على المطلق في نوعه⁽³⁾.

ولذا يعتبر من أهم المكاسب التشريعية المرتبطة بضمانات الموظف في الحماية، ذلك أن القيد المرتبط بها لا يناقض جوهر الحق في الإنتاج العلمي والأدبي والفني، بل هو قيد شكلي يرتبط بضوابط الوظيفة وطبيعة المركز التنظيمي للموظف، الذي يتفق مبدئياً مع الحدود الدستورية لحماية الحقوق والحريات ضمن الفقرة الأولى من المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 من حيث احترام عدم المساس بجوهر الحق في حرية التعبير⁽⁴⁾.

فالنص القانوني الواضح مُلْزِمٌ مَضْمُونُهُ، فلا يُنْصَرَفُ إلى إعمال الرأي فيه بالخروج عن مفهومه الظاهر، ولو كان مطلوباً البحث عن غاية النص وهدفه وتفسيره⁽⁵⁾.

وبالنظر لنص المادة 43 من الأمر 03-06 نجدها تؤسس في جزئية حرية استعمال الصفة والرتبة لمفهوم جدلي وهو انفصال صفة الموظف ولقبه الوظيفي عن شخصه، فالصفة هي المركز القانوني

(1) أنظر: الفقرة الأخيرة من المادة (43) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) أنظر: الفقرة الثانية من المادة (43) من الأمر نفسه.

(3) في حكم الخاص أنظر: محمد أحمد شحاتة حسين، المرجع السابق ذكره، ص.209.

(4) أنظر: الفقرة الأولى من المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(5) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعاً فقهاً قضاءً محاماة، المرجع السابق ذكره، ص.220.

للموظف الذي يحدد هويته الوظيفية، كما أن النص يحقق مدلول الأمن القانوني في زاوية وضوح دلالة المنع فيه، وضابط الرخصة ضمن حدود المنع، غير أن معنى النص قُصِرَ على استيعاب المفاهيم المتطورة في تنوع وتعدد استعمال الصفة من قبل الموظف، ومثالها استعمال رتبته وصفته في التعريف بنفسه ضمن مواقع التواصل الاجتماعي، في غير ما صرح به النص، وفي نطاق غير الصفحات الرسمية للمؤسسة المستخدمة، وحتى ضمن الصفحات الرسمية للمؤسسة المستخدمة يثار طرح آخر يرتبط بتحول في مفهوم نطاق "...خارج الخدمة..."⁽¹⁾، وهل تعتبر ممارسات الموظف ضمنها مطابقة لمصطلح (داخل الخدمة)؟

إذ أن هناك تحول في استخدام منصات التواصل الاجتماعي، وتعميمه إن صح التعبير لتكريس مدلول منصات التواصل الوظيفي، كما نلاحظ أن هناك توجه تنظيمي رسمي وغير رسمي لاستحداث صفحات رسمية تابعة للإدارات المستخدمة⁽²⁾ مفتوحة للجميع؛ المستخدمين وغير المستخدمين، وإن كانت تحقق مدلول النفاذ لحق الموظف في المعلومة، غير أنه من زاوية أخرى تؤدي إلى تحول في دلالة مفهوم التحفظ، وضرورة إعادة ضبطه تشريعيا وتنظيميا في ظل الانفتاح الرقمي وأثره في تحول أنماط وأساليب التسيير، بما يضمن حماية للموظف من استعمالات تقع تحت طائلة الضبط التأديبي.

وهو المعنى الذي برزت ملامحه ضمن المادة 16 من الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية من خلال بيان حدود تعامل الموظف في مواقع التواصل الاجتماعي اتجاه الوثائق والمعلومات التي علم بها بمناسبة أداء مهامه، بمنعه من إفشائها، أو التصريح أو التعليق عليها أو تقديم مداخلات بشأنها⁽³⁾. ويتضح من نص المادة 16 تضيق حدود ممارسة تداول المعلومة المرتبطة بالوثائق والمعلومات عن طريق التعليق أو التصريح بالنسبة للموظف على مستوى مواقع التواصل الاجتماعي من غير أن يميز النص بين الصفحات الرسمية والغير الرسمية، من غير أن يميز بين الوثائق المصنفة والغير المصنفة، ما انفصل فيه في العناصر اللاحقة، يقابل هذا المنع حماية دستورية ضمن نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بضمان عدم مساس التقييد أو التحديد أو

(1) المادة (42) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) أنظر الرابط التالي: <https://www.facebook.com/mesrs.dz>

(3) المادة (16) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

التنظيم للحقوق والحريات بجوهر الحق⁽¹⁾.

ثانياً: الحماية من التمييز وخطاب الكراهية وحرية المعتقد بين غاية النص وفعالية الضمان

تؤثر نوعية النص القانوني في طبيعة الضمانات المكفولة للموظف، وفي مدى فعاليتها عند مطابقتها بعنصر الوصول والتمكين من أدواتها؛ إذ أن من شأن تراجع المشرع على ضمانات الحماية في النصوص القانونية أن ينقص نوعية الحماية المكفولة للحقوق والحريات للحد الذي ينعكس على الأمن القانوني⁽²⁾.

وهنا يظهر أن التشريع في حد ذاته يصبح مصدراً للأمن القانوني كونه يُطبق في وسط متغير العوامل، ينتفي معه عامل الاستقرار والثبات الراجع لخاصيته المجردة، فتفسيره وتطبيقه يرتبط بمن يخاطبه النص، وجملة الوضعيات والظروف المختلفة، وهو ما يشير لنسبية الضمانات التي يقدمها التشريع نفسه⁽³⁾.

فالبحث في بعض الحقوق المضمونة للموظف بموجب الأمر رقم 03-06 يُظهر أنها تخضع لعوامل خارج نطاق الضمان النصي، كواقع المؤسسة المستخدمة، مجموعة الموارد البشرية ضمن هذه البيئة، ودرجة الالتزام بالقانون واحترامه من قبل الرؤساء السلميين للموظف، مدى احترام الموظف نفسه للقانون الذي يحكمه، وطبيعة الأدوات الإجرائية التي تكفل الحق.

فمن بين الحقوق التي تخضع لتأثير عوامل خارج النص؛ مبدأ الحماية من التمييز، الذي يعتبر من المبادئ العامة ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الضامن لحماية الموظف من أي تمييز

(1) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

وهنا نشير على سبيل الاستئناس لقرار مجلس الدولة المصري الآتي مضمونه "...في إطار حرية الرأي والنقد وحق الشكوى وحق الموظف العام في الحماية في أداء واجبات وظيفته التي قررها الدستور والقانون، أنه لاحظ على الموظف العام في أن ينشر عن طريق وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني كل ما لا يعد تصريحاً أو بياناً على أعمال الوظيفة أو إفشاء لما هو سري..." أشار له: أحمد علي اللقاني، الحق في الحصول على المعلومات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2018، ص.289.

(2) هانم أحمد محمود سالم، ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالة تحققه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2021، ص.27.

(3) وليد محمد الشناوي، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، المجلد 4، العدد 56، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2014، ص.320.

يمكن أن يقع عليه سواء كان تميزا على أساس عرقي، أو فئوي مبني على الجنس أو دعت له أسباب ترتبط بممارسة الموظف لحقه في حرية التعبير، أو كان منطلقه الأوضاع الخاصة للموظف⁽¹⁾ وهنا لابد أن نشير إلى أنه تم تعريف التمييز بمعايير أكثر عمقا ضمن المادة 2 من القانون رقم 20-05 المتعلق بالوقاية من التمييز من خطاب الكراهية ومكافحتها، كونه عرف التمييز بالإضافة إلى عناصره التقليدية، بكل ما يعرقل التمتع بالحقوق والحريات، أو من شأنه أن يضع حواجز أو عوائق أمام ممارستها على سبيل المساواة⁽²⁾.

كما عرفت الكراهية ضمن الفقرة الثانية من المادة 1 في ذات النص بكونها كل أشكال التعبير التي تتضمن محتوى تمييزيا، أو كل مضمون يحمل معنا تحقيريا أو مكرسا للكره والعداوة والبغضاء سواء كان منطلق خطاب الكراهية على أساس الإثنية أو الجنس أو العرق واللون والنسب، زيادة على كل خطاب منطلقه التمييزي المنطقة الجغرافية المنتمي لها، أو بسبب الظروف الصحية للشخص أو تلك المتعلقة بوصفه من ذوي الإعاقة⁽³⁾.

ويندرج في عمومية النص وعدم تخصيصه بفتة معينة، حق الموظف في حمايته من خطاب الكراهية، كون المركز القانوني للموظف وتعدد العلاقات الرسمية والغير الرسمية في بيئة العمل، يجعل الموظف من الممكن أن يكون محل خطاب كراهية في ظل بيئة وظيفية متعددة التكوين.

وتضمن القانون رقم 20-05 نصوصا مهما يُقيد التمييز بين الجنسين في التوظيف بطبيعة الوظائف، التي يتم فيها تحديد مسبق لجنس المترشح لها شرط أن يكون هذا الشرط أساسيا لإعمال التمييز بسبب طبيعة الوظيفة أو العمل⁽⁴⁾. وهنا يفتح النص مجالا للسلطة التقديرية للإدارة.

وعلى الرغم من الإجراءات الوقائية التي تضمنها النص المتعلقة على الخصوص برفع الوعي المعرفي لدى المؤسسات والإدارات العمومية من خلال دورات تكوين وتحسيس بمخاطر هذه الجرائم،

(1) المادة (27) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) أنظر الفقرة الثانية المادة (2) من القانون رقم 20-05، المؤرخ في 28 أبريل 2020، المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، المؤرخة في 29 أبريل 2020.

(3) الفقرة الأولى من المادة (2) من القانون نفسه.

(4) الفقرة الثالثة من المادة (2) من القانون نفسه.

وبعث قيم التسامح وتشارك الحوار، والكشف المبكر عن هذه الجرائم⁽¹⁾. غير أن خطاب الكراهية في ميدان الوظيفة العمومية يجب أن تُضبط حدوده ومعالمه، خاصة في مجال تمييزه عن سلطة التوجيه والإدارة التي يملكها الرئيس الإداري.

التي يجب ألا تُستعمل كأداة لتوجيه عبارات تحقيرية للموظف، ويجب أن يكون ضابطها تحقيق الصالح العام والتزام الحياد وعدم التحيز⁽²⁾.

وهنا نجد أن النص شدد في عقوبة الجريمة في حالة ارتكابها من أصحاب السلطة، أو النفوذ الممارسين لخطاب الكراهية أو التمييز، بعقوبة من سنتين إلى 5 سنوات⁽³⁾ غير أن إثبات جرائم التمييز والكراهية من الناحية الإجرائية صعب في حالة كون الضحية موظف بغض النظر عن درجته السلمية كون الجرائم على مستواها في الغالب تصنف في فئة "... أشكال التعبير..."⁽⁴⁾. وهنا تظهر أهمية الوعي الجماعي للمورد البشري ضمن المؤسسات المستخدمة في تحييد هذه الجرائم بعيدا عن محيط الوظيفة.

استكمالا لتفاصيل هذه العنصر نتناول النقاط التالية: حرية الرأي وحق الموظف في حرية المعتقد وممارسة العبادات⁽¹⁾.

1: حرية الرأي وحق الموظف في حرية المعتقد وممارسة العبادات

تم تبني حرية الرأي للموظف كمبدأ عام لا يمكن تجزئته أو تقييده إلا ضمن الحدود والضوابط القانونية طبقا لنص المادة 26 المشار لها سابقا، والسؤال هل تتضمن عمومية مبدأ حرية الرأي حق الموظف في حرية المعتقد؟ من المبادئ الراسخة التي تضمنتها ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 هي ضمانات مطلقة لحق كل فرد في الحرية، بضمانات منبثقة من الدستور تهدف لتعزيز الحريات الديمقراطية في ظل فكر المواطنة ودولة القانون⁽⁵⁾.

وبتتبع المبادئ الدستورية نجدها انسجمت من حيث دعمها لحرية المعتقد ضمن المادة 42 من

(1) المادة (6) من القانون رقم 20-05 السابق ذكره.

(2) علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص. 99.

(3) المادة (31) من القانون رقم 20-05 السابق ذكره.

(4) الفقرة الأولى من المادة (2) من القانون نفسه.

(5) أنظر ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

التعديل الدستوري 2016⁽¹⁾ وضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، مع الإشارة إلى أن الأخير يتوافق زمنيا مع إصدار الأمر رقم 03-06؛ كونه خاضعا لأحكامه، مراعيًا لمقتضياته، إذ نجده تناول حرية المعتقد في المادة 36 منه⁽²⁾.

في حين تم النص على حرية ممارسة العبادة في نطاق ما يبيحه القانون ضمن المادة 51 من التعديل الدستوري 2020⁽³⁾.

وعرّفت حرية العبادة في فقه المحكمة الدستورية العليا بمصر على أنها: "... هي انتقال بالعقيدة من مجرد الإيمان واختلاجه في الوجدان بالتعبير عن محتواها عملا، ليكون تطبيقا حيا فلا تكمن في الصدور"⁽⁴⁾، وقد حفظ هذا الحق في حرية العقيدة للموظف في قرارات القضاء المصري، وامتنع عن اعتبارها مبررا للتمييز في التوظيف، وميز بين ممارسة الحرية في العقيدة، وبين درجة تأثيرها على الوظيفة من خلال ضابط سوء السلوك الشديد المعتمد من قبل الموظف إضرارا بمصالح الوظيفة وتحقيقا لمصلحته الخاصة⁽⁵⁾.

وهو الطرح الذي يندرج ضمن منطق تقييد الحق في حرية ممارسة العبادات بضوابط يتحدد نطاقها ضمن ما يبيحه القانون، كما تمارس حرية المعتقد بالنسبة للموظف ضمن دائرة النظام القانوني القائم في الدولة، والموظف أولى باحترام القانون، كون الأخير جزءا من الموارد البشرية المهيكلة في إطار تنظيمي في الدولة، وانفلاته من ضوابط قانونية تؤطره خاصة في مسائل حساسة يهدد تماسك الدولة وكيونيتها، وعلى ذلك فالموظف في مباشرة حقه في حرية ممارسة العبادة ينضبط بالحدود العامة التي تؤطر الحق.

(1) أنظر المادة (42) من التعديل الدستوري لسنة 2016 السابق ذكره.

(2) المادة (36) من التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن إصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

(3) المادة (51) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) أشار له: أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية (دراسة مقارنة)، ط 1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص.195.

(5) خالد محمد العتريس، "دور مجلس الدولة المصري في التصدي للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، عدد خاص بالملتقى الدولي حول منازعات الوظيفة العمومية بتاريخ 2 و3 جوان 2007، الجزائر، 2007، ص.31.

وقد حُدِّثت قيود متعددة المصادر على حرية الممارسة الدينية سواء كان مصدرها الدستور، أو تلك المحددة في الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 28 فيفري 2006 المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، كونه نص على ضرورة مراعاة الحدود القانونية التي تنص عليها باقي القوانين والتنظيمات، كما أنه قيد حرية الممارسة للشعائر الدينية بضرورة مراعاة النظام العام والآداب العامة، وأن تتم في حدود عدم المساس بحريات وحقوق الغير⁽¹⁾. فتدرج الوظائف العمومية، وتمتع الشخص بصفة الموظف يُلقى على عاتقه عبئاً من الواجبات يفوق ما يتحمله المواطن العادي، كما أن مساحة الحرية المسموحة للمواطن، يضيق نطاقها بالنسبة للموظف بسبب طبيعة المهام التي يتولى المرفق العام تحقيقها، والمخاطر التي قد تترتب على المرفق⁽²⁾.

ما يعني أن ممارسة مجموع هذه الحقوق يخضع للإطار القانوني العام المنظم لها، بالإضافة إلى القيود الخاصة التي يفرضها النظام القانوني للوظيفة العمومية، ولو لم تتعلق مباشرة بالحق موضع الدراسة، وهنا توازن ممارسة الحق مع الحق في حماية المصلحة العامة.

الفرع الثاني: الأمن القانوني في النشاط الجمعي والنقابي والحق في الإضراب

من المفارقات أن النص على الحق لا يعني بالضرورة التمكين منه، لغياب أدوات التمكين من ممارسته، أو لطبيعة العوائق النصية التي تمنع ممارسة الحق⁽³⁾ إذ أن من أهم مظاهر الأمن القانوني للموظف هو حضور دلالة التمكين من الحق، فإن كان النص عليه يعبر عن استحقاق نصي يُنمّن، يبقى رصد الممارسة الفعلية لهذه الحقوق على المستوى الواقعي والتمكين منها هو المظهر المُجسّد لهذا الحق ولحق الموظف في الأمن القانوني، وهو ما نبخته في العناصر التالية:

الأمن الديمقراطي وحق الانتماء للجمعيات قراءة في الحق وضمّان فعاليته (أولاً) الأمن القانوني في النشاط النقابي والحق في الإضراب (ثانياً).

(1) أنظر المادة (1) من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 28 فيفري 2006، المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، المؤرخة في 1 مارس 2006.

(2) محمد الدمرداش زكي العقالي، "حقوق وحرّيات الموظف العام في ظل أحكام مجلس الدولة المصري"، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، عدد خاص بالملتقى الدولي حول منازعات الوظيفة العمومية بتاريخ 2 و3 جوان 2007، الجزائر، 2007، ص. 8.

(3) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص. 254.

أولاً: الأمن الديمقراطي وحق الانتماء للجمعيات قراءة في الحق وضمان فعاليته

يندرج حق الموظف في الانتماء للأحزاب والجمعيات ضمن مجال الحقوق السياسية لكن هذه الحقوق تطرح مسألة فعالية الحماية القانونية للموظف في ممارستها والتمتع بها، في ظل التناقض الذي قد ترتبه وضعيته القانونية التنظيمية اتجاه مؤسسته المستخدمة، بسبب طبيعة هذه الحقوق، وعلاقة الأخيرة المترتبة بالسلطة، وهنا نشير إلى أن الأمن القانوني جاء متقدماً على دلالة الأمن الديمقراطي في التعديل الدستوري لسنة 2020، بالإضافة إلى أن البناء الهيكلي والقانوني للدولة جعل من مرتكزاتها حماية الحقوق والحريات⁽¹⁾ ما يعني أن تحقيق الأمن القانوني في بناء النظام القانوني للدولة يعتبر قاعدة لبناء الأمن الديمقراطي.

إذ أن مجال ضمان تحقيق "الديمقراطية الدستورية"⁽²⁾ هو أن تمارس السلطة ضمن نطاق القانون وما يحدده من قيود، كما يتم في ذات الوقت ضمان حماية حقوق وحريات الأفراد⁽³⁾ ويظهر مدلول تحقيق الأمن الديمقراطي المضمون للموظف ضمن نص المادة 28 من الأمر رقم 03-06 بمظهرين أساسيين الأول؛ يتعلق بحرية الانتماء أو عدم الانتماء للأحزاب أو الجمعيات، والثاني حماية تؤسس لها المادة 29 بضمن حرية التعبير عن الآراء ضمن نطاق الانتماء الحزبي أو الجمعي⁽⁴⁾.

وضمان حرية التعبير عن الرأي ضمان عام، لا يقتصر على مجموع الآراء الموافقة لتوجه السلطة العامة، بل يشمل الضمان الآراء المخالفة لتوجهات الأخيرة، تأسيساً على عمومية اللفظ وعمومية دلالاته ولعل أبلغ ما قيل في شأن ضمان حرية الرأي حكم المحكمة الدستورية العليا بمصر من أن ضمانها "...يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public Mind، فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائقاً دون تدفقها."⁽⁵⁾

غير أن الحكم المجمل لضمان الحرية وضمان الانتماء من غير التعرض لنفاصله ولو تلك الأساسية والضرورية لتضمن ممارسة فعلية للنشاط السياسي أو الجمعي وفق أطر شرعية نصية، من

(1) أنظر ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) بيخال محمد مصطفى، المرجع السابق ذكره. ص. 229.

(3) بيخال محمد مصطفى، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(4) المادة (28) (29) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(5) أشار له: أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، المرجع السابق ذكره، ص. 263.

شأنه أن يضيق نطاق الحماية القانونية للموظف؛ على الأقل على مستوى نطاق ممارسة هذه الحرية ضمن المراسيم التنفيذية، كما يتعارض جزئياً مع سهولة النفاذ لمضمون الحق، ومسألة تحديده.

ويخضع الموظف في ممارسة نشاطه الحزبي لقيود العام ضمن نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 باحترام ألا تتناقض ممارسة حريته المكفولة ضمن الأمر رقم 03-06 في الانتماء لتنظيم حزبي وحرية التعبير عن آرائه، مع مقتضيات عدم المساس بالنظام العام والأمن، بمعنى تجنب المساس بموجب صلاحياته السياسية باستقرار المؤسسة المستخدمة أو الإخلال بحدود ونطاق حرية الانتماء الحزبي، وحرية التعبير عن الآراء السياسية، كونه مازال حاملاً لصفة الموظف، ويخضع بموجبها لأحكام التحفظ، وضوابط النظام القانوني القائم⁽¹⁾.

وتتأثر حرية الممارسة الحزبية، وحرية الانتماء للجمعيات، بالانتماء للوظيفة العمومية؛ إذ أنه وعلى الرغم من نص المادة 28 من الأمر رقم 03-06 السابق ذكرها على ضمانات عدم تأثر الحياة المهنية للموظف بالانتماء لتنظيم جمعي، غير أن القيود الواردة على تمكين الموظف من الحق من فعالية ممارسة النشاط الجمعي، أدت إلى مفهوم يُترجم تأثير الحياة المهنية للموظف على ممارسة هذا الحق من خلال تقييد الحق في الوضع تحت التصرف بشرط نوع الجمعية، إذ يشترط أن تكون جمعية وطنية مصنفة بكونها ذات منفعة عمومية، أو صالح عام، بالإضافة إلى شرط موضوعي يتعلق بانسجام تخصص وتأهيل الموظف مع نوع النشاط الجمعي، أما الشرط الثالث فيتعلق بطبيعة المهام المكلف بها الموظف على مستوى الجمعية، كونه لا بد أن تتماثل مهامه وفقاً للمعيار السلمي على مستوى الجمعية مع مهام رتبة انتمائه على مستوى الوظيفة⁽²⁾.

ويعتبر شرط تماثل المهام على المستوى الموضوعي والسلمي "يجب أن يمارس مهامها على مستوى سلمي مماثل للمهام والوظائف المرتبطة برتبته..."⁽³⁾. المرتبط بنوع المهام والوظائف وطبيعتها بعيداً عن الواقعية، كون أن نظام الجمعية وهيكلتها وطبيعة المهام المحددة في نظامها الداخلي تختلف كأصل عام عن الوظائف الإدارية، باستثناء إمكانية التقائها في بعض المجالات الخاصة.

(1) أنظر المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره. وفي حكم التحفظ أنظر: المادة (26) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (8) من المرسوم التنفيذي رقم 20-373 السابق ذكره.

(3) المادة نفسها من المرسوم التنفيذي نفسه.

ثانيا: الأمن القانوني في النشاط النقابي والحق في الإضراب

يرتبط مفهوم النقابة في الغالب بكونها السلطة الموازنة للعلاقة بين الموظف والإدارة من خلال كون نشاطها الأساسي يرتبط بالدفاع عن حقوق الموظفين، والعمل على تحسين أوضاع عملهم، ومنع التعسف الإداري الذي قد يسلط عليهم بسبب ما تملكه الإدارة من سلطة عليهم⁽¹⁾ فهل تتيح النصوص القانونية المرتبطة بالوظيفة العمومية تحقيق مدلول التمكين من الممارسة النقابية أم لا؟ وهل تضمن حرية عدم الممارسة النقابية؟ وماهي ضوابط الحماية في ظل مفهوم الأمن القانوني؟

تتمظهر أوجه الحماية ضمن الأمر رقم 03-06 بالنسبة للممارسة النقابية في؛ ضمان ممارسة النشاط النقابي في ظل قيد ما تتضمنه التشريعات⁽²⁾ كما تتمظهر هذه الضمانة في جانبها الفردي في حرية الانتماء أو عدم الانتماء للمنظمات النقابية⁽³⁾ والملاحظ على نص المادة 28 من الأمر رقم 06-03 أنها لم تشر إلى ضمانة الحماية المرتبطة بعدم الانتماء للمنظمة النقابية وهي الضمانة التي كُرسَتْ في حالة الأحزاب السياسية⁽⁴⁾ وكان الأولى بالاستناد لمبدأ تكافؤ الحماية لمجموع الموظفين ضمانها بموجب النص، كما لم يشر نفس النص إلى حرية عدم الانتماء للتنظيم النقابي، وهو الحق الذي يقرأ باستعمال مفهوم المخالفة في المادة 3 من القانون رقم 90-14⁽⁵⁾. وقد أشير إلى أن من أكبر الضمانات التي ترتبط بحرية عدم الانتماء النقابي هي كون الانتماء للنقابة ليس شرطا لممارسة الوظيفة، إنما يرتبط بالرغبة في الاستفادة من دعم النقابة للمواقف الفردية ضد السلطة الإدارية⁽⁶⁾.

وهنا يتعين أن ينظر لضمانة حرية الانتماء، وحرية عدم الانتماء للنقابة ضمن الإطار العام للتشريع وبالأخص ما يرتبط منه بالأمر رقم 03-06 موضوع هذه الدراسة، الذي يقودنا إلى طبيعة تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ودورها في تسيير المسار المهني للموظف، في شأن الارتباط

(1) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص.179.

(2) المادة (35) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) زكرياء سمغوني، " ضمانات الحرية النقابية في جانبها الفردي"، مجلة البدر، المجلد 3، العدد 10، جامعة بشار، الجزائر، 2011، ص. 274.

(4) أنظر المادة (28) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(5) المادة (03) من القانون رقم 90-14(المعدل المتمم)، المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق

النقابي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 6 جوان 1990.

(6) حماد محمد شطا، المرجع السابق ذكره، ص.321.

العضوي بين النقابة وتكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من حيث تقديم الترشيح لعضوية الأخيرة من طرف النقابات الأكثر تمثيلاً تطبيقاً لنص المادة 30 من المرسوم التنفيذي 20-199، ودلالة المادة 35 من نفس المرسوم التي تقيد الترشيح لعضوية اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالنسبة لباقي الموظفين، أو لباقي النقابات في الحالة التي لا يتوفر فيها شرط وجود النقابات الأكثر تمثيلاً⁽¹⁾.

فالنص يُنظر له في ظل العلاقة الكلية للنظام القانوني، وهي علاقة لا تقبل التجزؤ، يتموضع النص القانوني فيها ضمن الهيكل العامة للتشريع، فتسري أحكامه فيما وضع له، وما غاب حكمه فيه يخضع تقنياً لباقي النصوص التي تتضمنه في ظل العلاقة الكلية التي تحكم هذا النسيج القانوني، فيما لم يرد فيه تعارض أو تضارب⁽²⁾.

ما يعني أن هناك تعارضاً خفياً بين النصوص، فكيف تضمن حرية عدم الانتماء النقابي، في ظل تمكين نصي للنقابات في هيئات المشاركة والاطعن، التي يشارك أعضاءها المنتسبين للجان الإدارية المتساوية الأعضاء في تسيير المسار المهني للموظف، ما يعني أن للنقابة دور أساسي فيها وإن كان غير مباشر، لذا يتعين أن تقرأ الحماية القانونية للموظف في ظل الانسجام الكلي للقواعد القانونية التي تحكمه كون عدم الانتماء للنقابة في ظل مفهوم هذا التمكين، يضع فئة من الموظفين في زاوية الفراغ التشريعي، وعدم وضوح الحق وضمائنه.

وضمن هذه التفاصيل، ومآثره من تعقيد في ممارسة الحق أو التمكين منه سواء تعلق الأمر بممارسة النشاط النقابي أو تعلق بالحق في الإضراب نتناول النقاط التالية: التنظيم والانتظام في العمل النقابي من زاوية الأمن القانوني (1) الحق في الإضراب دلالات الانسجام والتعارض مع الحق في التمكين (2).

1: التنظيم والانتظام في العمل النقابي من زاوية الأمن القانوني

في بحثنا عن فعالية العمل النقابي ننتقل أولاً من مجموع النصوص القانونية التي تنظم العمل النقابي، وتأثير التشريع في توقعات الموظفين إذ "...يتميز التنظيم عن الانتظام أن التنظيم هو أن تملّي قواعد من الخارج، في حين أنّ الانتظام هو الإلزام باحترام القواعد الضرورية لتسيير الانضباط الذاتي

(1) المادة (30) (35) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) محمد حلمي عبد التواب، المرجع السابق ذكره، ص. 265.

لمنظمة معينة⁽¹⁾. وهنا لا بد أن نشير إلى أنّ بعض المراسيم التنفيذية تثير جدية تقاطعها مع الحق في الممارسة النقابية، في ظل مرجعيته لنصوص تشريعية سابقة أو مرتبطة بالأمر رقم 03-06، من بين هذه النصوص الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، وهنا نجد مجموعة من الالتزامات القانونية يترتب عن الإخلال بها آثار مباشرة على المركز القانوني للموظف⁽²⁾، ولا تخلو الممارسة النقابية من مخاطر الاطلاع على هذه الوثائق بموجب نزاعات بين الموظفين والسلطة السلمية وباعتبار تمتع النقابي بصفة الموظف، يثور التساؤل حول الضوابط القانونية التي تخضع لها هذه الوضعية في ظل التزام تشريعي مزدوج يحكم الموظف؛ بموجب الالتزامات المكرسة ضمن الأمر رقم 06-03، والنصوص التنفيذية المرتبطة به، ومن بينها النص الذي ذكرناه سابقاً، زيادة على الالتزامات المحددة في القانون رقم 90-14 وأهمها الالتزام القانوني بتمثيل الموظفين⁽³⁾.

زيادة على الالتباس السياقي والقانوني؛ الناتج عن تأثير بعض النصوص القانونية على المنظمات النقابية، مثل الحكم الذي تضمنته المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 بإيراد مصطلح حل النقابات كسبب من أسباب حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بسبب رابط التمثيلية، إذ أن إجراء الحل ورد لفظاً مطلقاً من وصف يقيد (قضائي، إرادي)، على الرغم من خطورة الإجراء، ما كان المطلوب فيه توخي الدقة والتقيد في ضبط الصياغة القانونية للنص، بما لا يلتبس مع حملته على ما لا يحتمل بالنظر لما ورد ضمن نص المادة 28 من القانون 90-14 التي قيدت حل النقابة إما عن طريق القضاء، أو بإرادة النقابة⁽⁴⁾.

وجدير بالذكر أنّ الأمر رقم 03-06 تم إصداره في ظل مرحلة تميزت بالتوجه نحو الإصلاح التشريعي الذي كان ناتجاً من نتائج مرحلة انتقالية سابقة. ذلك أن غاية التشريع ضمن المدار الزمني لمثل هذه المراحل يراعى فيه إحداث تحولات جوهرية من الناحية السياسية والاجتماعية، تُسهم في تحقيق الانسجام بين التحول التشريعي ومقتضيات المرحلة⁽⁵⁾.

وهو التحول التشريعي الذي غاب عن النصوص القانونية التي تنظم عمل المنظمات النقابية؛ وهنا

(1) ألان سوبيو، المرجع السابق ذكره، ص. 229.

(2) أنظر الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(3) المطبة الثانية من المادة (16) من القانون رقم 90-14 (المعدل المتمم)، القانون السابق ذكره.

(4) المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(5) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص. 170، 171.

لا بد من تدخل تشريعي يعدل القانون رقم 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي الصادر في 2 جوان 1990، الذي تم تعديله بموجب الأمر رقم 96-12 المؤرخ في 10 جوان 1996⁽¹⁾. أو يؤسس لمنظور يتوافق مع التحول في مفهوم العمل النقابي من التمثيل والدفاع إلى المشاركة، بما يتماشى مع التحول المجتمعي والسياسي الجديد في تأكيد سيادة القانون والمعبر له عن قيمة دستورية ضمن التعديل الدستوري 2020⁽²⁾ ويتوافق مع النصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً للأمر 06-03، وطبيعة التطور الحاصل في نظام الحقوق والضمانات والحريات في ظل دسترة الأمن القانوني؛ خاصة في باب وضوح القانون وبساطته وشفافيته، وبالأخص في غاية وهدف إنشاء التنظيمات النقابية وطبيعة نشاطها، وفي انسجامه مع تحقيق جوهر تمثيل الموظفين وموازنة العلاقة اللائحية التنظيمية، وهو المنظور الذي يجسد المساهمة في استقرار المراكز القانونية للموظفين، وضمان تطويرها في ذات الوقت، وينسجم مع جوهر الأمن القانوني للموظف

وتتبعاً لهذا العنصر نتناول تفاصيله في العناصر التالية: مشاركة النقابات في صناعة القانون ودورها في ضمان الوصول (أ) الأمن القانوني في الممارسة القانونية دعم للإستقرار في الوظيفة (ب).

أ: مشاركة النقابات في صناعة القانون ودورها في ضمان الوصول

لا ترتبط صناعة القانون بجانبه النظري فقط بل تتعداه إلى المنظور التطبيقي له، من خلال قياس أثره، وتحديد مقترحات إصلاحية ودعم فعاليته⁽³⁾ فزيادة على طبيعة التأثير الذي ترتبه هذه العوامل في صناعة القانون، تعتبر المشاركة في صناعة القانون من أهم المعايير التي تؤشر لجودته وتؤسس لمقبوليته لدى الفئات المخاطبة بأحكامه، ونقصد هنا الموظف.

فعملية صناعة القانون لا تحتكرها من الناحية الموضوعية السلطة أو الحكومة بصورة أصيلة، بل تتشارك موجبات الرأي العام، ونوع الضغط الممارس على السلطة بفعل تأثير المصالح، وبرامج الأحزاب

(1) الأمر رقم 96-12، المؤرخ في 10 جوان 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-14، المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، المؤرخة في 12 جوان 1996.

(2) أنظر: ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) مختار دويني، ضوابط جودة القاعدة القانونية، المرجع السابق ذكره، ص.277.

السياسية في ظل تساؤل عن تأثير هذه التركيبة على المنتج النهائي للقانون⁽¹⁾ وصناعة القانون الناتجة عن هذه المظاهر لا تخلو من مخاطر إنتاج قوانين متناقضة، أو تكريس اللامساواة القانونية، بتبديدات بعيدة عن الموضوعية، وتأثير النقابات على صناعة القوانين الوظيفية بقدر إيجابياته، فإنه لا يسلم من الحالات التي أضرناها.

هذا لا ينفي الدور الإيجابي للنقابة في صناعة التشريع ابتداء من خلال اختصاصها بصناعة قانونها الأساسي، طبقا لضوابط تضبط هذه الصناعة، وفق محاور تتعلق أساسا بطبيعة نشاطها، نطاق اختصاصها المكاني، والموضوعي، نظام الالتزامات والحقوق وشروط الانخراط في العمل النقابي وضوابط تعيين قادة التنظيمات النقابية والأعضاء، وكيفيات تجديدها، وكيفيات سيرها وتنظيم العمل، وإجراءات الرقابة الإدارية والمحاسبية، وشروط حل التنظيم النقابي إراديا⁽²⁾. ومن أهم البنود التي تضمن انسجام القانون رقم 90-14 مع باقي النصوص القانونية، بالأخص مع الأمر 06-03، وما ينتج عن ممارسة الحق النقابي، بمنع خلق وضعيات تمييزية لصالح المنخرطين في التنظيم النقابي ضمن القانون الأساسي للتنظيم النقابي، زيادة على منع الممارسات التمييزية ضد المنخرطين فيه⁽³⁾. ما يخلق استمرارية وتواصل نصي في شأن حماية الحقوق والحريات الأساسية للموظفين، وينسجم مع دلالة الأمن القانوني.

ويرتبط تكوين النقابات بحق الموظف في الانتماء لها وبالضرورة خضوعه لقانونها الأساسي، وهو القانون الذي لا يمكن للنقابة الاحتجاج به في مواجهة الموظفين، ولا الإدارة إلا بضمان النفاذ المادي للتعديل المحدث على القانون الأساسي للتنظيم النقابي ضمن آجال منضبطة حُددت ب 30 يوما على الأقل من تاريخ اتخاذ قرار التعديل، زيادة على قيد يرتبط بوسيلة النشر وهو الجرائد اليومية الوطنية الإعلامية، ويدل مصطلح على "الأقل" على توسيع أدوات النشر بما يمكن معه تحقيق غايته، وهي الضوابط المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 90-14⁽⁴⁾. وتشكل هذه الضوابط وجها من أوجه الضمان المرتبطة بالأمن القانوني، من حيث ضمان الحق في الوصول للنظام القانوني الأساسي الذي يحكم التنظيم النقابي، ومنع عنصر المفاجئة فيه، الأمر الذي يتلاءم مع التوقعات المشروعة القائمة على

(1) منذر الشاوي، دولة القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 59.

(2) المادة (21) من القانون رقم 90-14 (المعدل المتمم) السابق ذكره.

(3) المادة (22) من القانون نفسه.

(4) المادة (17) من القانون نفسه.

معطيات نصية سابقة.

وقد ضمن القانون رقم 90-14 دور استشاري للمنظمات النقابية الأكثر تمثيلا في ميدان إصلاح التشريع الوظيفي، والعمل على إثرائه من خلال نص المادة 39 منه⁽¹⁾ وفي ظل تنامي الدور النقابي من خلال توسع دائرة تمثيله وكذا تحول في مفهوم الممارسة التمثيلية للنقابات، إلى الممارسة التشاركية من خلال ضمان قانوني لعضويتها في المرصد الوطني للمجتمع المدني من دون قيد نسبة التمثيلية⁽²⁾ وهو ما يتوافق مع نص المادة 39 من القانون رقم 90-14 جزئيا في موضوع ضمان المشاركة الاستشارية في شأن المخططات الإنمائية والاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾ ويتناقض معه في إطلاق الحق في العضوية من غير شرط نسبة التمثيلية ما قد ينتج عنه التباس قانوني أثناء التطبيق، ويؤكد فرض ضرورة تعديل النصوص القانونية للمنظمات النقابية، بما يتماشى وحركة التشريع وتطوره.

ب: الأمن القانوني في الممارسة القانونية دعم للإستقرار في الوظيفة

وسيلة القانون في تحقيق وظائفه لا تتحقق إلا بضمان التوازن والانسجام في حفظ الحريات والمنافع المتعارضة بهدف الوصول إلى صون وجود المجتمع وضمان تطوره⁽⁴⁾ فالدولة عند وضعها للتشريع يجب أن تراعي الضوابط الدستورية المكفولة للحقوق والحريات وألا تنزل عن نوعية الحماية الدستورية المكفولة وهي الحماية التي تتعزز بالأمن القانوني، والمبادئ العامة الراسخة في النظم الديمقراطية⁽⁵⁾ وفي علاقة التشريع بممارسة الحرية والتمكين منها، يظهر التنظيم النقابي للنقابات، والتنظيم القانوني للعلاقة الأساسية التنظيمية واللائحية بعدا آخر لقدرة التشريع على تحقيق الانسجام بين المصالح المتعارضة وهو ما ينسجم مع ممارسة الحق النقابي ضمن نطاق تشريعي آمن.

إذ أشير في الفقه المقارن إلى أن التأخر في تكريس الحرية النقابية قائم على اعتبارات خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية، وضمان الاستمرارية في خدمة المرافق العامة، وكون التنظيم النقابي يتعارض

(1) المادة (39) من القانون رقم 90-14 (المعدل المتمم) السابق ذكره،

(2) أنظر المادة (6) من المرسوم الرئاسي رقم 21-139، المؤرخ في 12 أبريل 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، المؤرخة في 18 أبريل 2021.

(3) أنظر المادة (39) من القانون رقم 90-14 (المعدل المتمم) السابق ذكره،

(4) عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ذكره، ص.12.

(5) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص.234.

مع فكرة السلطة السلمية، زيادة على أن العمل النقابي يشكل عامل تهديد لاستقرار الوظيفة العمومية⁽¹⁾ وهو الطرح الذي أظهر الواقع نسبيته.

فتنظيم العمل النقابي وهيكلته أفرز في النهاية ضمان التعددية في الممارسة النقابية، ما انعكس إيجابيا على طبيعة العلاقة بين النقابات والهيئات المستخدمة في ظلها، القائم على فكر يحفظ التوازن بينها، الأمر الذي انعكس على ممارسة السلطة التنفيذية من خلال إصدار القوانين الأساسية الخاصة المرتبطة بالأمر رقم 03-06، وتحسين الرواتب زيادة على الأدوار الاستشارية والتمثيلية⁽²⁾.

في ضوء ما ناقشناه نصل إلى أن الممارسة النقابية يتعين أن تُجسّد دلالة النضج القانوني في مفهوم الحرية النقابية، التي يجب أن تُقرأ أدوات ممارستها في نطاق المصلحة العامة وحدود دلالة النظام العام كقيد مؤسس له ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري 2020⁽³⁾ وهذا القيد يتعين أن يقرأ في اتجاهين اتجاه ضمان لاستقرار المؤسسة المستخدمة، واتجاه يؤسس لاستقرار المراكز القانونية للموظفين واتجاه ثالث يُمكن من ممارسة الحق النقابي، فالخروج على هذا النطاق من شأنه التسبب في خلق ردّات فعل رسمية تظهر خروج العلاقة بين النقابات والسلطة من مفهوم التكامل إلى مفهوم التصادم وهو مدلول له انعكاسه على استقرار العمل النقابي؛ وفي تصريح للوزير الأول أشار فيه إلى التالي: "...إن ممارسة الحريات النقابية حق مكرس دستوري ومضمون قانونا، ولكن الإفراط والتعسف في استغلاله لن تكون له إلا نتائج عكسية..."⁽⁴⁾.

ويرتبط هذا الطرح بالتنظير لطبيعة القيد المؤسس له ضمن نص المادة 34 كونه ورد في سياق عام يُظهر بوادر عدم الوضوح في تحديد حدود الممارسة النقابية، وهي الحدود التي تعمق غموضها في ظل التحديد العام لممارسة النشاط النقابي وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به طبقا لنص المادة 35 من

(1) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص. ص. 685، 686.

(2) رشيد واضح، "الحرية النقابية في الجزائر من الأحادية إلى التعددية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2018، ص. 525.

(3) أنظر الفقرة الثانية المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) اجتماع الحكومة موضوعه التأكيد على نهج الحوار لتعزيز السلم الاجتماعي: متاح على موقع بوابة الوزارة الأولى للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3LMVHn1> أُطلع عليه يوم 28/10/2021 على الساعة: 10: 25.

الأمر رقم 03-06 السابق الإشارة لها، وإمكانية تفعيل أداة المصلحة العامة كإجراء ضابط لعمل النقابات وإن كان بدوره يخضع للحماية العامة المكرسة ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، بضمان عدم تقييد الحرية النقابية حد إهدار جوهر ممارستها⁽¹⁾. هذا الإبهام مؤشر لعدم وضوح هذه الحدود وشفافيتها، وهو ما قد يترتب عنه تعارض بين الحق في الممارسة النقابية وحريتها، والحق في تنظيمها وإخضاعها للقوانين والتنظيمات.

في المقابل لا بد أن تستغل الأدوات التي يتيحها القانون نفسه لفعالية الممارسة النقابية؛ من بين هذه الأدوات ما ورد في نص المادة 18 من القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق في الإضراب، إذ تتيح إمكانية الاحتجاج على تأخر قيام السلطة بالتزاماتها التنظيمية، والتزام هذه الأخيرة بتنفيذها في أجل 30 يوم⁽²⁾ وهنا تنفيذ الالتزام ممكن إذا تعلق بتماطل السلطة المستخدمة، غير أن تعقيد تنفيذ هذا النص يُمكن أن يبرز في حالة كون التأخر في التنفيذ ناتج عن غياب الإمكانيات التنفيذية، بمعنى النصوص القانونية التطبيقية، وهو ما ترجمه تأخر غير مبرر في إصدار القوانين التنفيذية للأمر 03-06، وما أفرزه من تأخيرا في الاستفاضة من بعض الحقوق المكفولة ضمنه كالاستفاضة من التشريعات وهو ما نتعرض له في العناصر اللاحقة.

عظما على ما سبق، يظهر أن التشريع ليس المُتسبب الوحيد في إحداث وضعيات اللأستقرار وللأمن ضمن البيئة الوظيفية، بل قد يكون انعكاس لمجموعة الفواعل المؤثرة في نطاق هذه البيئة عندما يُفقد عنصر الانسجام في آدائها، ما يعني أنه يُطرح إلى جانب معقولية القانون بالنسبة للمخاطبين به معقولية ممارسة الحق ومعقولية تنظيمه.

ما يعني أنه يتعين التعامل تشريعيا مع حرية الممارسة وفق علاقة الجزء بالكل، في حدود المحافظة على انسجام العمل النقابي في نطاق الوظيفة العمومية، ودرجة التخصص في جودة الممارسة النقابية، ذلك أنها لا ترتبط ببرنامج حزبي، بل تتعلق بالنظام القانوني الذي يحكم الوظيفة العمومية والموظف، في ظل العلاقة الأساسية اللائحية والتنظيمية، وكيفيات التأثير في هذا النظام من زاوية

(1) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (18) القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6، المؤرخة في 07 فيفري 1990.

إيجابية، وضمان عدم خروج العمل النقابي على أهدافه، وهو الانسجام المُحَدِّدُ لفعالية التمثيل النقابي على مستواه الكلي في ظل نظام يحترم الاستقرار والأمن القانوني في حدود تشابك العلاقات الناتجة عن الممارسة النقابية.

2: الحق في الإضراب دلالات الانسجام والتعارض مع الحق في التمكين

تناقض النصوص القانونية لا يرتبط بالتعارض الظاهر بينها على مستوى نصي فقط، بل قد يظهر تأثير هذا التعارض على مستوى التطبيق؛ بحيث يؤدي تنفيذ حكم قاعدتين معا إلى حظر إحداها⁽¹⁾. وبالرجوع لنص الدستور نجد المادة 70 منه اعترفت بالحق في الإضراب والحق في ممارسته في إطار القانون⁽²⁾، في حين أن نص المادة 36 من الأمر رقم 03-06 اعترفت للموظف بممارسة حق الإضراب في إطار القانون⁽³⁾، والموظف صفة لازمة لكل من توفرت فيه شروطه طبقا للضوابط المحددة في نص القانون نفسه، بموجب أحكام المادة 4 من نفس الأمر السابق ذكرها، والحق في النصين يظهر انسجاما في تناوله وفي إثبات الحق في الإضراب، وإثبات الحق في ممارسته وإحالة تنظيمه لقيود القانون.

غير أنه في ظل هذه الإحالة يتراوح الحق في الإضراب بين دلالاتي التناقض والانسجام؛ إذ صَمِنَ الأمر رقم 03-06 للموظف الحق في ممارسة الإضراب بموجب نص المادة 36 منه، كما حُفِظَ له أيضا الحق في عدم الإضراب على المستوى الفردي بموجب نص المادة 34 و35 من القانون رقم 02-90⁽⁴⁾ وهو ما يطرح من زاوية واقعية تكتلين تتعارض ممارستهما للحق في نفس المؤسسة المستخدمة، ما يعني أن هذه الممارسة يمكن أن تؤول كمعارضة للمعارضة، غير أنه طرح ينسجم مع القاعدة الدستورية "... حماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور"⁽⁵⁾.

فعلى المستوى النصي يمكن أن تندرج الحقوق المتناقضة في مسلك تشريعي واحد؛ بحيث يؤدي ضمان التمكين من الحق في صورته الكلية لا النسبية، تعطيل الحق المقابل، وهو ما يرتد بدوره على

(1) دلال لوشن، " إشكالية التوفيق بين الإرادة العامة ومقتضيات الأمن القانوني"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 2017، ص. 245.

(2) المادة (70) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) المادة (36) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) المادة (34) (35) من القانون رقم 02-90 السابق ذكره.

(5) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

كيفية صناعة التشريع⁽¹⁾. الذي معناه أن الحقوق المتقابلة الحق في الإضراب والحق في عدم الإضراب يقعان في دائرة التعارض، والتعارض عارض من عوارض الأمن القانوني لتأثيره المباشر على جودة النص.

الذي ينشأ نتيجة تنافر وتضارب قواعد القانون، بحيث يُفقد اتساقها، ويُمتنع وضعها موضع التطبيق، إلا من خلال إخضاعها لمعيار القاعدة الأقوى من حيث تدرج القواعد القانونية، أو من خلال معيار النص العام والخاص لصالح ترجيح الأخير، وفي حالة إنفلات التعارض من الخضوع لمعيار ترجيحي تقع إستحالة التطبيق المتزامن للنصوص المتعارضة⁽²⁾.

وهو الطرح الذي يقودنا للتساؤل ما هو الحل في الوضعية التي يكون المساس فيها بجوهر الحق نتيجة حفظ القانون لممارسة جوهر الحق؟ وبالاستناد إلى نفس النص الدستوري، وبالبحث في أبعاد القيد العام بالإحالة للتشريع والتنظيم المحدد ضمن الأمر رقم 03-06 على الحق في اللجوء للإضراب بالنسبة للموظف؛ نجد أن الحماية وضمانها يبرز من خلال انتظام النصوص القانونية.

فالنصوص القانونية لا تخرج من دائرة النص الحاكم، ومقتضاه العلوية والسمو على باقي النصوص، ثم تتدرج هذه الحاكمة بتدرج أنواع النصوص القانونية، القوانين واللوائح، القرارات، هذه الهرمية يقابلها هيكلية قاعدية لنصوص القانون، التي تلتقي في مصدرها ونوعها فلا يُتصور تعارضها ولا تناقضها⁽³⁾.

والواضح أن تكافؤ المصدر يحجب الحل القائم على فكرة التدرج، والذي خلاصته أن استكمال المعايير القانونية قد يكون حله في البحث في قصد المؤسس الدستوري، وقراءة هذه الصّديات مع طبيعة التحولات المجتمعية والوظيفية التي ترتب عنها اختلاف بين أصل نشأة الحق في الإضراب، وبين النتائج المترتبة على ممارسته في الوقت الحاضر، ويُظهر ذلك أن مطلب إعادة قراءة المعايير المرتبطة بالحق في الإضراب أصبح أكثر من ضرورة، في ظل التحول المرتبط بطبيعة الحق نفسه بموجب دسترة الأمن القانوني.

(1) دلال لوشن، المرجع السابق ذكره، ص. 241.

(2) مصطفى مصباح شليبيك، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون-نظرية الحق، ط 1، دار الكتب الوطنية، ليبيا، 2002، ص. 188.

(3) محمد أحمد شحاتة حسين، المرجع السابق ذكره، ص. 212.

ما يؤكد امتناعية النص عن الفهم، وهي امتناعية لها جذورها في الفقه بسبب النقاش حول الحق في الإضراب، واحتكار ممارسته من قبل التنظيم النقابي، وهو ما يتعارض مع النصوص الدستورية التي نصت على الحق فيه بصورة مطلقة دون تحديد، ما يناقض حرية العمال في الانتماء النقابي من عدمه سواء بالتأثير على هذه الحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹⁾. وهو مؤشر غموض جلي يحيط بأحكام القانون رقم 90-02 يتناقض ودلالات الأمن القانوني بشأن سهولة فهم القانون، ويفتح باب التأويل، كما أن غموض النص يؤثر في جوهر الحق في الإضراب وفي ضمانات ممارسته.

فنوعية النص يؤثر في طبيعة أدواته المستعملة لتحقيق غرضه القاصد له، فغاياته تتمحور حوله، وهي الغاية التي تتحقق بموجب ما يتيح القانون نفسه من أدوات تقع في دائرة تحقيق قصده، بموجب ما يسخره من وسائل⁽²⁾.

مانتوصل بموجبه إلى أن التعامل التشريعي مع الحق في الإضراب يحتاج إلى إعادة ضبطه بقاعدة الوضوح والسهولة التي تؤسس لها المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والابتعاد عن التعقيد والغموض في تحديد أطرافه على الأخص، وهو ما سينعكس على ضمان ممارسته.

المطلب الثاني: أدوات الاستقرار ومؤشرات اليقين في تطور الوضعية القانونية للموظف

ترتبط الحقوق المكفولة للموظف بالمركز القانوني له، كما ترتبط الحقوق والضمانات من ناحية موضوعية بالأمر رقم 06-03 فهو مصدرها، إذ أن الحقوق والضمانات لا يمكن أن تنفصل عن نطاق التأثيرات الوظيفية أو السياسية أو الاجتماعية التي تولدت في سياقها، أو عن الثقافة القانونية التي تشكلت وتكونت في ظلها، فلا يمكن قراءة القواعد النصية المتعلقة بالراتب، والتكوين وتحسين المستوى، والحماية الاجتماعية للموظف، بعيدا عن دلالة السياسة التشريعية العامة في الدولة، وتأثير مختلف الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وطبيعة البناء النصي في ميدان الوظيفة العمومية من الناحية الموضوعية.

بالإضافة إلى دلالة السياسة التشريعية الأساسية التي تتمظهر في مضمون الدستور، تتجسد مظاهر هذه السياسة ضمن التشريع الفرعي الذي يعالج كل تفاصيل النموذج التشريعي الأساسي في شكل

(1) ميثم غانم جبر المحمودي، حق الإضراب بين الحظر والإباحة (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2016، ص.121.

(2) أحمد إبراهيم حسن، المرجع السابق ذكره، ص.228.

تشريعات فرعية⁽¹⁾، وضمن هذه النصوص تبرز مظاهر السلطة الإدارية، السلطة التقديرية، وضرورة المصلحة، وهي المظاهر التي تجعل مدلول الحماية للمركز القانوني للموظف أكثر ارتباطاً بالأمن القانوني.

وعليه نحاول تتبع مجموعة النصوص القانونية، التي تنظم هذه الحقوق في مرجعيتها للأمر رقم 03-06، ومدى تجسيدها لمقتضيات الأمن القانوني، ومظاهره، ومظاهر ائتمان الموظف على مركزه القانوني، وآثارها عليه ضمن العناصر التالية: التوقع المشروع وضمانات الحماية في الحق في الراتب ونظام التحفيز (الفرع الأول) معيار الجودة في نظام التكوين وتحسين المستوى ونظام الترقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التوقع المشروع وضمانات الحماية في الحق في الراتب ونظام التحفيز

يعتبر الراتب من أهم العناصر التي يتكون منها نظام الحقوق في الوظيفة العمومية، كونه كُرسٌ كتجسيد ملموس للحق في ظل المفهوم البسيط لنص المادة 32 من الأمر رقم 03-06، في مقابل مفهوم مركب ناظر الحق فيه بدلالة الواجبات الأساسية للموظف ضمن المادة 121 من نفس الأمر⁽²⁾. وهو المعيار المكافئ للراتب في مفهوم المادة 6 من المرسوم الرئاسي 304-07 بطول مصطلح "...الالتزامات..."⁽³⁾ كمرادف للواجبات ضمن المادة 121، واقتران الحق في الراتب بمفهوم الواجبات القانونية الأساسية يقودنا إلى نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 19-165 أين تكرر استعمال نفس المصطلح بمناسبة تحديد معايير التقييم، إذ تم في نفس النص التمييز بينه وبين دلالة الواجبات العامة⁽⁴⁾ من دون تحديد العناصر المندرجة ضمن كل منهما، ما يضيف نوع من الحماية حول اقتران استحقاق الراتب بدلالة الواجبات الأساسية للموظف فقط ضمن نص المادة 121 من الأمر 03-06، في حين أن عناصره حُددت ضمن نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 304-07 في "الراتب الرئيسي. العلاوات والتعويضات"⁽⁵⁾، وهو ما يتفق مع النطاق العام المحدد للواجبات الأساسية في نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19-165.

(1) كمال درويش، نبه العلقامي وآخرون، المرجع السابق ذكره، ص.37.

(2) المادة (32) (121) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المادة (6) من المرسوم الرئاسي رقم 304-07 السابق ذكره.

(4) المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 السابق ذكره.

(5) المادة (06) من المرسوم الرئاسي رقم 304-07 السابق ذكره.

إذ يعتمد التنظيم القانوني للراتب على التقنية المحاسبية بضمان ترتيبه وتدرجه طبقاً لقاعدة تطور المسار المهني عمودياً وأفقياً⁽¹⁾. ومن الجدير بالذكر أن التنظيم القانوني للراتب مصدره الأساسي النصوص القانونية؛ ما يعني دعم ضمانات الحق في الراتب، كما أن تطور الراتب غير مرهون بدلالة مفهوم التدرج العمودي فقط، فالمادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 07-304 صَمَّنت زيادة استدلالية للموظف في حالة انتمائه لرتبة لا يتيح قانونها الأساسي إمكانية التدرج للسلك الأعلى⁽²⁾ وفي نص المادة ضماناً إضافية للموظف بإعطاء مفهوم مرن للحق في التدرج في الراتب، بعدم اشتراط اقتران ذلك بالتدرج في الرتبة، ما يدعم الوضعية الاقتصادية للموظف، وضمان استقراره اجتماعياً من حيث المبدأ القانوني.

ولذا يعتبر الراتب حق للموظف لا يرتبط بسمات خاصة له، من مصدر تنظيمي غير اتفاقي يُعتمد في تحديده على معايير موضوعية غير ذاتية، ترتبط بالانتماء لسلك أو رتبة معينة⁽³⁾، ما يعني أن من بين أهم ضماناته أنه لا يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، كون ضمانه يرتبط بمفهوم الأجر القاعدي الأدنى والذي مصدره القانون، عكس المردودية التي تعتمد بدرجة أولية على رأي المسؤول السلمي ودرجة تقييمه للموظف، تساوي قيمة الاستحقاق المالي المرتبط بها⁽⁴⁾. ما يعني أهمية الصياغة القانونية التي جاءت في ظل المادة 117 من الأمر رقم 06-03 بتأسيسها حماية قانونية مباشرة للراتب وضمانه كحق للموظف.

وقد عرفت التشريعات المتعلقة بالراتب منحى تصاعدي، ترتب عنه تضخم ملحوظ في النصوص القانونية المنظمة للراتب فبشأن النصوص القانونية التي صدرت تطبيقاً للأمر رقم 06-03 نذكر منها:

← -المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 61، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007، (المعدل والمتمم).

← التعليمية رقم 07 الصادرة عن رئيس الحكومة المؤرخة في 29 ديسمبر 2007 المتعلقة بتطبيق

(1) التعليمية رقم 07، المؤرخة في 29 ديسمبر 2007، الصادرة عن رئيس الحكومة، المتعلقة بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم. ص.5.

(2) المادة (117) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) أحمد سليم سعيفان، المرجع السابق ذكره، ص.212.

(4) المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 15-59، المؤرخ في 8 فيفري 2015، المحدد للعناصر المكونة للأجر الوطني الأدنى المضمون، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 08، المؤرخة في 15 فيفري 2015.

النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم.

◀ التعليم رقم 09 الصادرة عن رئيس الحكومة المؤرخة في 14 جانفي 2008، المتعلقة بتطبيق النظام الجديد لدفع مرتبات المناصب العليا.

◀ المرسوم التنفيذي رقم 15-59 المؤرخ في 8 فيفري 2015، المحدد للعناصر المكونة للأجر الوطني الأدنى المضمون، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 08، المؤرخة في 15 فيفري 2015.

◀ بالإضافة إلى مجموعة من المراسيم التنفيذية التي تحدد النظام التعويضي لمختلف أسلاك الموظفين (64 مرسوم تنفيذي)⁽¹⁾ زيادة على مجموعة من القوانين والتنظيمات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالراتب تتمثل في:

◀ -المرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.

◀ المرسوم التنفيذي رقم 08-60، المؤرخ في 23 فيفري 2008، المتضمن التدابير الانتقالية لتطبيق المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 27 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخة في 24 فيفري 2008.

◀ القرار رقم 212 المؤرخ في 23 سبتمبر 2012 المعدل للقرار رقم 747 المؤرخ في 13 سبتمبر 2011، المحدد لمعايير التنقيط لصرف علاوات المردودية وتحسين الأداء في التسيير وتحسين الأداء لفائدة الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتعليم العالي.

وهناك العديد من النصوص التنظيمية، والتعليمات والمناشير التي لا يتسع المقام لذكرها، ما ترتب عنه تصاعد منحنى التشريع المرتبط بالراتب، ما يؤدي لصعوبة النفاذ لمختلف النصوص القانونية التي

(1) مجموعة المراسيم التنفيذية المتعلقة بالنظام التعويضي لبعض الأسلاك متاحة في: موقع المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري: <http://www.dgfp.gov.dz/ar/texte.asp>، أطلع عليه بتاريخ 2021/05/15 على الساعة 18:36.

تنظمه في ظل تشعبها وتشابكها، والتضخم صناعة تُضعف معيارية النص القانوني، وتؤثر على ضمان نفاذ الموظف للقانون، الذي يحكم مساره المهني في زاوية الاستحقاقات المترتبة على الأجر.

تتميز لهذا العنصر نقسه للعناصر التالية: الراتب في ميزان الأنسنة والتناسب والعقلنة في القانون (أولا) أدوات الاستحقاق ومؤشرات الثقة في النظام القانوني للتحفيز (ثانيا).

أولا: الراتب في ميزان الأنسنة والتناسب والعقلنة في القانون

اضطراب المسار المهني للموظف من شأنه أن يؤثر على الراتب، كما في حالة العقوبات التي تمس بصورة مباشرة أو غير مباشرة حقه في الراتب، وعليه نبحت ضمن هذه الإجراءات عن الأمن القانوني للموظف وأثره في حماية حقه في الراتب، في غير الحالة العادية لاستحقاقه في حالة التوقيف المرتبط بظنية ارتكاب خطأ مهني من الدرجة الرابعة والثالثة (1) وقف الراتب في حالة المتابعة الجزائية بين اجتماعية القانون وعقلنته (2) ضمانات حماية الحق في الراتب في حالة إعادة التصنيف في مقابل الحق في حماية الاستقرار المالي للموظف (3) الضريبة على الدخل ومبدأ عدم الرجعية (4).

1: حالة التوقيف المرتبط بظنية ارتكاب خطأ مهني من الدرجة الرابعة والثالثة

المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 تبرز لنا نمطا قانونيا يؤسس لتقنين يخاطب كل عناصر الموارد البشرية في سياقها المؤسسي أو الهيكلي؛ من زاوية اللغة المعتمدة في تحديد الواجبات ذات الطابع الأخلاقي⁽¹⁾، ما ينسجم مع النمط المكرس ضمن الأمر رقم 06-03 من حيث العلاقة القائمة بين مجموع الموارد البشرية في المؤسسة المستخدمة، بكونها قائمة على عنصر الاحترام⁽²⁾.

والمراد بأخلاقيات المهنة هو الالتزامات القيمية والأدبية، التي يكلف بها مجموعة الموارد البشرية المنضوية في هيكل مؤسسية معينة ترتبط برابطة الهرمية، والخضوع لمجموعة القواعد والأنظمة الواجبة الإلتباع، واقتنائها بنظام ردي قائم على فكرة العقوبات التأديبية⁽³⁾. على أن مفهوم الضوابط الأخلاقية يتميز بالتعقيد وعدم الوضوح عند مقارنته بمتغير الأمن القانوني ذلك أن غاية القانون المعاصرة ترتبط

(1) أنظر: المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 السابق ذكره.

(2) أنظر: المادة (52) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ذكره، ص.ص. 294، 295.

بتحقيق متطلبات الأمن القانوني. الغاية التي لم تُحدِّد كثيراً عن الأصل الذي يهدف القانون لبلوغه من خلال سعيه لتحقيق مطلب الاستقرار والأمن، بينما يتمحور موضوع الأخلاق وغايتها في تحقيق مفهوم الكمال والمثالية في سياق توقعي لما يجب أن يكون⁽¹⁾.

و يثير نص المادة 173 من الأمر رقم 03-06 أبعاد استمرار العلاقة اللائحية التنظيمية في بعدها القانوني، في ظل اهتزاز استقرار المركز القانوني للموظف، من خلال تقرير الإبقاء على نصف الراتب في حالة الموظف الذي يكون محل توقيف مؤقت، لغاية الفصل في المتابعة التأديبية المتعرض لها بموجب ارتكابه لخطأ مهني كُيفَ إدارياً على أنه خطأ من الدرجة الرابعة أو الثالثة⁽²⁾. من زاوية الأمن القانوني يرتبط هذا النص بالتوقع المشروع للموظف من جهة، ومن جهة ثانية بحفظ الحق المكتسب له بموجب مركزه اللائحي في مواجهة الإدارة.

فعنصر التوقع المشروع بالنسبة للموظف ينبغي أن يكون عقلانياً ذلك أنه مرتبط مباشرة بالعلاقة اللائحية التنظيمية؛ وهي العلاقة التي تتضبط بخضوع الموظف لموجباتها وانضباطه بشروطها، ضمن حدود ما تبيحه وتقره النصوص القانونية الضابطة لها، ولعلاقته مع الإدارة المنشأة في مرحلة سابقة على قيام العلاقة⁽³⁾. ما يعني أن أسبقية إصدار ونشر الأمر رقم 03-06 يُفترض معها أن الموظف على دراية كاملة بالنظام الانضباطي الذي يحكمه، وبناتج مخالفته أي العلم المسبق بنص المادة 173 من الأمر رقم 03-06 هذا من جهة.

من جهة ثانية تُظهر الفقرة الثانية من المادة 173 تراجعاً في مراعاة الثقة المشروعة للموظف المخاطب بحكم القاعدة القانونية؛ كونها ساوت في حكم النص بين الموظف الذي تحصل على البراءة بعد متابعته تأديبياً، وبين الموظف الذي لم تتم تبرئته، إنما سقطت المتابعة التأديبية بسبب تهاون اللجنة الإدارية في نظر ملفه التأديبي ضمن الأجل، من حيث استرجاع كل الحقوق وكذا الراتب عن فترة التوقيف⁽⁴⁾. وفي الفقرة الثانية نص على الرجعية بقوة القانون؛ والرجعية بقوة القانون هي سلطة تُمنح

(1) توفيق حسن فرح، المرجع السابق ذكره، ص.31.

(2) المادة (173) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) سليمان سليم بطارسة، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص.61.

(4) وهي الأجل المحددة ب 45 يوماً يبدأ سريان حسابه من تاريخ ارتكاب الموظف للخطأ الأمر الذي أشارت له المادة (166) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، وانظر في نفس الموضوع: المنشور رقم 10، المؤرخ في 16 جانفي 2019،

للإدارة، تملك بموجبها الإدارة إعادة الاستقرار للمركز القانوني المتشكل في الماضي، من غير أن يترتب على تصرفها البطلان بسبب إجازة الرجعية بحكم القانون⁽¹⁾، والتوقع المشروع للموظف هنا يتقاطع مع مسألة استقرار القانون.

من حيث أنّ استقرار القانون عند "Fromont" يرتبط بتنفيذه دون مراعاة الظروف التي ينشأ فيها بينما التوقع المشروع يُأخذ فيه بعين الاعتبار مختلف المراكز القانونية، والوضعيات القائمة عند تنفيذ القانون⁽²⁾. والواضح أن النص لم يراعي تمايز مختلف الوضعيات القانونية المترتبة عن العملية الإجرائية والموضوعية الناتجة عن مسألة توقيف الموظف، طبقاً لنص المادة 173 من الأمر موضوع الدراسة، إنما رجح مسألة استقرار القاعدة القانونية.

من جهة أخرى يظهر أن للموظف بموجب نظام الحماية المكفول له في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية، الحق في الاستفادة من الحماية في الوضع الذي يوقف فيه تحفظياً، لكون الأخير لا يقطع استمرار العلاقة اللائحية التنظيمية⁽³⁾. وهنا نتفق مع هذا الطرح لأن من أهم الأبعاد التي تؤسس لها المادة 173 من الأمر رقم 03-06 هي ضمانات المركز القانوني للموظف في ظل التمهيد لمتابعته تأديبياً.

2: وقف الراتب في حالة المتابعة الجزائية بين اجتماعية القانون وعقلنته

التناسب مفهوم قانوني ركنه العدالة والمعقولية في الإجراء الإداري المتخذ، وربطته بواقعه المجتمعي وغايته وهدفه⁽⁴⁾، ما يدلُّ أن القانون يجب أن يُقرَّراً وضعية الموظف الذي يُنظم علاقته بالوظيفة، قراءة واقعية، لها بعد إنساني تأخذ بعين الاعتبار طبيعة مركزه القانوني، دون تجريدها من الواقع وهو ركن التناسب في القانون، والتناسب في حكم القانون مسألة تثير الارتباط بالأمن القانوني وبالمنطق القانوني، وهو معيار لمؤشر المقبولية في حكم القانون.

=الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بكيفيات تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي، ص 1.

(1) هشام محمد البديري، المرجع السابق ذكره، ص 64.

(2) نقلاً عن: عبد اللطيف محمد محمد، المرجع السابق ذكره، ص 114.

(3) أحمد بركات، بلوفة وليد، "أحكام التوقيف التحفظي للموظف العام دراسة مقارنة"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة أحمد دراية، الجزائر، 2021، ص 212.

(4) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة على التناسب في القانون الإداري دراسة تأصيلية تحليلية، المرجع السابق ذكره، ص 86.

إذ لا يمكن قراءة قواعد الوظيفة العمومية بعيدا عن خصائص التشريع وميزاته، لإمكان قياسه بمقياس العدل أو انتقائه، وبالتالي الوقوف على مدى مراعاته للأمن القانوني من عدمه؛ فالقواعد العامة والمجردة في الأمر رقم 03-06 المتعلقة بالحق واستحقاقه، والواجب والالتزام به تحظرُ فيها إمكانية مخالفة أحكامه وضوابطه من قبل الموظف، وهي الإمكانية التي تُظهر خاصية القانون.

فالقانون يقع حكمه على إرادة الإنسان، وهي ذات الإرادة التي تختص بإمكانية الخروج على أحكامه، ولو قُيدت بالقهر والجزاء، فهو لا يحدُ من قدرة الأفراد على الاختيار، وإنما يُنظمها وهي الخاصية الاجتماعية للقانون⁽¹⁾. وهي الخاصية التي رصد المشرع إمكانية تحققها من خلال مقروء القاعدة المكرسة ضمن المادة 174 من الأمر رقم 03-06، والمتعلقة بتحديد المركز القانوني للموظف في حالة تعرضه لمتابعة جزائية، تمنع إمكانية مزاوله الوظيفة بصورة منتظمة، أو في الحالة التي تمنع طبيعة الفعل نفسه التحاق الموظف بمنصب عمله، إذ يتعين خلال هذه الوضعية تمكين الموظف الاستفادة من قسم من راتبه، لا يجاوز النصف مع عدم حرمانه من المنح العائلية لمدة تساوي على الأكثر 6 أشهر ما تضمنته المادة 174 من نفس الأمر والمنشور رقم 10 المؤرخ في 15 جانفي 2019 في شأن تحديده الآثار المترتبة على التوقيف⁽²⁾.

وهو وجه من أوجه اجتماعية القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومراعاته لطبيعة الظروف الخارجية أو الداخلية، التي يمكن أن تؤثر على علاقة الموظف بالإدارة، أو استقرار مركزه القانوني.

فالقانون غايته الموازنة بين المصالح الاجتماعية، والاعتماد في تحديد الأولى منها بوزنه بميزان العدل والقسط، في ظل أهداف هي غاية القانون، تتحدد بموجب السياسة التشريعية، من طبيعة اجتماعية أو اقتصادية أو ذات أبعاد إنسانية⁽³⁾. وهو البعد المتحقق بموجب المادة 174 من الأمر رقم 03-06، بمُهاينة أحكامه مع الواقع الاجتماعي والإداري للموظف، وتكييفها إنسانيا مع أوضاعه حتى في ظل الحالة التي يكون فيها خارج مفهوم الانضباط⁽⁴⁾، ولا تفقد هذه القواعد خاصيتها الاجتماعية، بسبب سلطة

(1) سمير تناغو، جوهر القانون، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 14، 15.

(2) المادة (174) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، وشرح أحكام المادة 174 ب/خ التوقيف التحفظي، المنشور رقم 10، المؤرخ في 16 جانفي 2019 السابق ذكره، ص. 3.

(3) صلاح الناهي، محمد صبحي نجم وآخرون، المرجع السابق ذكره، ص. 28.

(4) أنظر المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 19-195 السابق ذكره. وانظر الأحكام الانضباطية للموظف ضمن الباب السابع من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

تحويل الإدارة تقدير القسم من الراتب المُستحق للموظف طبقاً لما أوردته الفقرة الثانية من المادة 174 من الأمر أعلاه⁽¹⁾.

فالسطة التقديرية للإدارة لا يمكن نفي أهميتها ضمن نص المادة 174، فإن كان من موجباتها إخضاع الإدارة في اتخاذ قراراتها لمراعاة مبدأ الملاءمة، الذي مقتضاه ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مجموعة الظروف المحيطة والمزامنة له، التي بموجبها يوصف بكونه ملائم⁽²⁾. فهي مقيدة بعنصر المعقولة في القرار، وهي ركن متين من أركان الأمن القانوني و" المعقولة كمبدأ تنطبق على القرار الذي يكون غير معقول إلى درجة تمثل تحدياً للمنطق أو للمعايير المعقولة..."⁽³⁾.

ووضعية التوقيف التحفظي تُناقض في الظاهر أصل الشعور بالأمان، الذي يعد من أهم ركائز الأمن القانوني، ففيه يتحول عنصر الاستقرار والضمان الذي تضمنه العلاقة اللائحة التنظيمية المشار لها سابقاً إلى ضده، فيصبح المركز القانوني للموظف مضطرباً مهدداً لا أمان قانوني فيه، لكنه وضع ظاهر لا يعكس أهمية القيمة القانونية في نص القاعدة التي تضمنتها المادة 174، إذ أنّ الأمن القانوني يتجسد في هذه الحالة في الروح الاجتماعية للقانون، وفي ضوابط صناعة القرار الإداري، الذي يتعين أن ينضبط بضابط العقلانية.

من حيث أنّ الجزاء التأديبي هو استثناء على انتظام الوظيفة، ومنه يتعين عقلنة استخدامه بما يخدم الغاية المتوخاة منه أي تقويم الموظف، ولا يتعين الغلو في اللجوء له إلى الحد الذي يبيث الاضطراب والاستقرار في نفسه، وفقد الثقة في الإدارة التي ينتمي لها⁽⁴⁾. وهو ما ينجم مع مرونة النص والإمكانات القانونية التي تتيحها هذه المرونة.

(1) الفقرة الثانية من المادة (174) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره. وأنظر في شأن السلطة التقديرية للإدارة في تقدير جزء من الراتب: مراد بوطبة، "الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري"، **حوليات جامعة الجزائر 1**، المجلد 33، العدد 4، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2019، ص. ص 213، 214. وأنظر في ذات الأمر: أحمد بركات، وليد بولقد، المرجع السابق ذكره، 2021، ص. 217.

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص. 130.

(3) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة على التناسب في القانون الإداري دراسة تأصيلية تحليلية، المرجع السابق ذكره، ص. 228.

(4) عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص. 85.

كون نسبة عدالة القانون وتحقيقه لشرط المساواة في تطبيقه، تَظْهَر في طبيعته التي تتشكل بناء على الوضع المهيمن في المجتمع الناشئ فيه⁽¹⁾. وفي عنصر الاستقرار ضمن متغير نوعية القانون. يشير "هورستر" إلى أنه حتى ولو ارتبط القانون بميزة التشكيك فيه وفي أخلاقيته وفي عدالته؛ فهي ميزات لا تنفي عنه خاصية القانونية، كما لا يؤثر ذلك في درجة إلزاميته، إذ يبقى الأفراد المخاطبين بأحكامه مسؤولين قانوناً عن تصرفاتهم المخالفة⁽²⁾. فلا عدالة القانون لا تجرده من خاصية إلزاميته، وهو طرح ينسجم مع الواقع الذي قد تثيره تطبيقات النصوص أعلاه، إلا أنها قد تقع في دائرة التضاد بينها وبين الدلالة الكلية للأمن القانوني.

على أن مبدأ المشروعية يتدخل ليوازن تطبيقات المادة 174 من الأمر رقم 03-06، ويحقق مقتضى الأمن القانوني، ويعيد حكم النص لنصاب المعقولة فيه؛ إن جنحت الإدارة عن مقتضياته بحيث تنقيد الإدارة في تقييد الراتب في نطاقه الجزئي المحدد في المادة 174 أعلاه، بحكم المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، من حيث عدم جواز تقييد التمتع من الراتب حد المساس بجوهره⁽³⁾.

وإن كانت النقاط المثارة أعلاه من حيث طبيعة قراءتنا للنص، وقعت في دائرة ما أوجده لنقف فيه على غاية المشرع منه، وطبيعة انعكاسها على المركز القانوني للموظف، وأمنه القانوني في جزئيته الاجتماعية، وفي جزئية علاقة ممارسات السلطة الإدارية بالحق في الراتب تأسيساً على ما ورد في صلب النص.

لا يَهْزُ استقرار الوضعية القانونية للموظف أو يؤدي إلى الاضطراب في مركزه اللائحي، بل على العكس أسهمت المادة 174 من الأمر رقم 03-06 في دعم المركز القانوني للموظف، في غير حالة الانضباط التي تحكم العلاقة القانونية الأساسية له، وهو امتياز يُثمن ومُعزز لدلالة الحق في الراتب فعالة القانون مضمون ثابت، غير أن تطبيقات هذا المضمون تحيلنا إلى نتائج متغيرة، ويُظهر أن نظام الوسطية ليس دائماً أمثل حل لاستقامة ميزان العدالة، وهي الخصوصية التي تحيلنا إليها العلاقة اللائحية التنظيمية.

(1) هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق ذكره، ص. 83.

(2) أشار له: روبرت ألكسي، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 85، 86.

(3) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

3: ضمانات حماية الحق في الراتب في حالة إعادة التصنيف في مقابل الحق في حماية

الاستقرار المالي للموظف

قد ينتج عن إعادة التصنيف مساس بقيمة الراتب وهو ما يؤثر على المركز القانوني للموظف وعلى الرغم من خضوع الراتب للتنظيم القانوني، تظهر دلائل الأمن القانوني في النظام القانوني المعتمد في تنظيمه في حالة إعادة التصنيف، مراعاة وضمانا لاستقرار المركز القانوني للموظف وللحق المكتسب من خلال ما تضمنته المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 بنصها على مبدأ مهم وهو إعادة التوازن للراتب بمنحه فارق الدخل، في حالة تأثره بإجراء إعادة التصنيف، إذا انخفضت قيمته عما كان يتقاضاه في ظل التصنيف القديم، كما يستفيد من زيادة دائمة في الراتب، تعادل الترقية في درجتين⁽¹⁾، وهنا نتساءل هل يمكن أن يؤثر الإجراء المتعلق بالاستفادة من زيادة تعادل الترقية في درجتين على الفوارق بين الراتب المبنية في الأساس على التصنيف؟

بالإضافة إلى تقرير الرجعية لصالح الموظفين، من خلال تقرير الرجعية في سريان الشبكة الاستدلالية الجديدة للأجور ابتداء من 1 جانفي 2008⁽²⁾ وما رتبته ذلك من إستقادات مالية مرتبطة بالحق في الراتب من خلال احتساب فارق الراتب ابتداء من 01 جانفي 2008 والنص على مقتضى تسديده دفعة واحدة للموظف⁽³⁾. وإن كان مقتضى العدالة يناقض تقرير الأثر الرجعي للقانون، فإن تقرير الرجعية يتفق مع هدف تحقيق الصالح العام⁽⁴⁾، وينسجم مع الأمن القانوني من حيث إلتقاء الأمن القانوني من زاوية ذاتية ومن زاوية موضوعية في خدمة المركز القانوني للموظف، والمعنى أنه من مظاهر دعم الاستقرار المادي للموظف تقرير احتساب الأثر الرجعي للراتب.

(1) المادة (18) من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 السابق ذكره.

(2) المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 08-60، المؤرخ في 23 فيفري 2008، المتضمن التدابير الانتقالية لتطبيق المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 27 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 24 فيفري 2008.

(3) التعليمات الوزارية المشتركة، المؤرخة في 23 فيفري 2008، المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-60 المؤرخة في 23 فيفري 2008 والمتضمن التدابير الانتقالية لتطبيق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

(4) مصطفى محمد الجمال، محمد حسن قاسم، النظرية العامة للقانون القاعدية القانونية الحقوق، المرجع السابق ذكره، ص.

4: الضريبة على الدخل ومبدأ عدم الرجعية

يعتبر عنصر عدم الرجعية من أهم المظاهر التي تدعم استقرار المركز القانوني للموظف اتجاه الإدارة، فمن أهم المبادئ التي تحكم عدم رجعية القرار الإداري في أحد أوجهها لا ترتبط بالحفاظ على الحقوق المكتسبة، فقط بل تزد كذلك إلى كون الإدارة تباشر اختصاصاتها بمراعاة الحول القانونية الصائبة⁽¹⁾، فالسلطة الإدارية لا تملك سلطة قانونية تمكنها من تعديل المُستحق من الراتب بأثر ينسحب للماضي⁽²⁾.

ما يعني أن مبدأ اللأرجعية يُظهر في أحد أوجهه معقولية الإجراءات القانونية، خاصة في الحالة التي ترتبط فيها الرجعية بالمساس بالحقوق المالية للمخاطبين بالقانون، ولذا كانت الضمانة الدستورية المزوجة التي ترتبط بلا رجعية الضريبة، وتقييد وجوبها بالقانون من أهم الضمانات الدستورية المُكرسة للأمن القانوني للموظف، الأمر الذي تجسد ضمن نص المادة 82 من التعديل الدستوري 2020 ونص المادة 64 من التعديل الدستوري 1996⁽³⁾ ذلك أن مخالفة اللأرجعية في القانون من شأنه أن يكون مبعثاً للإستقرار القانوني، ويمس بمعيارية وكفاءة وشفافية عملية التحصيل الجبائي⁽⁴⁾ ولذا تعتبر قاعدة عدم الرجعية في الضريبة على الدخل من أهم الضمانات القانونية التي تسهم في دعم استقرار الوضعية القانونية للموظف اتجاه الراتب.

وهو العنصر الذي نتعرض ضمنه لمبدأ المساواة في الضريبة على الدخل (أ) الصّدية والانسجام بين مبدأ المساواة وقاعدة الإعفاء الجزئي والكلي من الضريبة (ب).

أ: مبدأ المساواة في الضريبة على الدخل

نصت الفقرة الثانية من المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الناتجة عن الضريبة، بتقييد أي إجراء يتعلق بالضريبة من زاوية الإعفاء منها سواء كان هذا

(1) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص. 859.

(2) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، المرجع السابق ذكره، ص. 62.

(3) المادة (64) من التعديل الدستوري لسنة 1996 السابق ذكره.

(4) محمد بن أعراب، مفيدة جعفري، " خرق معايير الأمن القانوني في المنازعات الجبائية"، مداخلة أُلقيت بالملتقى الوطني الأول احترام التوقعات مظهر أساسي للأمن القانوني، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 25-26 فيفري 2016، ص. 8.

الإعفاء بصورة كلية أو جزئية بموجب القانون⁽¹⁾، ويرتبط مبدأ المساواة في الضريبة بالتأسيس الدستوري القائم على تفعيل عنصر العدالة الاجتماعية⁽²⁾، والعدالة الاجتماعية مفهوم في أحد أوجهه يعبر على الحق في ضمان مبدأ المساواة بمختلف تمثلاته، سواء تلك التي تتكافئ فيها الأعباء الناتجة عن النظام القانوني للحقوق والحريات والواجبات، أو تلك الناتجة عن مراعاة الاختلافات الفئوية، بسبب التأهيل والمهارة والخبرة أو طبيعة ما يتطلبه العمل أو تلك المتعلقة بالسن، والتي تكون نتاج التصنيف القائم على الوضع الصحي، أو الحالة الاجتماعية⁽³⁾.

ومؤشر المساواة في الضريبة مؤشر قابل للقياس، بالأخص في ميدان الوظيفة العمومية، بالاعتماد على قاعدة التدرج للنصوص القانونية للوظيفة وعلاقتها الرأسية بالدستور، ومن ثم علاقتها بالتأسيس لقاعدة المساواة في الضريبة، ومدى انطباقها على فئات الموظفين بمختلف تصنيفاتهم، وانتماءاتهم طبقاً لمحددات القوانين الأساسية الخاصة، وهو ما نبحت عنه من خلال نماذج تُظهر أبعاد التنفيذ لمبدأ المساواة في الضريبة على المستوى التشريعي، ومدى تحقيقه لجوهر القاعدة المساواة في الضريبة على الدخلي العنصر التالي.

ب: الضدية والانسجام بين مبدأ المساواة وقاعدة الإعفاء الجزئي والكلي من الضريبة

تضمنت المادة 9 من قانون المالية التكميلي 2020 التي تعدل وتتم أحكام المادة 104 من قانون الضرائب أحكاماً تشريعية تتعلق بالضريبة على الدخل تمحورت حول:⁽⁴⁾.

- إعفاء كلي من الضريبة على الدخل، بالنسبة لفئة الموظفين التي يقل أو يتساوى راتبها مع قيمة 30.000 د.ج.

- تخفيض إضافي للضريبة على الدخل، بالنسبة للفئة التي تتقاضى راتباً أعلى من 30.000 د.ج ويقل عن 35.000 د.ج.

(1) الفقرة الثانية من المادة (82) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) أنظر الفقرة الرابعة من المادة (9) من التعديل نفسه.

(3) عليان بوزيان، "القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 5، العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، 2013، ص. 109.

(4) أنظر المادة (9) من القانون رقم 20-07، المؤرخ في 4 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 33، المؤرخة في 4 جوان 2020.

- تخفيض إضافي من الضريبة على الدخل الإجمالي، بالنسبة لفئة الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة، أو العمال المتقاعدين المنتمين لفئة النظام العام، التي تتقاضى راتبا أعلى من 30.000 دج ويقل عن 40.000 دج.

من الناحية الإيجابية يُثنى أي إجراء من شأنه دعم الاستقرار الاجتماعي للموظف، من خلال اعتماد أي مقارنة تؤثر في نظام الرواتب بتحسينها، وهو ما ينعكس بشكل إيجابي ولو بتقديرات نسبية على تحسين الوضعية المادية لبعض فئات الموظفين، لكن في قراءة موازية لهذه الإيجابية نبحت عن مؤشرات مبدأ المساواة في الضريبة بين الموظفين، باعتباره من المبادئ الدستورية المكرسة، وبالرجوع للجدول المحدد للضريبة على الدخل الإجمالي، نجد أنه بمجرد تجاوز راتب الموظف لقيمة 30.000 دج يبدأ الاقتطاع الضريبي من الراتب على أساس النظام القديم، كون هذه الفئة مستثناة من التخفيض طبقا للمادة 9 أعلاه، ثم يستمر رقم الضريبة المفروضة على الدخل تصاعديا وفق النماذج التالية:

الراتب الخاضع لإقتطاع الضريبة	مقدار الضريبة
30010.00 دج	8.00 دج
30020.00 دج	16.00 دج
30180.00 دج	144.00 دج
32140.00	1712.00 دج
تستمر الضريبة تصاعديا	
61540.00 دج	1196200 دج
71340.00 دج	14902.00 دج
120000.00 دج	295000.00 دج

الجدول رقم 3: نماذج من سلم الضريبة على الدخل

المصدر: جدول الضريبة على الدخل المنشور في موقع المديرية العامة للضرائب

https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/Tableau_bareme_IRG_LFC_2020_regime_general.pdf

ما يعني أن مبدأ الإعفاء الكلي أو الجزئي أو التخفيض الإضافي من الضريبة على الدخل استند على قاعدة قانونية متحركة تسير حركة المسار المهني للموظف، والزيادات المرتبطة بالراتب خلال هذه

الحركة التي تحدد طبيعة وكيفيات احتساب الضريبة على راتبه في النهاية.

بمعنى آخر ثبات الاستفادة من الإعفاء الضريبي الكلي أو الجزئي وفق هذا الطرح مرتبط بثبات الموظف في رتبته، وهو أمر يناقض طبيعة الوظيفة العمومية من الناحية الموضوعية، ويعطي مفهوما مرنا للإعفاء من الضريبة على الدخل، ويناقض التوقعات المشروعة للموظف، ودلالة الاستقرار في الوضعية المالية له، ويتناقض مع دلالة تطور الراتب، ويخضع الموظف في مسألة الضريبة لقاعدة قانونية متحركة تتغير أحكامها مع تغير رتبته ودرجته، وأسس بذلك قانون المالية الأخير لمجموعة من النصوص القانونية تتأسس في الاتجاه المناقض للأمن القانوني، غير أن شرعيتها تستند للمادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي من الحالات التي يعمل فيها مبدأ المشروعية في الاتجاه المعاكس للأمن القانوني.

ما نتوصل من خلاله إلى أن مبدأ المساواة في فرض الضريبة على الراتب له خصوصية تتماشى مع التأسيس الدستوري له في ظل قيمة متحركة تحتسب بناء على الدخل الإجمالي. وإن كان مقتضى مبدأ المساواة في الضريبة يؤخذ كمبدأ عام مأخذ العموم، غير أنه ورد ضمن النص الدستوري نفسه في المادة 82 أعلاه إمكانية الخروج الجزئي أو الكلي عليه، ما يؤسس وفق دلالة ظاهر النص لشرعيته، ذلك أن مؤشر الحماية الوحيد طبقا للنص أعلاه؛ هو تقرير الخروج على مبدأ المساواة في الضريبة بموجب قانون.

وفي ظل شرعية الممارسة القانونية في الخروج على مقتضيات مبدأ المساواة في فرض الضريبة على الراتب، تبقى تساؤلات موضوعية تهدد الثقة في مصداقية المبادئ القانونية التي تنظر لمثالية القانون، مبدأ المساواة أمام تحمل الأعباء العامة، من خلال عدم وضوح التبريرات التشريعية للخروج على مبدأ المساواة في الضريبة على الدخل بعيدا عن بعض الحالات الخاصة، بالأخص بين الرتب التي تتقارب من حيث التصنيف والراتب، ما يضعف موضوعية تبرير الخروج على مبدأ المساواة في فرض الضريبة في ظل الواقع المسيطر، وهو ضعف الأجور في قطاع الوظيفة العمومية. وهنا لا يمكن إغفال العنصر الاجتماعي في صناعة القانون، وقد تعرضنا إلى أبعاده وتأثيره في تكوين القاعدة القانونية.

وصناعة الأجور لا يمكن فصلها عن تأثير العوامل الاجتماعية، بسبب رمزية الأجر أدبيا في تحديده لمركز متلقيه، زيادة على أهميته العملية، ما يُظهر سبب الاهتمام بتباين الأجور والفوارق بينها

حتى لو كان فارقا لا يكاد يذكر⁽¹⁾.

ثانيا: أدوات الاستحقاق ومؤشرات الثقة في النظام القانوني للتحفيز

ضمن هذا العنصر نناقش النص القانوني 17-323 المحدد لطبيعة وخصائص وكيفيات منح الأوسمة الشرفية و/ أو المكافآت للموظفين، وكذا تشكيلة وسير وصلاحيات اللجنة الخاصة المكلفة بمنحها من منظور الأمن القانوني من خلال العناصر التالية: تعدد آليات ومعايير الترشح للحصول على الأوسمة والمكافآت وأثره على الاستحقاق⁽¹⁾ قرار سحب الأوسمة الشرفية والمكافآت في مقابلة الحق المكتسب للموظف.

1: تعدد آليات ومعايير الترشح للحصول على الأوسمة والمكافآت وأثره على الاستحقاق

من خلال تصفحنا للمرسوم التنفيذي 17-323 نجد أنه تضمن تسمية الأوسمة ضمن المادة 2 منه، موضوع الاستحقاق ضمن المواد 3، 5 و6، شروط وضوابط إنتاج ميداليات الشجاعة والاستحقاق وخصائص الشهادات وبياناتها ضمن المادة 8، غير أن المرسوم لم يتضمن إشارة لكيفيات الترشح لاستحقاق المكافآت والأوسمة والتشريف، على الرغم من تخصيص الفصل الرابع لكيفيات منح الأوسمة والمكافآت، بسبب طبيعة الإحالة ضمن المادة 16 من نفس المرسوم في شأن تحديد المسار الإجرائي لمنح الأوسمة الشرفية والمكافآت، بموجب قرار على مستوى قطاعي يصدره الوزير المعني⁽²⁾.

الذي يعني تعدد في مصادر صناعة النصوص التنظيمية، المتعلقة بكيفيات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين، ما يترتب عنه زيادة التضخم، وتعقيد الإحالات بشأن النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، وانعكاسها على سهولة النفاذ المادي للقانون، زيادة على تعدد معايير منح هذه الأوسمة، وهو من جهة قد يساهم في ملاءمة المعايير مع طبيعة النشاط الممارس على مستوى المؤسسة المستخدمة ومن جهة أخرى قد يؤدي إلى التباين المنتج للأسماء في معايير تقييم استحقاقها.

من ذلك مثلا تباين الشروط المطلوب إثباتها لاستحقاق الشهادة الوزارية، في القرار المحدد لشروط

⁽¹⁾ مصطفى كولار وآخرون، المرجع السابق ذكره، ص.181.

⁽²⁾ المادة (3) (5) (7) من المرسوم التنفيذي رقم 17-323، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لطبيعة وخصائص وكيفيات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين وكذا تشكيلة وسير وصلاحيات اللجنة الخاصة المكلفة بمنحها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.

الاستحقاق بالنسبة للموظفين التابعين لوزارة العدل، وبين القرار رقم 371 بالنسبة للموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي:

شروط الاستفادة من الشهادة الوزارية	
الموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ⁽²⁾ : طبقا للمادة 4 من القرار رقم 371، المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي	الموظفين التابعين لوزارة العدل طبقا لأحكام المادة 4 من المرسوم لمحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة العدل، ⁽¹⁾ .
- التميز الملحوظ في أسلوب إنجاز العمل. - حصيلة العمل وانعكاسها على جودة أدائه. - المثابرة والسلوك النموذجي. (يبرز في ظل العنصر الأخير معيار ذاتي خاضع للسلطة التقديرية)	- التميز الملحوظ في أسلوب إنجاز العمل. - حصيلة العمل وانعكاسها على جودة أدائه. - المثابرة والسلوك النموذجي. (يبرز في ظل العنصر الأخير معيار ذاتي خاضع للسلطة التقديرية)
- إثبات أقدمية تعادل 10 سنوات من الخدمة الفعلية (لم يتم تحديد هل تحتسب بالنسبة للأقدمية في الرتبة أو الأقدمية العامة)	إثبات أقدمية تعادل أو تساوي 10 سنوات من الخدمة الفعلية. - (لم يتم تحديد هل تحتسب بالنسبة للأقدمية في الرتبة أو الأقدمية العامة)
- يؤخذ بعين الاعتبار تقييمه الذي لا يجب أن يقل عن درجة ممتاز (تقييم الموظف يرتبط ببيئته المستخدمة، ومجموعة من العوامل المؤثرة فيه، لذا فعدم تحديد النطاق الزمني للتقييم، بمدة معقولة من شأنه أن يضيق دائرة الترشح، بسبب إمكانية التوسع في تحديد النطاق الزمني للتقييم)	- يؤخذ بعين الاعتبار تقييمه خلال 5 سنوات الأخيرة بحيث لا يجب أن يقل تقديره عن درجة ممتاز (ينسجم هذا الشرط مع معقولية الحكم التقييمي بالنظر للمدى الزمني لتشكله).

(1) المادة (4) من القرار المؤرخ في 27 نوفمبر 2018، المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة العدل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، المؤرخة في 06 جانفي 2019.

(2) المادة (5) من القرار رقم 371، المؤرخ في 28 مارس 2021، الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

<p>- أن يثبت عدم تعرضه لأي عقوبة تأديبية (يحتاج هذا الشرط للتوضيح كونه قد يؤخذ بمنطوقه ما يجعله يتعارض مع جوهر أحكام المادة 176 و175 السابق ذكرهما" بدلالة " لأي" كونه قد يتخذ ذريعة لإقصاء الاستحقاق بناء على التوسع في تأويله)</p>	<p>-حضر شرط عدم تعرضه لعقوبة تأديبية في نطاق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة - (يتفق هذا الشرط مع ضوابط الدقة في صياغة النص، وهو مظهر من مظاهر حماية الحقوق وصونها بعدم الخروج عن الاحكام العامة المحددة ضمن الأمر 03-06 ويتفق مع جوهر إجراء رد الاعتبار) ضمن نص المادة 176 وأثرها في تطهير ملف الموظف من العقوبات التأديبية بطلبة بعد سنة وبقوة القانون بع مرور سنتين، بشرط عدم تعرضه لعقوبة مثبتة بقرار تأديبي جديد⁽¹⁾.</p>
<p>- ألا يتعرض الموظف المعني لمتابعة جزائية لها انعكاس على سمعة القطاع.(مصطلح المتابعة يعني أنه لم يصدر حكم بالإدانة، فمن باب أولى استبعاد الموظف الذي صدر في حقه حكم جزائي)</p>	<p>-ألا يتعرض الموظف المعني لمتابعة جزائية لها انعكاس على سمعة القطاع.(مصطلح المتابعة يعني أنه لم يصدر حكم بالإدانة، فمن باب أولى استبعاد الموظف الذي صدر في حقه حكم جزائي)</p>

الجدول رقم 4: يوضح شروط الاستفادة من الشهادة الوزارية

من إعداد الباحثة، ما بين قوسين من تحليل الباحثة. (المصدر: يُنظر الهامش أعلاه)

وتطرح مسألة تأخر إصدار النصوص التنفيذية التي أثارها في أكثر من موضع نظرا لتأثيرها المباشر على حق الموظف، لعلاقتها بحرمان فئة معتبرة من الموظفين، الاستفادة من نظام التحفيز والمكافآت من تاريخ 16 جويلية 2006 تاريخ نشر الأمر رقم 03-06 إلى غاية تاريخ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-322، أي بتأخر قدره 11 سنة و3 أشهر و23 يوم، في حين تقدر مدة التأخر في قرار وزارة العدل بالنظر لتاريخ نشر المرسوم 17-322 ب سنتين و10 أشهر و6 أيام، بينما قرار وزارة التعليم العالي تأخر ب: 4 سنوات و7 أشهر و14 يوم، ولا يرتبط طرح هذه المسألة بتأخر الاستفادة فقط، بل قد يرتبط بالحرمان منها بسبب التغيرات التي تعترى المسار المهني للموظف المعني، من ذلك انتهاء علاقته بالوظيفة، كإحالاته على التقاعد مثلا، ما يتعارض مع دلالة الضمان والحماية، وفكرة الاستحقاق التي أهمل ركن كفاءات استحقاقها وهو إصدار النص، في ظل عدم سريان النصوص المعنية بأثر رجعي، إنما تطبق من تاريخ إصدارها.

(1) المادة (176) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

مع الإشارة هنا إلى أن القرار رقم 371، مدد الاستحقاق حتى في حالة انتهاء الخدمة، كما في حالة الوفاة والتقاعد ضمن نص المادة 6 منه⁽¹⁾. وهو مسعى مطلوب يتلاءم مع حفظ الحق وطبيعة هذه الأوسمة، وتتمين فترة الكفاءة والخدمة والتفاني التي قضاها الموظف في مؤسسته المستخدمة.

وهنا تظهر دلالة علاقة النصوص ببعضها البعض، وتأثيرها على حدود الاستفادة من الحق كما تبرز أهمية المصطلحات في صياغة النص القانوني، وتأثيرها المباشر على نظام الحقوق وضماناته؛ من خلال كون الطرح الذي تناوله القرار رقم 371 ورغم إيجابياته من الناحية الحقوقية على وضعية الموظف، غير أنه يتعارض مع نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-323، كونه تضمن إمكانية الاستفادة من الأوسمة الشرفية والمكافآت في حالة الوفاة، لكن هذه الاستفادة مقترنة بشرط أن تكون الوفاة إما خلال أداء المهام أو من مسبباتها، وهو نفس الشرط المقرر في حالة العجز، ولم يتضمن الإشارة للتقاعد⁽²⁾. على أن قرار تشريف الموظف أو توسيم أو مكافئة الموظف بعد الوفاة وإن كان فيه تعويض للموظف فهو غير منصف له.

وحدد القرار رقم 371 المؤرخ في 28 ماي 2021 شروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، باعتماد تعدد آليات الترشيح، إذ يتم إما بناء على اقتراح الرئيس السلمي المباشر للموظف، ويرسل ملف الترشيح مبدئياً للسلطة التي لها صلاحية التعيين في المؤسسة المستخدمة للموظف على المستوى اللامركزي، ولمدير الموارد البشرية على المستوى المركزي، ويتم مراقبة توفر شروط الترشيح للاستحقاق من قبل أمانة اللجنة الخاصة⁽³⁾ مع عدم توضيح دور السلطة التي لها صلاحية التعيين في موضوع الاقتراح، إذ اكتفى النص بالإشارة إلى دوره الإجرائي في إرسال الملف لأمانة اللجنة المكلفة بدراستها، وهنا نلاحظ أن الاستحقاق المحدد في مفهوم النص يخضع عملياً للسلطة التقديرية للرئيس السلمي المباشر، وهو تصور يتفق مع منطقية وموضوعية التقييم والترشيح، مع ملاحظة أنه نفس الإجراء المتبع بالنسبة لمنح الأوسمة الشرفية والمكافآت، للموظفين

(1) المادة (6) من القرار رقم 371 السابق ذكره.

(2) المادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 17-323 السابق ذكره.

(3) المادة (7) من القرار رقم 371 السابق ذكره.

التابعين لوزارة العدل بموجب المادة 5 من القرار المؤرخ في 27 نوفمبر 2018⁽¹⁾.

كما نجد أن المادة 8 من القرار رقم 371 نصت على إمكانية تقديم الترشيحات من طرف الموظف نفسه مباشرة، أو بترشيح من اللجنة الخاصة؛ إذا تعلق موضوع الترشيح بالوسام الشرفي طبقا لما نصت عليه المادة 3 من نفس القرار⁽²⁾، وهو ما غاب مفهومه عن القرار المحدد لكيفيات منح الأوسمة والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة العدل، وضمان تعدد مسارات تقديم الترشيح من طرف السلطة الرئاسية المباشرة من قبل الموظف المعني مباشرة، ومن رئيسه السلمي عن طريق السلطة التي لها صلاحية التعيين، ومن قبل اللجنة الخاصة، دعم لعنصر الشفافية والتمكين من الترشيح للاستحقاق؛ على اعتبار أن الاستحقاق في النهاية مرهون بقرار سلطة محايدة، وهي اللجنة الخاصة المكلفة بمنح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين⁽³⁾. وهنا نقترح إيجاد مقاربة لتعميم الإجراء على مختلف القطاعات تعميما لحظوظ الموظف في الاستحقاق بعيدا عن مدلول السلطة التقديرية، بضمان قراءة موضوعية لاستحقاقه أو عدم استحقاقه.

2: قرار سحب الأوسمة الشرفية والمكافآت في مقابلة الحق المكتسب للموظف

يكافئ الحق المكتسب الحق في الحماية القانونية، من خلال حماية المراكز القانونية الذاتية الناشئة من تصرف قانوني سواء كان مصدره القرار أو العقد، وعليه فكل تصرف يؤثر في المركز القانوني الناشئ يتعين أن يتم بأدوات قانونية مشروعة، إذ أن انتفاء مثل هذه الأدوات يعتبر مؤشرا للبطلان⁽⁴⁾.

وقد نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 17-323، على إمكانية سحب الأوسمة الشرفية والمكافآت أو تعليقها، في حالة ارتكاب الموظف المستفيد منها مخالفات تتناقض وطبيعة هذه الأخيرة بواسطة قرار سحب يصدره الوزير المعني، بملاحظة أن قرار الاستفاد من الأوسمة والمكافآت يتم أيضا بموجب قرار إداري⁽⁵⁾، بمعنى أننا أمام مركز قانوني ذاتي للموظف، رتبَّ بموجبه قرار الاستفاد من المكافآت والأوسمة الشرفية حقا مكتسبا للموظف محمي بموجب القانون، وقرار الاستفاد من الأوسمة

(1) المادة (5) من القرار المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة العدل السابق ذكره.

(2) المادة (8) من القرار رقم 371 السابق ذكره.

(3) المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 17-323 السابق ذكره.

(4) نجم عليوي خلف، المرجع السابق ذكره، ص. 87.

(5) المادة (17) (14) من المرسوم التنفيذي رقم 17-323 السابق ذكره.

الشرفية أو المكافآت بالنسبة للموظف، هو قرار يتم وفق شكليات وإجراءات معينة، يُنظرُ قبل اتخاذها في توفر شروطه وضوابطه، كما يصدر من السلطة المختصة بإصداره، وفق ما أشرنا له أعلاه.

وبالرجوع لصياغة نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 17-323 بخصوص قرار السحب نجد أنها جاءت كالتالي: "... **معاينة** ارتكاب أفعال معيبة أو منافية لطبيعة الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت أثناء أو بمناسبة تأدية مهامهم"⁽¹⁾ نلاحظ أن مصطلح " المعاينة " مصطلح غامض من حيث حدوده الزمنية فهل يقصد به الوقوف على ما ارتكبه الموظف من أفعال تناقض طبيعة تمشين مساره بالأوسمة والمكافآت قبل قرار الاستفادة منها، نتيجة مستجدات كشفها وضعه الإداري، وهنا يصبح قرار السحب معقول من الناحية القانونية.

لكن الإشكال يثور إن كان المراد من المعاينة الوقوف على أحداث ارتكبتها الموظف في المستقبل أي بعد استفادته من قرار منح الأوسمة والمكافآت وترتيبه لآثاره القانونية بالنسبة له.

وهنا تتقاطع مسألة سحب القرار الإداري مع الحق المكتسب للموظف؛ ذلك أن السحب كأصل عام يتم في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة، فالقرار الإداري متى صدر مستوفيا لشروط صحته، محترما لشروطه الشكلية والموضوعية، وأنتج آثاره القانونية، وولد حقوقا مكتسبة لأصحاب المراكز القانونية، امتنع سحبه⁽²⁾. وهنا إذا ثبت للإدارة أن قرار الاستفادة من الأوسمة والمكافآت كان بسبب أسباب ووقائع مضللة من الموظف لدعم استفادته، فمن الناحية القانونية يمكن للسلطة المعنية تصحيح الوضع بإعادته إلى ما كان عليه بسحب قرار الاستفادة أعلاه.

فإذا كان أساس اتخاذ الإدارة للقرار مبني على الغش والتدليس من المعني، أمكن للأخيرة سحبه ولو بغوات أجل الطعن، إذ ينتفي في مثل هذه الحالة الدفع بالحق المكتسب⁽³⁾. لكن الإشكال يثار في حالة كون الأفعال المرتبطة تتنافى مع طبيعة الأوسمة، غير أنها ليست لها علاقة مباشرة باستحقاقها في الماضي، ما يعني أن السحب وفق ما تضمنته المادة 17 أعلاه، إذا تعلق بأفعال صدرت من الموظف

(1) المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 17-323 السابق ذكره.

(2) أحمد برجس غرو الحديثي، حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2019، ص. 99.

(3) فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 257.

بعد قرار الاستفادة بمعنى صدرت في المستقبل يتم على قرار سليم⁽¹⁾، ويعدم آثار الاستفادة من المكافآت والأوسمة بالنسبة للماضي، وهو ما يتضمن دلالة الرجعية أيضا، والتأثير على المركز القانوني للموظف في الماضي بموجب أحداث جرت في المستقبل حسب نفس نص المادة.

وبدول إجراء سحب القرار الإداري، كان الأولى إصدار قرار مضاد لقرار الاستفادة من الأوسمة والمكافآت؛ باعتبار القرار المضاد تصرف إداري تلجأ له الإدارة لإنهاء القرارات الإدارية السليمة في حالة نفاذ الأخيرة، وإنتاج آثارها بالنسبة للمخاطبين بأحكامها وللغير⁽²⁾.

الفرع الثاني: معيار الجودة في نظام التكوين وتحسين المستوى ونظام الترقية

رغم انضباط القانون غير أن النقص فيه لازم، والكمال فيه منقوص وموجبات تعديله وإلغائه ترتبط بعامل التطور اللازم فيه، وما يستلزمه ذلك من ضرورات إكماله أو تعديله أو إلغائه⁽³⁾ فالكمال في القانون معيار نقص فيه، ما يعني أن موجبات تعديل الأحكام القانونية التي ينتظم من خلالها المسار المهني للموظف أمر مطلوب، بسبب تطور مسارات الوظيفة، وما يحتاجه هذا التطور من تحول في الأدوات التشريعية

هذا التحول الذي برز أخيرا في نظام التكوين وتحسين المستوى، ونظام الترقية في الوظيفة العمومية مسايرة للسياسة التشريعية، ضمن الأمر رقم 03-06 بموجب إصدار المرسوم التنفيذي رقم 194-20، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

وعليه نبحت في مظاهر الأمن القانوني، وطبيعة الضمان والحماية والتمكين من الحق في التكوين من خلال العناصر التالية: نظام التكوين دعم لتعميم المعرفة القانونية مقتضى الدور ونقائص المقتضى (أولا) الأمن القانوني في نظام الترقية بين التكيف والقصور (ثانيا).

(1) مجلس الدولة، القرار رقم 072515، المؤرخ في 2012/12/27، بين "ت.ع.ل" و"و.ج" متاح في: موقع مجلس الدولة <https://www.conseildetat.dz/ar/> أطلع عليه: بتاريخ: 2021/09/10 على الساعة، 22: 36. إذ قرر المبدأ التالي "تحصن القرارات الإدارية، المرتبة حقوقا للغير وغير الصادرة بناء على غش أو تدليس، في مواجهة الإدارة، بعد مرور آجال الطعن القانونية، إعمالا لقاعدة حماية الحقوق المكتسبة والمحافظة على استقرار المعاملات الخاصة والعامة".

(2) أحمد برجس غرو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص. 46.

(3) عبد الرحمان بدوي، المرجع السابق ذكره، ص. 137.

أولاً: نظام التكوين دعم لتعميم المعرفة القانونية مقتضى الدور ونقائص المقتضى

تم النص على التكوين وتحسين المستوى باعتباره مبدأ عام يحكم الوظيفة العمومية، بدلالة وروده كحق مطلق للموظف خلال مساره المهني، طالما لم تتقطع صلته بالوظيفة وعدم تقييد الاستفادة منه إلا بصفة الانتماء للوظيفة طبقاً لنص المادة 38 من الأمر رقم 03-06⁽¹⁾. هذا لا يعني انفلات نظام التكوين من نظام إجرائي يحكمه، كما تم النص على التكوين ضمن المادة 104 من نفس الأمر، فهو عملية ترتبط باحتياجات الموظف للتكوين، ومتطلبات تفرض على الإدارة تنظيم عملية التكوين وتحسين المستوى⁽²⁾. إذ أنه من أهم الامتيازات التي أُصِغَ عليها صفة الحق بالنسبة للموظف، وإضفاء صفة الحق يدعم دلالة ضمانه ما نناقش تفاصيله في التالي: نظام التكوين وتحسين المستوى معزز لمقروئية ومفهومية القانون (1) دور السلطة التنفيذية في ضمان استقرار نظام التكوين بين نقيضي الأمن والأمن القانوني (2) ضمانات الاستقرار والاستقرار في نظام التكوين وتحسين المستوى (3) السريان الفوري للقانون أمن قانوني للموظف (4).

1: نظام التكوين وتحسين المستوى معزز لمقروئية ومفهومية القانون

عنصر سهولة قراءة الأمر رقم 03-06 والنصوص القانونية المرتبطة به، من أهم الضمانات الكفيلة بتعزيز المركز القانوني للموظف، خاصة إذا تم خلق أطر قانونية تنظيمية وإجرائية، تدعم الحق في النفاذ للقانون، والولوج لأحكامه وفهم مقتضياته، ومعرفة نوعية الحق والضمان المكفول للموظف، ونوعية الحماية في حدود النص وفي تطبيقه، وفي إمكانيات تفسيره من طرف الإدارة. ويرتبط وضوح القانون بالأمن القانوني، من زاوية تدعيمه لدلالة الثقة في أحكام القانون ومضمونه من خلال تحقيق الانسجام في تحديد مفهومه بين مختلف المخاطبين بأحكامه، مهما تناظرت أو تنافرت مستويات تأهيلهم، وتحقيق مطلب العدالة في مواجهة التشريع ولو من زاوية شكلية⁽³⁾.

(1) أنظر المادة (38) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره. فاستمرارية التكوين قاعدة ترتبط بكل الوظائف على اختلاف تدرجها، وتنظيمها ملازم للمسار المهني. للتوسع أنظر: هاشم حمدي رضا، التدريب الإداري المفاهيم والأساليب، ط1، دار الرياءة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص. 79.

(2) المادة (104) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) خالد مجيد عبد الحميد، عبد الخالق عبد الحسن، "المواءمة بين مبدأ اليقين القانوني والعدالة التشريعية"، مجلة أهل البيت، المجلد 1، العدد 26، جامعة أهل البيت، العراق، 2020، ص. 579.

عمليا لا يمكن تحقق مطلب توحيد مؤشر المفهومية والمقروئية بالنسبة للموظفين؛ لكونه عنصر لا يمكن واقعا ضمان تكافئه ولو تعلق الأمر بنفس الفئة (الموظف) لاختلاف مراكز التوظيف، وتأهيل الموظف ونوع الخبرة التراكمية المكتسبة في حدود التكليف بالعمل، أو الوظيفة وغيرها من العناصر التي تشير كلها إلى النتائج المتغيرة المرتبطة بالعنصر الذاتي في عملية تحديد مفهومية القانون وهو الموظف. من هنا نصل إلى أهمية ما أشير له من ضرورة الأداء الرسمي لتعميم العلم بالقانون، لكونه من أهم أسباب نشر الوعي القانوني ببناء أرضية معرفية تنطلق من الفرد، دون إهمال دور المؤسسات التعليمية انطلاقا من مراحلها الأولى، فتخلف ثقافة القانون، يُنتج إداريين ومسؤولين يرتكز اعتمادهم في تنفيذ النص على مناهج جامدة للقانون، خالية من الفهم العميق له، بعيدة عن جوهره، فيكون من آثار ذلك إنتاج قرارات إدارية لا تساير واقع المجتمع، بعيدة عن غاية القانون وقصده، ما يوقعها في دائرة الإبطال أو الإلغاء، وهو ما يُظهر أهمية الثقافة القانونية⁽¹⁾.

وضمن الأطر الرسمية في نطاق الوظيفة العمومية، نجد أنّ نظام التكوين وتحسين المستوى يُسهم في تعزيز المعرفة القانونية للموظف، وفق أطر رسمية مُهيكلّة من خلال مجموعة من الأدوات القانونية التي يتيحها نظام تحسين المستوى، وإن كان في الغالب يختص بمنصب العمل غير أنه لا يمكن نفي جدواه في رفع وعي الموظف، من خلا تنوع أنماطه طبقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-194 إلى: "...التكوين أو دراسات التخصص - التكوين التحضيري للمسابقات والامتحانات والفحوص المهنية - تجديد المعارف أو الندوات أو كل الأشكال الأخرى لتحسين المستوى"⁽²⁾.

إذ نرى أنه من المفيد أن يتوجه المُستَيبِرين لتنظيم دورات تكوين مكثفة وإجبارية يكون محورها الأساسي التعرف على ضوابط صياغة نصوص القانون، وطبيعة المصطلحات الإدارية، وكيفيات قراءة النص بموضوعية، وفنيات المصطلح القانوني والإداري، وضوابط استعماله، لتعلق كيفيات التطبيق بالمركز القانوني للموظف، وتأثر هذا المركز بكيفيات قراءة النص وكيفيات تطبيقه.

(1) محي محمد مسعد، المرجع السابق ذكره، ص. 20.

(2) المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20-194، المؤرخ في 25 جويلية 2020، المتعلق بتكوين الموظفين العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 28 جويلية 2020.

2: دور السلطة التنفيذية في ضمان استقرار نظام التكوين بين نقيضي الأمن واللاأمن القانوني

ينعقد اختصاص التشريع الفرعي للسلطة التنفيذية، كون هذه الأخيرة الأقدر من الناحية العملية على وضع التفاصيل والقواعد الإجرائية التي تضع النص العام في الموضوع القابل للتطبيق، كونها أكثر احتكاكا بالواقع العملي وتقدير ظروفه ومتطلباته، وتقدير اختصاصها يضمن سرعة التنفيذ، وترشيد صناعة النص بعدم الإطناب فيه وفي تفصيلاته الجزئية⁽¹⁾، فالسلطة التنفيذية من الناحية العملية أكثر احتكاكا ومعرفة بالإدارة، ومن ثم فهي الأقدر على إصدار نصوص قانونية قابلة للتنفيذ، بسرعة وبفعالية وبكفاءة، وهو الاختصاص الذي تظهر فيه مظاهر الأمن أو اللاأمن في القانون من خلال أدوات تنفيذ النص القانوني.

إذ أنّ إخلال السلطة التنفيذية بالتزاماتها يتسبب في اختلال تطبيق القانون؛ ومنه يقع على عاتقها التزام باحترام عدم إدخال أي تعديل على نص القانون بواسطة تنفيذه، كما يتمتع عليها وضع معيقات تحول وتمنع تنفيذه، أو تعفي منه، فهي بذلك تهدم مبدأ الثقة في القانون وفي الأحكام المنظمة لتدرجه، وفي السلطة التي تصدره⁽²⁾. فكفاءة السلطة التنفيذية مظهر من مظاهر دولة القانون.

وعليه يعتبر تأخر السلطة التنفيذية في إصدار المرسوم التنفيذي رقم 20-194، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ما يعادل 14 سنة و12 يوما بالنظر إلى تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، مظهرا مناقضا للأمن القانوني، وللتوقعات المشروعة للموظف للحد الذي يطرح جدية إعادة قراءة أدوات صناعة النصوص التنفيذية.

إذ أن هناك توجهها قانونيا نحو المطالبة بتحديد أقصى تقدير للأجال التي يلتزم خلالها بإصدار النصوص التنظيمية، ما يؤدي إلى تناقص اللجوء للتشريع المتوقف تنفيذه على ضرورة إصدار نص يحدد كفاءات تطبيقه⁽³⁾، وهو ما يعني منع عرقلة تنفيذ التشريع من خلال تأخر إصدار النصوص المحال لها بموجب التشريع نفسه، وقد أثرتنا في النقاط السابقة أهمية الاقتراح الذي تضمنه المشروع التمهيدي للدستور على الرغم من إغفاله.

(1) عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ذكره، ص.102.

(2) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص.199.

(3) سهام هريش، "التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 4، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2017، ص.110.

3: ضمانات الاستقرار والاستقرار في نظام التكوين وتحسين المستوى

من مظاهر استقرار العلاقة اللائحية التنظيمية؛ الحصانة النسبية التي تضمنها العلاقة اللائحية التنظيمية المؤسس لها في المادة 7 من الأمر رقم 03-06 السابق ذكرها، وهو بدوره الاستقرار الذي ينعكس على الوضعية القانونية للموظف.

إذ يعتبر مبدأ المشروعية مبدأ يساهم في تنظيم واستقامة أحوال المجتمع، وبغيره تسود الفوضى والاضطراب⁽¹⁾. ومن مظاهر هذا الانتظام في ميدان الوظيفة العمومية، احترام المركز اللائحي التنظيمي للموظف وضمان حقه المكتسب.

ما جسده نص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 19-194، من خلال الحفاظ على استقرار المركز القانوني للموظف بعدم تهديده، أو تعريضه لعوامل الاضطراب بموجب الانضمام لدورة للتكوين المتخصص سواء كان بعنوان الترقية أو الإدماج في الرتب المعينة؛ على اعتبار أن هذه الدورات تخضع لنظام إجرائي وتقييمي يضبطها، الذي قد يتمخض عنه عدم توفيق الموظف لاستكمال الدورة بنجاح، وضمن هذه الحالة ظهر أسلوب الصياغة المرنة، ومظاهر الاستعمال المرن للإجراءات الإدارية وتكييفها ومهائياتها مع واقع الوضعيات الخاضعة للتكوين، في حدود ما يسمح به النظام الإجرائي للمؤسسة مركز التكوين، من خلال السماح بالتمديد الكلي أو الجزئي للتكوين مهما كان نوعه، أو باستخدام نظام إعادة الإدماج الذي يعتبر مصطلح مساوي لإعادة الاستقرار للوضعية القانونية للموظف بإدماج الأخير في رتبته الأصلية⁽²⁾.

ويجسد هذا النص ضماناً من أهم الضمانات المكفولة للمركز القانوني للموظف، التي تدعم استقراره في ظل انسجام تام مع حقه في الترقية والتدرج في الوظيفة العمومية، ما سنفصله لاحقاً، الذي يعني أن قرار رسوبه في دورة التكوين مهما كان نوعها، لا ينسحب بأثر رجعي ليمس بالمركز القانوني المكتسب للموظف ضمن سلكه الأصلي، وهو مظهر من المظاهر التي تعزز الأمن القانوني للموظف وحقه في التكوين.

في ذات السياق المرتبط بضمان استقرار المركز القانوني للموظف، نصت المادة 129 من الأمر

(1) احمد برجس غرو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص.72.

(2) المادة (37) من المرسوم التنفيذي رقم 20-194 السابق ذكره.

رقم 03-06 على اعتبار الموظف الموجود في دورة لتحسين المستوى من بين الوضعيات المصنفة في وضعية الخدمة⁽¹⁾. وظهرت دلالة هذا النص في المرسوم التنفيذي 20-373، إذ كفل النص للموظف حماية خاصة تتجاوز دلالة السلك والرتبة إلى مفهوم منصب العمل، وهي من أهم الضمانات المكفولة للموظف في حالة استقالته من الإحالة للانتداب بقوة القانون، المنصوص عليها ضمن المادة 134 من الأمر رقم 03-06، لتمكينه من الاستعادة والالتحاق بدورة مخصصة للتكوين أو الدراسة⁽²⁾. غير أن نظام الإحالة للانتداب ضمن المادة 38، ورد من غير الإشارة للاستعادة من الانتداب "بقوة القانون" كما حدد نوعه بالتكوين طويل المدى⁽³⁾. وهنا كان الأولى الالتزام بنفس اللغة الإجرائية المحددة في نص المادة 134 من الأمر رقم 03-06 تجنباً للالتباس في كيفيات تطبيق النص.

كما تضمنت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 20-373، مفهوماً متطوراً لمراعاة الاستقرار في المركز القانوني للموظف، من خلال ضمانها لإعادة الإدماج في منصب العمل، بالإضافة إلى المحافظة على أطره التقليدية المتمثلة في إعادة الإدماج في الرتبة السلكية للموظف، دون أن يراعى تعداد المناصب المالية للسنة المعنية⁽⁴⁾، وتعتبر هذه الضمانة من أهم الضمانات التي تشجع الموظف الإقبال على التكوين المرتبط بهدف تحسين مستواه، نتيجة لمظاهر الاستقرار التي تصاحب العملية الإجرائية لحركة الموظف بسبب التكوين وإعادة إدماجه، وهنا يظهر أن استعادة الموظف من الحق بقوة القانون يعتبر من أهم مظاهر الأمن القانوني التي تعزل السلطة التقديرية من التدخل في الحق أو في اقتضائه، والذي ورد بصفة الامتياز للموظف المستفيد من دورة تكوين وتحسين المستوى، يُنظر له في سياق دعم الكفاءة والاستحقاق.

غير أن هذا الإجراء في المقابل يطرح حق الموظف الذي كان يشغل هذا المنصب، ووضعية اللإستقرار في منصب عمله بسبب إجراء حفظ الحق في التعيين في المنصب للموظف المنتدب بقوة القانون لمتابعة تكوين أو دراسة بعد إعادة إدماجه، وهنا يظهر أن فكرة حفظ استقرار المراكز القانونية كمظهر من مظاهر الأمن القانوني، يترتب عليها بين مايتيح النص، وواقع تطبيقه نتائج متناقضة

(1) المادة (129) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (134) من الأمر نفسه.

(3) الفقرة الأولى من المادة (38) من المرسوم التنفيذي رقم 20-194 السابق ذكره.

(4) المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-373 السابق ذكره.

بالنسبة لنفس الفئة "الموظف"، ما قد يتسبب في خلق وضعيات قانونية غير متكافئة عند الإحتكام لنفس القواعد ذات الآثار المتغيرة.

ونتوصل من خلال هذه الوضعيات المتناقضة التي يفرزها لنا نفس النص. إلى أن التطبيق الرياضي للقانون يؤدي إلى لامعقولية الحلول المترتبة عنه، سواء من زاوية المعايير الأخلاقية أو من زاوية المبادئ العامة للقانون⁽¹⁾.

4: السريان الفوري للقانون أمن قانوني للموظف

يمكن للسلطة التنفيذية أن ترخي تنفيذ النصوص التنظيمية لوقت لاحق لاعتبارات معينة⁽²⁾، غير أنه إذا ورد النص مطلقا من غير تحديد لتاريخ سريانه فإنه يسري من تاريخ نشره وفق ما أشرنا له في الباب الأول، وعليه يتحدد السريان الفوري للمرسوم التنفيذي رقم 20-194، من تاريخ نشره أي من تاريخ 28 جويلية 2020، كما يلاحظ أن النص لم يتضمن تطبيق قواعده برجعية⁽³⁾.

ومن هنا نجد أن السريان الفوري للمرسوم التنفيذي 20-194، لا يثير إشكال بالنسبة لدورات التكوين وتحسين المستوى التي تنظم في ظله، لكن يُطرح إشكال بالنسبة لدورات التكوين وتحسين المستوى التي بدأت في ظل القانون القديم، وامتدت إجراءاتها وتتميتها بعد سريان المرسوم التنفيذي 20-194، فهل يمكن أن يستفيد الموظف من آثار عملية التكوين المقررة في نص المادة 40 من نفس المرسوم؟

إذ تضمنت مجموعة من النتائج الإيجابية على المركز القانوني للموظف، التي تكون محصلة نهاية دورة التكوين وتحسين المستوى طويل المدة من بينها "منح درجة إضافية في حدود ثلاث (3) درجات خلال المسار المهني، تخفيض الأقدمية للترقية إلى رتب أعلى، عن طريق الامتحان المهني... لمدة تساوي مدة دورة تحسين المستوى..."⁽⁴⁾.

فالقاعدة هنا أن الحق لا يعتبر مُكْتَسَبًا إلا من خلال قرار فردي، يُنَحَدُ لِيقَرَّرَ مركزا قانونيا فرديا

⁽¹⁾Jeremie VAN MEERBEECK, "Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence communautaire: un principe en quête de sens".In Revue Du Notariat, V 110, N 2, 2008, p.115.

⁽²⁾ أنظر: تاريخ الجريدة الرسمية للمرسوم التنفيذي رقم 20-194 السابق ذكره.

⁽³⁾ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.760.

⁽⁴⁾ المادة (40) من المرسوم التنفيذي رقم 20-194 السابق ذكره.

للمخاطب به، بينما يؤسس القرار التنظيمي حقا مفترضا أو مرجحا لمن تتوفر فيه شروطه⁽¹⁾. والقانون في مثل هذه الحالة يسري بأثر مباشر على الموظف، ولو تشكل المركز القانوني له واستند آثاره في ظل القانون القديم⁽²⁾.

الذي يعني أنّ المرسوم التنفيذي رقم 20-194 يسري بأثر مباشر في مواجهة الإدارة، والموظف مهما كانت درجة ومرحلة التكوين المستمر في ظل القانون الجديد، ما يعني أن الإدارة ملزمة بتمكين الموظف من الآثار المقررة لصالحه طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 20-194، وتظهر طبيعة العلاقة اللائحة التنظيمية طبيعة خاصة في تحديد أحكام سريان القانون، وهي نفس الطبيعة التي تُقرأ أحكامها في مواضع لمصلحة استقرار المركز القانوني للموظف، بينما في مواضع أخرى قد تُسبب اضطرابا شديدا لهذا المركز.

ثانيا: الأمن القانوني في نظام الترقية بين التكيف والقصور

من أهم خصائص المسار المهني هو حركته التطورية الدائمة لكن هذه الحركة التطورية تنتظم وفق أحكام قانونية تبين كلياتها ومساراتها وقانونيتها، وقد تضمنت المادة 107 من الأمر رقم 06-03 الإشارة إلى الترقية كأداة من أدوات التدرج في المسار المهني للموظف؛ سواء ارتبط بإثبات شهادة تُكافئ وتسمح بتدرجه للسلك أو الرتبة الأعلى، أو عن طرق التكوين المتخصص أو وفق المسلك الذي يتيح التوظيف الداخلي عن طريق المسابقة على أساس الامتحان المهني، أو التدرج في الوظيفة عن طريق الترقية الاختيارية⁽³⁾.

وتعتبر مراعاة عناصر الأمن القانوني في صناعة التشريع المتعلقة بالوظيفة العمومية من أهم العناصر التي تؤسس لضمانة استقرار المركز القانوني للموظف، غير أنه لا يُكتفى في موضوع الاستقرار بضمانه على مستوى النص القانوني فقط، بل يتعين أن تضمن القاعدة القانونية ما يسمح بتطور المركز القانوني للموظف دون أن يختل استقراره، وهو ما ناقشه في التفاصيل التالية: التقنية التشريعية في ميدان الوظيفة وأثرها في الأمن القانوني للموظف (1) أثر اللغة والترجمة على جودة النص (2).

(1) نجم عليوي خلف، المرجع السابق ذكره، ص.76.

(2) عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ذكره، ص.249.

(3) الفقرة الثانية من المادة (107) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

1: التقنية التشريعية في ميدان الوظيفة وأثرها في الأمن القانوني للموظف

للتقنية التشريعية ملامح ظاهرة في القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، من خلال مساهمة التشريع الوظيفي للوضع المجتمعي العام "...التكنيك التشريعي هو المهياة التامة للقاعدة مع الهدف المراد تحقيقه وأن تكون القاعدة أكيدة"⁽¹⁾، فالتقنية التشريعية تُبرز تناغم القانون مع غاياته، وتحقق دلالة اليقين فيه، وفي حدود هذه التقنية ندرس بعض جوانب نظام الترقية وانسجامه مع الأمن القانوني أو العكس من ذلك.

تضمنت المادة 107 من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 ضمان أسلوب التدرج في الترقية عن طريق الامتحان المهني لرتبة مهندس دولة في الإعلام الآلي، إذ تم في الفقرة الثانية اشتراط التدرج إلى رتبة مهندس دولة بإثبات أقدمية 5 سنوات في الرتبة، على أن يكون الموظف فيها في حالة نشاط فعلي⁽²⁾. وهي الشروط التي تم تعديلها بموجب المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16-280، بحيث أن التدرج في رتبة مهندس دولة في الإعلام الآلي على أساس الامتحان المهني، من حق الموظفين اللذين يثبتون الانتماء لرتبة مساعد مهندس من المستوى الثاني، شرط حصولهم على شهادة الليسانس في التخصص، كما مُنح ذات الحق للمهندسين التطبيقيين المدمجين في رتبة مساعد مهندس من المستوى الثاني من غير اشتراط إثباتهم للمؤهل⁽³⁾. نفس التعديل شمل شروط الترقية لرتبة مهندس دولة في الإحصائيات، إذ لم تشترط المادة 176 شرط الشهادة، بينما تم إدراج هذا الشرط كأساس للترقية ضمن المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 16-280⁽⁴⁾.

وبالرجوع لنص المادة 37 من الأمر رقم 03-06 نجد أنها نصت على الحق في الترقية، كحق أصيل للموظف غير مرتبط من حيث المبدأ بأي شرط يقيد⁽⁵⁾. وبالنظر إلى خاصية عمومية النص سنقرر بأن النصوص المشار لها أعلاه تتناقض ومقتضى جوهر الحق في الترقية، إذ من شأنها أن تحد من فعالية الترقية على أساس الامتحان المهني بالنسبة للرتب المعنية وفق نظام الأقدمية.

(1) منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 113.

(2) الفقرة الثانية من المادة (107) من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 السابق ذكره.

(3) المادة (25) من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 السابق ذكره.

(4) المادة (26) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(5) أنظر المادة (38) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

في ذات الوقت، يمكن أن يُقرأ النص في زاوية أخرى بالمواءمة بين الحق في الترقية إلى رتبة معينة، وطبيعة الشهادات والمؤهلات المطلوبة للتوظيف في مثل هذه الرتب. وهنا تبرز ملامح العلاقة اللائحية التنظيمية وشدة تأثيرها على المركز القانوني للموظف، من حيث كونه لا يمكنه التحجج بالحق المكتسب.

والنصوص الأخيرة تحمل ضمناً دلالة تثمين المؤهل، وتحقق مدلول الانسجام بين الترقية على أساس الامتحان المهني، والمؤهل المطلوب للالتحاق بالرتبة، كما تحمل دلالة الجمع بين نمطين من أنماط الترقية، عبرت عن آمال فئة كبيرة من الموظفين من خلال تثمين الشهادة وتمييز الرتبة المرتبطة بها.

لكن هذه المعقولية تختفي باعتبارها تحد من الحق في الترقية على أساس الامتحان المهني للموظفين المنتمين لرتبة مساعد مهندس من المستوى الثاني، الذين يتوفرون على شرط الأقدمية غير أنهم غير حاصلين على شهادة جامعية "الليسانس"، بل وتتصادم مع توقعية هذه الفئة بالنسبة لموضوع الحق في الترقية، ويثير هذا الأمر مسألة تكييف قواعد القانون مع واقع الوظيفة، وملاءمتها له.

والواقع أن البحث في ملاءمة موضوع التدرج على أساس الأقدمية بالنسبة للموظفين الحاصلين والغير حاصلين على المؤهل، يحيلنا إلى مسألة أكثر تعقيداً في الموضوع، وهي عدالة وإنصاف القانون، ونوعية القرارات المحددة لتنفيذ القانون المتعلق بالتدرج، وطبيعة القيد الذي يحددها من خلال كونها يجب أن تتدرج ضمن أطر موضوعية تتفق مع القانون ولا تناقضه، والتفصيل في هذه الجزئية تحديداً يحيلنا إلى نتائج جد متناقضة، بالاستناد إلى نفس الحق "الحق في الترقية".

فضمان معقولية الترقية بشرط الحصول على المؤهل بالنسبة للفئات المستهدفة، يتعين أن لا يقرأ كعامل يحد من الحق في الترقية، كون هذه القراءة ستحيلنا إلى الإقرار بعدم عدالة قواعد الترقية على أساس الامتحان المهني، التي يتكافئ فيها الموظف الحاصل على الشهادة العلمية الموافقة للرتبة التي يشغلها، مع الموظف الغير حاصل على نفس الشهادة بتوفرهما كليهما على شرط الأقدمية، كما لا يعتبر من العدل حرمان الفئة المتدرجة على أساس الأقدمية من حق التدرج في الوظيفة، على اعتبار التأسيس له ضمن نص المادة 38 من الأمر رقم 03-06.

ولذا نقترح تطوير نظام الترقية في ميدان الوظيفة، بما يجعله يتكيف مع طبيعة التحولات المتعلقة

بالمنتوج من الموارد البشرية وفق تأهيلها، ما يعني خلق أنماط ترقية تضمن عدالة التدرج في الوظيفة العمومية، ويمنع بالضرورة إنتاج تناقضات شديدة الضدية، التي ينعكس أثرها على عدالة التدرج في ميدان الوظيفة العمومية، ويخلق صراعات تؤدي إلى بث اللأمن القانوني في بيئة المؤسسة المستخدمة.

2: أثر اللغة والترجمة على جودة النص

إن كان نظام المشروعية يسعى إلى حفظ انسجام النظام القانوني، مستعملا في ذلك نظام التدرج والهرمية، فإن غايته تجنيب المراكز القانونية ما قد يلحقها من اضطراب، وريبة بشأن ثبات مراكزهم القانونية، على أن ضابطه في حفظ هذه الهرمية، يظهر في احترام السلطة نفسها للقانون، وابتغاء المصلحة العامة في صناعته⁽¹⁾.

فضمن الحالة التي نقرأ فيها مجموعة من القواعد المرتبطة بنظام الترقية، التي تظهر خروجاً على قاعدة التدرج الهرمي لقواعد الوظيفة العمومية، نجد أن وضعية الخدمة الوطنية من بين الوضعيات القانونية الأساسية التي تعتري المسار المهني للموظف، ومن أهم الضمانات المرتبطة بها في ظل المادة 154 من الأمر رقم 03-06، هي احتفاظ الموظف المحال عليها بحقه في "...الترقية في الدرجات والتقاعد..."⁽²⁾. وبالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 17-109، المحدد لكيفيات تنفيذ الأحكام التشريعية في مجال تثبيت فترات الخدمة الوطنية والاستبقاء وإعادة الاستبقاء وإعادة الاستدعاء بعنوان التوظيف والترقية والتقاعد، نجده أيضاً ضمّن نص المادة 2 منه اعترافاً للموظف المحال على وضعية الخدمة الوطنية، بعد استئنافه للعمل وإعادة إدماجه في رتبته، الاستفادة من فترة تأدية الخدمة الوطنية كفترة أقدمية، تحتسب في حالة مشاركة الأخير في مسابقات الترقية بنوعيتها في الدرجة والرتبة، كما تضاف لمدة الخدمة لأجل احتساب التقاعد⁽³⁾. والملاحظ أنه تم تقييد هذا الحق طبقاً لنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 17-109 إلى ما بعد انتهاء فترة الخدمة الوطنية⁽⁴⁾.

وهو المعنى الذي لم تجانسه المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 20-373 التي نصت على

(1) حماد محمد الشطا، المرجع السابق ذكره، ص. 249.

(2) الفقرة الثانية من المادة (154) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المطة 2 و3 من المادة (3) من المرسوم الرئاسي رقم 17-109 المؤرخ في 14 مارس 2017، المحدد لكيفيات تنفيذ الأحكام التشريعية في مجال تثبيت فترات الخدمة الوطنية والاستبقاء، وإعادة الاستدعاء بعنوان التوظيف والترقية والتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 15 مارس 2017.

(4) المادة (2) من المرسوم الرئاسي نفسه.

التالي بسبب الخطأ في الصياغة: " يستفيد الموظف المعني أثناء فترات أداء الخدمة الوطنية من الترقية في الرتبة وفي الدرجات وفي تثمين الخبرة المهنية وفي التقاعد، وكذا في التعيين في منصب عال"⁽¹⁾.

ونص المادة بهذه الصياغة يطرح مفهوما مستحيل التطبيق من الناحية العملية فمقتضى التعيين في المنصب العالي؛ هو التأطير النوعي لمجموعة من الموظفين⁽²⁾. وهو ما يتعارض كلياً مع طرح النص الغير مقصود في ذاته، إنما هذا المعنى تسبب فيه الخطأ في صياغة النص بلغته العربية، وعدم الانضباط في استعمال الدلالة على الماضي، ذلك أن الفترات المعنية التي تحتسب في حساب الأقدمية تأخذ بعين الاعتبار بعد إعادة إدماج الموظف المعني في رتبته، ما ينسجم مع دلالة نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 17-109 المشار لها أعلاه، والخطأ في النص القانوني عيب يؤثر في جودته، ويتعارض مع مقتضى فهمه وسهولة مقروئته.

وقد ينتج بسبب خطأ مادي في كتابة النص، أو بسبب الخطأ الناتج عن الترجمة، كما يرتبه مجانية التعبير الصائب في استخدام اللفظ من المشرع، فيتولد عنه عيب يلحق صياغة النص في معنى لفظه، بحيث يدل على غير المراد منه⁽³⁾.

وهو المفهوم الذي يؤكد مدلول إعادة الإدماج، ضمن نص المادة 53 من المرسوم التنفيذي 20-373، المعنى الذي يتفق مع الصياغة التي جاء بها النص باللغة الفرنسية، لنجد أن معنى المادة كالتالي:

« Les périodes au cours desquelles a été rempli le service national par le fonctionnaire concerne sont validées au titre de la promotion... »⁽⁴⁾.

في الأخير نشير أيضاً إلى أن الحق في الاحتفاظ بفترة الخدمة الوطنية كفترة أقدمية، تحتسب للترقية الاختيارية أو الترقية على أساس الامتحان المهني لم يتم النص عليها ضمن المادة 154 من الأمر رقم 06-03، إنما اقترن الحق بالاحتفاظ بالأقدمية بالترقية في الدرجة فقط وفق المشار له أعلاه، وهو الموضوع الذي يثير علاقة التشريع الأساسي بالتشريع الفرعي، الذي أثرناه في أكثر من موضع في

(1) المادة (53) من المرسوم التنفيذي رقم 20-373 السابق ذكره.

(2) أنظر: في مفهوم المناصب النوعية المادة (10) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) عباس الصراف، جورج حزيون، المرجع السابق ذكره، ص.ص. 68، 69.

(4) Voir l'article(53) du : Décret exécutif n° 20-373, du 12 décembre 2020, relatif aux positions statutaires du fonctionnaire, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N 77, 20 décembre 2020.

هذا المقام البحثي، كما أن الخطأ في صياغة النص ترتب عنه تغيير المعنى والمراد من النص كلية.

المبحث الثاني: الأمن القانوني في النظام القانوني للواجبات

من المواضع التي تظهر فيها أهمية الأمن القانوني، الموضع الذي يكون فيه الموظف خاضعا مباشرة لسلطة الإدارة، كون مدلول الواجبات يوازيه معنى سلطة الإدارة وتمكين القانون لها، ولذلك يتعين أن تُعتمد في لغة واجبات الموظف على مستوى نصي لغة قانونية منضبطة، منسجمة، لا تحمل معنى التناقض، واضحة فيها أوامر القانون ونواهيته، لوازمه وموجباته، نتائجه وآثاره على المركز القانوني للموظف.

وهنا تظهر أهمية وسائل الصياغة في إحداث التوازن في النص، وحفظ المراكز القانونية فيه وتحقيق غايته وفق أطر من المعقولية والانسجام مع غرضه، التي تتسجم مع موجبات الحماية المكفولة للموظف بموجب نفس النص، ضمن الأطر التي تسمح بها العلاقة القانونية اللائحية والتنظيمية، بين الموظف والإدارة في ظل معايير عقلانية للأمن القانوني، كمقياس لانضباط الممارسة من كلا الطرفين بما لا يحد من تطور العلاقة اللائحية التنظيمية، ما ناقشه مع التركيز على عنصر الصياغة ودلالة الاستثناء والسلطة التقديرية في المطلب الأول ومناقشة واجب الالتزام بالسر المهني في العنصر الثاني وفق ما يلي: قراءة في واجبات الموظف مضمون الحماية والأحماية (المطلب الأول) واجبات الموظف في ظل دلالة السر المهني وأثر الأمن القانوني ومبدأ المشروعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قراءة في واجبات الموظف مضمون الحماية والأحماية

يقوم المفهوم الموضوعي للوظيفة على هيكلة موضوعية للوظائف؛ تُصنف بمراعاة انسجامها في مجموعات ضمن ترتيب يُؤخَدُ فيه بعين الاعتبار مجموعة العوامل المرتبطة بنوعية الوظيفة، ومؤهلاتها ومدى الصعوبات التي ترتبط بها، وهي العوامل التي تضبط سلم الرواتب⁽¹⁾. إذ تعتبر الواجبات في ميدان الوظيفة العمومية أحد ركائز العلاقة التنظيمية الأساسية ولا يمكن فصل النظام القانوني للواجبات عن مجال المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية.

فهل تتسجم الأطر القانونية والتنفيذية للنظام القانوني للالتزامات الموظف، بين مفهومه النصي وفي تصور الموظف، وضمن نطاق العلاقة التنظيمية اللائحية، والتحول في نوعية الحماية التي يمكن أن

(1) أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق ذكره، ص 18.

يُحدثها الأمن القانوني في ظل خصوصية هذه التركيبة، ما ناقشه ضمن التالي: الموازنة بين الصفة الآمرة لآداء العمل وحق الموظف في الوصول لدعائمه (الفرع الأول) السلطة التقديرية للإدارة في عنصر الواجبات بين الأمن واللاأمن القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموازنة بين الصفة الآمرة لآداء العمل وحق الموظف في الوصول لدعائمه

جودة النص القانوني تُقرأ في مفهومية النص، وبساطة استيعابه من قبل المخاطب به، بينما فعالية النص تعني تضمينه أدوات تمكنه من تحقيق الغاية منه، في حين أن ملاءمة النص هي البحث في الانسجام بين النص وطرق حفظ انضباطه النصي⁽¹⁾. وهي المؤشرات التي نبحت من خلالها انضباط دلالة الواجبات في ظل الأمر رقم 03-06، لتأثيرها المباشر في المركز القانوني للموظف سواء من خلال النظام التأديبي⁽²⁾ أو في نظام التقييم⁽³⁾، وناقش عناصر هذا الانضباط وعدمه من خلال التالي: الصفة الآمرة في قواعد الواجبات والأمن القانوني (أولاً) قاعدة أداء العمل في مقابل الحق في الوصول لدعائمه القانونية (ثانياً).

أولاً: الصفة الآمرة في قواعد الواجبات والأمن القانوني

تلتقي القاعدة القانونية والمركز القانوني في سمة القانونية وفي كونهما يُعبران عن الصفة الآمرة للقانون، وأساس التمايز بينهما يقوم على ما يختص به القانون من خاصية العمومية والتجريد، في حين أن المركز القانوني يتميز بصفة الذاتية⁽⁴⁾.

هذه العمومية تتمظهر في سياق نصي مُنظّم لواجبات الموظف، التي تعتبر أحد الأركان الأساسية التي يقوم عليها النظام الوظيفي، وهنا نعود للإطار النصي للغة القانون ضمن الأمر رقم 03-06 والنصوص التنظيمية المرتبطة به، بحثاً عن لغة القانون في التأطير النصي لواجبات الموظف.

إذ لا يمكن فصل واجبات الموظف عن سياقها النصي، من خلال مجموعة المصطلحات التي تكررت في الأمر رقم 03-06، الفصل الثاني منه، المُحدد لواجبات الموظف، باعتماد صيغة آمرة تُؤثر

(1) سعيد أحمد بيومي، المرجع السابق ذكره، ص. 54.

(2) أنظر: على سبيل المثال بخصوص علاقة تنفيذ المهام بالنظام التأديبي الفقرة الثانية من المادة (179) والمادة (180) و(181) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) أنظر بخصوص العلاقة بين تنفيذ المهام وبين نظام التقييم المرسوم التنفيذي رقم 19-165 السابق ذكره.

(4) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، المرجع السابق ذكره، ص. 26.

مباشرة على المركز القانوني له، وعلى الرغم من تخصيص الفصل الثاني تحت عنوان واجبات الموظف غير أنه ارتبط مصطلحياً بالوجوبية، ودلالياً في ظل علاقة جُزئية وكلية بالمهام، إذ يغلب على الفصل الثاني من الأمر رقم 03-06 لغة الأمر والنهي، وهو ما يتناسب مع طبيعة الموضوع الذي ينظمه "التزامات الموظف" ووجوبيتها؛ "يجب على الموظف..."⁽¹⁾. ("يمنع على كل موظف..." "يمنع على الموظف..."⁽²⁾). فكلما اتصف القانون بالصفة الأمرة والناهية؛ التزم المخاطبين بأحكامه بحرفية مضمونه، ويختفي فرض الإمكانية في مخالفة أحكامه⁽³⁾.

وبالنظر لتحديد مفهوم الرتبة ضمن المادة 5 من الأمر رقم 03-06 نجدها نصت على التالي: "...هي الصفة التي تخول صاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها"⁽⁴⁾. وقيام صفة الحق في شغل الوظيفة تخول لصاحبها اختصاصاً على وظيفته، يُمنع من حيث دلالة النص المساس به.

فالخطاب القانوني لمختلف المكونات من الموارد البشرية، المتجسد في نظام المجموعات في مستوى قانوني واحد اتجاه نظام الواجبات، ما يعني أن كل التزام يُفرض على فئة معينة خارج محددات هذا النظام، يرتبط بأعباء تفرضها طبيعة المنصب أو العمل القائم به⁽⁵⁾. النمط الذي يظهر ضمن المادة 128 من الأمر رقم 03-06 بخطاب يتحدد بمهام المنصب وليس بواجبات المنصب⁽⁶⁾. إذ يعبر الهيكل التنظيمي عن مجموعة من الموارد البشرية، تتوزع في مناصب عمل متعددة في قمة هذا الهيكل يوجد الرئيس السلمي الذي يتعين أن تجمع به برؤوسه علاقات ذات بعد إنساني⁽⁷⁾. يقابل هذه الهيكلة مجموعة من الواجبات العامة المحددة في الأمر رقم 03-06، كواجب تنفيذ العمل ضمن المادة 47 وواجب القيام به وفقاً للقوانين والتنظيمات المحدد في المادة 40 الذي يعبر في مضمونه عن احترام سلطة الدولة⁽⁸⁾.

(1) أنظر في الفصل الثاني والمواد: (40) (41) (42)(48)(52) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) وانظر في صيغة النهي المواد التالية (45) (54) من الأمر نفسه.

(3) إسحاق إبراهيم منصور، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 81، 82.

(4) المادة (5) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(5) في ذات المعنى أنظر: أنور أحمد السرور، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، 1983، ص. 163.

(6) أنظر المادة (128) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(7) حسين عبد العال محمد، الاتجاهات الحديثة في إدارة الجودة والمواصفات القياسية (الايزو) 90014-9000 وأهم التعديلات التي أدخلتها عليها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص. 42.

(8) المادة (47) (40) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

وتفيد الصفة الأمرة خضوع الموظف والإدارة على السواء للإطار العام المحدد للالتزامات الموظف ومن هنا تبرز أهمية القواعد الأمرة في التحديد الواضح للمركز القانوني للموظف، من حيث عدم جواز الاتفاق على خلافها كونها تعتبر من النظام العام⁽¹⁾، غير أن مضمون الأمر والنهي، وإن كان يتضمن معنى الأمن القانوني كمبدأ عام، من حيث كون الموظف يعلم على وجه اليقين القواعد العامة للالتزامات ونواهي وظيفته، غير أنه لا يستغرق موضوعه.

من حيث أن طبيعة عنصر الوضوح في القانون، تُقيم موجبات الاعتماد المزدوج لقواعد الإلزامية وعدم الإلزامية في ذات النص، وهي مرونة تتيح مجالاً لتطبيق القاعدة على مستوى القضاء بحسب طبيعة المنازعة المعروضة عليه⁽²⁾.

وهو ما يعيدنا إلى أسلوب الصياغة المُعتمد في الفصل الثاني المتضمن واجبات الموظف، فهو وإن تضمن تقرير مجموعة من الالتزامات على الموظف، خول للإدارة السلطة في مراقبة قيام هذا الالتزام بدلالة تخويل السلطة المختصة وفقاً لتقسيم كل مؤسسة إدارية وهيكلتها، بمراقبة وتقييم الموظف، المتمحور موضوعه في ضرورة التزام الموظف بالواجبات العامة والأساسية، الأمر الذي تضمنته المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19-165⁽³⁾.

كما برزت الصياغة المرنة وما تحمله من مضامين لها تأثير مباشر في نوع النص ضمن المادة 44 من الأمر رقم 03-06 "...يمكن الموظفين المنتمين إلى رتبة... ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم... تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك"⁽⁴⁾.

وفي ظل غياب مفهوم تشريعي للواجبات، وبتأويل ما ورد ضمن الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة المرتبطة به، نتوصل إلى أن مفهوم الواجبات مفهوم له قيمة معيارية يرتبط بالمهام من زاوية ضبطية توجيهية، قانونية، أي بمعنى أن الواجبات هي مظهر من مظاهر سلطة الضبط القانونية لا

(1) في اعتبار القواعد الأمرة من النظام العام أنظر: عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ذكره، ص.78.

(2) صبرينة بوزيد، الأمن القانوني لأحكام قانون المنافسة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2018، ص.200.

(3) المادة (5) من المرسوم التنفيذي 19-165 السابق ذكره.

(4) المادة (44) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

تتعارض مع مرونة التنظيم القانوني والإداري للوظيفة، الداعم لروح المبادرة والإبداع، فهي بمثابة إطار للنظام العام الوظيفي، الذي يتعين مراعاته وعدم الخروج على مقتضياته، ما يتلاءم مع المركز القانوني للموظف في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية. وتتميز لهذا العنصر نتناول العنصر التالي: سلامة تطبيق الإدارة للقانون معزز لنظام واجبات الموظف(1).

1: سلامة تطبيق الإدارة للقانون معزز لنظام واجبات الموظف

من أهم المبادئ التي تحكم سير المؤسسات العمومية مبدأ الشفافية، ومعناه أن تكون الإجراءات والقرارات التي تباشرها الإدارة واضحة للغير⁽¹⁾. ومرئية تصرفات الإدارة من شأنها أن تدعم الثقة في تطبيقها للقانون بالنسبة للغير وبالنسبة للموظف، ما يعزز بدوره نظام الواجبات في علاقة تكاملية يحكمها الأمن والاستقرار والثقة في القانون، وفي كفاءات تطبيقه من قبل المؤسسة المستخدمة.

ففي التوجهات الحديثة لباحثي القانون، برز مبدأ الأمن القانوني كمبدأ ينافس مبدأ المشروعية في كونه عنواناً لدولة العدل والقانون، ومبدأ المشروعية من أكثر المفاهيم المثالية التي ارتبطت بمعنى الحماية، وهو من أكثر المفاهيم ارتباطاً بالأمن القانوني وفق ما رأيناه سابقاً؛ الذي يعني أنهما أهم ضمانين في مواجهة الإدارة ضمن الوضعيات التي يتسبب فيها تطبيق الإدارة للقانون وما ينجم عنه من مساس بالمركز القانوني للموظف.

فالمشروعية هي قاعدة عامة تضبط خضوع كل التصرفات القانونية للقانون، باحترام قاعدة تدرج القواعد القانونية، بمعنى أن الإدارة لا تملك سلطة التصرف خارج دائرة القواعد القانونية المترتبة، بعبارة أخرى المشروعية تعكس سلامة شكل ومضمون التصرفات القانونية، وفق ما يتناسب مع القواعد القانونية في الدولة تحت طائلة الجزاء⁽²⁾.

وفي ظل هذا الطرح، يظهر مبدأ المشروعية كمبدأ دستوري، يقوم على تنظيم العلاقة بين السلطات طبقاً لقواعد قانونية نافذة وفق ضابط، هل التصرف القانوني متوافق مع ما ينص عليه القانون أم لا؟ وترتيب الجزاء على مخالفته، وبذلك فهو من أهم المبادئ الدستورية التي تُهيكل الأنظمة القانونية وتمنع الخروج على مضمونها، فمبدأ المشروعية يشترك مع الأمن القانوني في غاية وهدف احترام القانون.

(1) سعیدی علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، ط 1، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص. 29.

(2) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 62، 63.

إلا أن مفهوم سيادة القانون كضابط لحماية الحقوق والحريات، لم يعد كافياً لوحده لتحقيق دلالة هذه الحماية؛ إنما يحتاج إلى ضبط العلاقة مع السلطة العامة بمختلف هيئاتها⁽¹⁾ ف "...جوهر المشروعية يكمن حقيقة في سيادة حكم القانون بين الفرد والدولة..."⁽²⁾. بينما جوهر الأمن القانوني يتجسد في ظل العلاقة اللائحة التنظيمية في ممارسة الإدارة وفي كفاءات تطبيقها للقانون.

ويظهر الفكر السائد أنه إن كان مقتضى تحديد القانون، الابتعاد عن الغموض في مفهومه وتنفيذه وتفسيره، فإن عدم تحديد القانون لا يُظهر عيباً فيه ولا ينقص من معياريته⁽³⁾. والذي معناه أن عدم تحديد القانون لا يمكن أن يتناقض كلية مع الأمن القانوني، كون القانون يُظهر من خلال هذه الخاصية قدرته على التكيف مثلما رأينا في الإطار المعرفي للأمن القانوني، غير أنه يتعين مراعاة حدود الوضوح في نطاق عدم التحديد، ما يتلاءم مع المتطلبات الدستورية لوضوح القانون وضمان الوصول له.

فالمؤسسة المستخدمة ملزمة بمراعاة نصوص القانون وضوابطه، والتقيّد بشروطه وماتوجبه، كون الالتزام بالتطبيق السليم للقانون يضمن الإنصاف والتساوي بين الموظفين⁽⁴⁾. فالمصادر الرسمية لتنظيم كفاءات القيام بالعمل بالنسبة للموظف تتمثل في الأمر رقم 03-06 والنصوص التنظيمية المرتبطة به، إذ تتضمن محددات العمل وإجراءاته، تقنياته وحتى شكلياته⁽⁵⁾.

فالنصوص التنظيمية ينظر لها على أنها نصوص تتضمن قواعد نهائية، يتمتع مخالفتها، كما في حالة الترقية أو في نظام التحفيز، من حيث كونها ذات مضمون مادي، تشكل مجموعة من الإجراءات النصية الجامدة، تختفي في طبيعتها السلطة التقديرية للمُسير، وهو سبب قصورها على تحقيق الغاية منها، إذ يختفي فيها التقدير الذاتي لنشاط الموظف⁽⁶⁾. فهل ينطبق هذا التوصيف على الأمر رقم 03-06؟ كون غياب السلطة التقديرية في مسائل تنظيم العمل وتسييره وتنفيذ النصوص القانونية في الوظيفة

(1) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مطبعة الاستقلال الكبرى، د ب ن، 1963، ص.5.
(2) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، المرجع السابق ذكره، ص. 127.
(3) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، المرجع السابق ذكره، ص.29.
(4) سميحة لعقابي بشير شريف، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص. 126.
(5) راجع على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 20-194 السابق ذكره، إذ حدد مدة دورات التكوين وكفاءات تنظيمها، ومضمون المخطط السنوي والمتعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى.
(6) حسين عبد العال محمد، المرجع السابق ذكره، ص.44.

العمومية، يشكل عائق أمام روح الابتكار والإبداع.

في ذات الوقت يتناسب مع عنصر انتظام العمل وتكراره، لكونه يتفق مع جوهر إنشاء المرفق العام من حيث التزامه بتقديم الخدمة العمومية⁽¹⁾، فالنظام القانوني للموظف يتقيد بنظام إجرائي وشكلي يتعين مراعاته، وإلا تعرض العمل المنجز للموظف لرفض التأشير عليه من قبل المصالح المعنية، وفي ذلك تهديد يترتب عليه الإضرار بالمراكز القانونية للموظفين، بالأخص في حالة احتساب تاريخ سريان القرارات المعنية من يوم التأشير عليها⁽²⁾. كل هذه المتغيرات تحيلنا إلى خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية وبالضرورة خصوصية النصوص القانونية التي تحكمها، وضابط تطبيقها.

فالشكلية التي تحكم عمل الإدارة لا يمكن نفي أهميتها في ضمان سلامة التنفيذ وتعزيز الأمن القانوني للموظف، وحماية مركزه القانوني من حيث أن مجموع القرارات التي تصدرها الإدارة والمتعلقة بمساره المهني، كلما قيدت بشكليات وضوابط صناعتها، كلما ترتب على ذلك تأمينها من الرجوع عنها.

ورجوع الإدارة عن قراراتها يترتب عنه إضرار شديد بالمركز القانوني للموظف، بالأخص في الحالة التي يترتب عليها حق مكتسب، كون سحب القرار الإداري يترتب عنه سحب الصفة القانونية عن القرار، ومحو آثاره بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، إذ يترتب عن رجوع الإدارة على قرار التعيين فقدان الموظف كافة الآثار القانونية المترتبة على تعيينه⁽³⁾.

(1) ياسين قوتال، المرجع السابق ذكره. ص. 114.

(2) كمثل على ذلك أنظر: المنشور رقم 5، المؤرخ في 10 أبريل 2006، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بدفتر الشروط المحدد لكيفيات تنظيم وإجراء المسابقات والاختبارات المهنية، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2007، ص. 21. وراجع شكليات إعداد البطاقة المهنية كونه قيد من الناحية الشكلية والموضوعية طبقا لنص: المرسوم التنفيذي رقم 17-347، المؤرخ في 4 ديسمبر 2017، المحدد لخصائص البطاقة المهنية للموظف وشروط استعمالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، المؤرخ في 6 ديسمبر 2017.

وانظر في مسألة الرقابة المسبقة لمصالح التوظيف العمومية على القرارات التي تصدرها الهيئة المستخدمة، وإخضاعها للرقابة اللاحقة بموجب الإجراء الشكلي المتعلق بضرورة تأشيرها من قبل مصالح الرقابة المالية، أنظر في ذلك: التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01، المؤرخة في 01 مارس 2015، بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية، والمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المعدلة للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 6853، المتعلقة بتنفيذ الرقابة المسبقة على قرارات تسيير المستخدمين التابعين للإدارة البلدية.

(3) احمد برجس غرو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص. 246.

وهنا نعود للتساؤل الذي طرحناه بشأن كون النظام الإجرائي واللائحي في الوظيفة العمومية نظام جامد أم لا؟ ونجيب في بعض جوانبه؛ يتميز بسيطرة إجرائية على مراحل العمل الإداري وكيفياته، غير أنه في ذات الوقت يتميز بمرونة نسبية تتمظهر في السلطة التقديرية للإدارة، وهو ما نسوقه في المثال التالي الذي يتضمن الوصفين أعلاه.

إذ عرفت المادة 10 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المناصب العليا بكونها "...مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية"⁽¹⁾. فالمناصب النوعية غاية إنشائها هي هيكلية وتقسيم الموارد البشرية، ضمن نظام مجموعات من الموظفين، على أساس هيكلي، أو وظيفي وأساس فكرة المناصب النوعية، هو ممارسة مهام ترتبط بتنظيم وتقسيم العمل، ونشاط الموظفين وتنسيقه، فهو ترجمة لفكرة السلطة السلمية والتدرج.

ومن خلال استقراء العديد من النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، نجد أن الأسلوب الغالب في التعيين بالمناصب العليا هو أسلوب التعيين، المرتبط بممارسة تقديرية من المسؤول السلمي، قيدت من الناحية الموضوعية بضرورة توافر مجموعة من الشروط التي تتعلق بالرتبة، والأقدمية ومسألة التناسب بين الرتبة والمنصب النوعي، ومثالها ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 13-159 المؤرخ في 15 أفريل 2013، المحدد لقائمة المناصب العليا التابعة للمصالح الخارجية لوزارة التربية الوطنية وشروط الالتحاق بهذه المناصب وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها⁽²⁾:

« باستقراء المادة 7 منه نجد أسلوب تولية المنصب العالي هو أسلوب التعيين بقرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين (الوزير المكلف بالتربية)، بناء على إقراح المسؤول السلمي (المدير الولائي للتربية).

« المادة 3 من نفس المرسوم حددت الرتب المعنية بالتعيين في المنصب العالي بعنوان الأمين العام وهي (مفتشي التربية الوطنية، مدير ثانوية، متصرف مستشار، متصرف رئيسي، متصرف) مع

⁽¹⁾ المادة (10) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره. وهنا نورد ملاحظة تتعلق بصياغة المادة 10 أعلاه، من حيث كون الواو فيها زائدة لا حاجة لإيرادها في النص.

⁽²⁾ المادة (7)(8)(10) من المرسوم التنفيذي رقم 13-159 المؤرخ في 15 أفريل 2013، المحدد لقائمة المناصب العليا التابعة للمصالح الخارجية لوزارة التربية الوطنية وشروط الالتحاق بهذه المناصب، وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 28 أفريل 2013.

ملاحظة أن المرسوم لم ينص على فكرة الرتبة المعادلة.

◀ حددت المادة 3 دائما إثبات الأقدمية التي تتناسب بالزيادة أو النقصان مع الرتبة والسلك المنتمي له 3 سنوات و 8 سنوات من نفس الرتبة.

◀ المادة 8 نصت على ضرورة التلاؤم بين المنصب العالي وبين طبيعة المهام المرتبطة بالرتبة.

◀ المادة 10 منحت سلطة تقديرية للسلطة المختصة بالتعيين، في الإبقاء في المنصب العالي أو إنهاء المهام في حالة تدرج الموظف المعين فيه للرتب الأعلى على أساس فكرة الترقية.

فالقانون يرتبط جوهر موضوعه بتحقيق غاية الخير العام ومن ثم تقوم صلات ارتباط بينه وبين موضوع الحماية العدالة، وضرورة ضمان المساواة، ولذلك فهو في حقيقته يعبر عن الموازنة بين مجموعة من المصالح التي تلتقي في دائرة موضوعه، يضبطها ضابط المساواة، ومراعاة المصلحة العامة⁽¹⁾.

وهي الغاية التي لا يمكن انضباطها إلا من خلال العمل على تحسين المعايير و ضمان جودتها. "... فجودة المعايير أصبحت مرتبطة بالقدرة على تقدير صلاحيتها الزمنية."⁽²⁾. وهو الأمر الذي يسهم في دعم الموثوقية في العمل الإداري، وبالضرورة ينعكس على نوعية تنفيذ والتزام الموظف بواجباته وهنا يتكامل دور الإدارة والموظف في تحقيق الغاية من القانون والمساهمة في ضمان الأمن القانوني في تنفيذ القانون وفقا لشروط صناعته، ويدعم المصدر النصي لكيفيات العمل في بعض جوانبه حماية قانونية للموظف.

ثانيا: قاعدة أداء العمل في مقابل الحق في الوصول لدعائمه القانونية

محور الوظيفة هو العمل أو النشاط المهني للموظف، وهو المحرك لمساره المهني؛ ما يعني أن أكثر الوضعيات التي تصبح الحماية فيها مَطْلَب مُتَطَلَّب، هي الحماية المرتبطة بتأمين وضعية الموظف في ممارسة اختصاصه المهني، والسؤال هل يدعم الأمر رقم 03-06 تمكين الموظف من القيام بعمله من خلال ضمان الحصول على التعليمات والمناشير والقوانين، التي تمكنه من القيام بتنفيذ مهامه في ظل احترام القانون أم لا؟ إذ تواضع الرأي في الفقه على الأخذ بقاعدة الاختصاص الشخصي للموظف

(1) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.25.

(2) مراد بوعنان، المرجع السابق ذكره، ص.6.

في عمله⁽¹⁾، وشخصية الاختصاص تقتضي قيام المسؤولية طبقاً لما نصت عليه المادة 47 من الأمر رقم 03-06⁽²⁾.

غير أن الموظف يحتاج في تأدية مهامه لمجموعة من الدعائم القانونية، من بينها الحق في الاطلاع على الأدوات التشريعية والتنفيذية، التي تجعله في دائرة الأمان في تنفيذ العمل المكلف به، ولا نقصد هنا مسألة إطاعة الأوامر الرئاسية، وإن كان لها نصيبها من هذا الأمر، إنما نريد المعنى الشامل لحق الموظف من تمكينه من الوسائل القانونية، التي معها يتحقق مدلول العلم بحدود الممارسة الموضوعية والشكلية والقانونية لاختصاصه في العمل، تحقيقاً لغاية الوضوح والشفافية في ممارسة الاختصاصات الإدارية، ما يتفق دلاليًا مع المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بالاعتماد على المعنى الضمني للمادة 40 من الأمر رقم 03-06 فإن الموظف في مقابل واجبه المتضمن احترام القوانين والتنظيمات، له الحق أيضاً في التمكين من الوصول المادي لنصوص القانون والتنظيمات، التي تحكم عمله ضمن المعنى الموضوعي الدقيق لأداء المهام، وتحقيق جوهر احترام سلطة الدولة⁽³⁾، باعتبار أن الأعمال الإدارية تحتكم عملياً لنصوص إجرائية تحدد معالم العمل الإداري، والأمثلة على هذا النوع من النصوص متعددة، نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أبريل 2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، كما للموظف الحق في الاطلاع على التعليمات، ومجموعة المناشير الشارحة له⁽⁴⁾.

ما يؤكد حق الموظف في الحصول على دعائم العمل المكلف به، دلالة الوثائق السرية ذات التداول المحدود، إذ لم يرد في حكم الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية الوثائق الإدارية منع تداولها، وإنما تنظيمه في إطار الأشخاص المكلفين بتنفيذها⁽⁵⁾، وهو ما يمكن استنتاجه بمفهوم المخالفة ضمن نص

(1) نواف كنعان، المرجع السابق ذكره، ص. 144.

(2) المادة (47) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره

(3) أنظر المادة (40) من الأمر نفسه.

(4) وهنا نشير إلى أن موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يتضمن مجموعة من المناشير التي تحدد كيفيات العمل وتشرح بعض نصوصه القانونية غير أنها تحتاج للتحيين. أنظر: موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية

والإصلاح الإداري على الرابط التالي: <https://bit.ly/38VxexL>

(5) أنظر المادة (6) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

المادة 180 من الأمر رقم 03-06، بضرورة تقديم كل المعلومات اللازمة خلال أداء العمل⁽¹⁾.

ما ينسجم أيضا مع دلالة الدور المكلف به المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بخصوص العمل على تحديد وتبيان الشكلية التي تحكم العمل الإداري، وضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية⁽²⁾. ذلك أن تحديد الشكليات وتبسيط الإجراءات والعمليات الإدارية من شأنه أن يسهم في سهولة نفاذ الموظف لشكليات وتقنيات العمل المكلف به على المستوى الشخصي، ويدعم من جهة أخرى شفافية العملية الإدارية، وجودة العمل المنجز من قبل الموظف.

إذ أن وضع النص موضع التنفيذ يحتاج في الكثير من الأحيان تدخل الإدارة عن طريق استعمال التفسير الإداري، ولو تعلق الأمر بنصوص مفهومة، كون وضع النص موضع التنفيذ يحتاج إلى تقنيات عملية توضح مراحلها وتفاصيله وإجراءاته⁽³⁾.

وتظهر دلالة حق الموظف للوصول لتقنيات وشكليات وكيفيات العمل ضمن المهام المحددة للمناصب العليا، باعتبارها مناصب تُعنى بالتأطير طبقا لما نصت عليه المادة 10 من الأمر رقم 03-06 السابق تناولها، لكن هذا لا ينفي وجود نوع من المرونة في ممارسة الاختصاصات المرتبطة بها⁽⁴⁾. ودلالة التأطير تقتضي حق الموظف في الوصول للمعلومات التي تضبط عمله.

لكن بالرجوع إلى قاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون، نتساءل هل الموظف ملزم ببذل العناية في الوصول للنصوص والتعليمات والمناشير التي تنظم عمله المكلف به شخصيا؟ وحيثما تكررت هذه المصطلحات يظهر حجم التشابك الذي تلقتي فيه، ويظهر معه تمنع وضوح دلائل الحماية التي يوفرها الأمن القانوني للموظف، في ظل مفاهيم تقليدية درجت في النظام القانوني الإداري بوجه خاص، وفي

(1) أنظر الفقرة الثانية من المادة (180) الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) أنظر المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 3 جويلية 2014، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 6 جويلية 2014.

(3) بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، المرجع السابق ذكره، ص.231.

(4) أنظر: المادة (10) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، مثال: اختصاصات المحددة للمنصب العالي المكلف بالاستقبال والتوجيه، بضمانه تحقيق خدمة استقبال وتوجيه وضمان الحق في الإعلام لمستخدمي المرفق العام، زيادة على اختصاصه بالرقابة والتوجيه والإشراف بالنسبة للموظفين التابعين للمصلحة أنظر: المادة (80) من المرسوم التنفيذي 08-04 السابق ذكره.

النظام القانوني بوجه عام.

وهنا يجب أن نفرق بين النصوص العامة التي تحكم سلوكه ورتبته، والنصوص التنفيذية المرتبطة بها، إذ أن الأصل في مثل هذه الحالة يسري من حيث سريان القانون عليه ابتداء من تاريخ نشره، وعليه لا يمكن للموظف التعذر بجهله للقانون، حماية للمصلحة العامة وصونها لها، وفق ما رأينا في الفصل الأول من الدراسة.

لكن في الحالة التي يتعلق الأمر بوثائق أو معلومات محدودة التوزيع، لا يمكن مساءلة الموظف على ضرورة العلم بها، إنما تقوم مسؤوليته لو اقترن تنفيذها باختصاصه، بشرط أن يكون قد مُكِّن منها وهو المعنى المؤسس له ضمن المادة 6 من الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الذي يتناسب مع معقولية القانون المشار لها أعلاه⁽¹⁾.

غير أن الإشكال يُثار في التعليمات والمناشير التي لا تكون محل منع، وليست محل تداول عام أو نشر، وترتبط مباشرة بعمل الموظف وكيفية إنجازه، فهل في هذه الحالة يتحقق الوصول بموجب تعليمات وأوامر الرئيس؟ أم يتحقق بموجب تمكينه من الدعائم القانونية المرتبطة بها؟ وهنا لم نجد في حدود ما اطلعنا عليه من النصوص، ما يؤكد هذا الحق أو ينفيه.

الفرع الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في عنصر الواجبات بين الأمن واللاأمن القانوني

لغة القانون ضمن الأمر رقم 03-06 في بعض أوجهها هي لغة التوازن في استعمال خصائص القانون، وطبيعة أثرها في النص، وانعكاس هذا النص على المخاطبين به؛ فهو المستوى الذي تتمثل فيه لغة النص، لغة حيّة تظهر في كل مستويات التنظيم البشري للوظيفة فهو المظهر الإنساني للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي نحتاج إلى أن نقرأ مضمونه في خفايا ما ظهر من نصه، إذ أن حضور "الموظف" في القانون صفة ليست مطلوبة في القانون فحسب بل هي لازمة له لزوم الحاجة لصناعته.

ومن هنا تظهر خاصية العمومية باعتبارها مؤشر حماية، كونها تشير إلى مجموعة من الضوابط الموضوعية للقاعدة القانونية، تقوم على أساس موضوعي مجرد، ينزهها من أن تستخدم مبررا للتسلط أو التمييز المبني على معايير ذاتية، غير أن عمومية القاعدة القانونية ليست ترجمة للمساواة، كون القاعدة

(1) المادة (6) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

القانونية من الممكن أن تترجم تجسيدا لوضعيات تمييزية لها ما يبررها⁽¹⁾.

والصياغة المرنة للنص تقوم على أساس التحديد العام للقاعدة القانونية، وترك مضمونها للسلطة التقديرية لمُنفيذها⁽²⁾. فكلما أستعمل هذا الأسلوب في الأمر رقم 03-06، برزت أداة تحويل الإدارة سلطة تقديرية في المسألة محل النص، ويتضمن نص المادة 44 مفهوما متطورا للوظيفة العمومية، بتأصيله الجزئي لعدم تعارض النشاط المريح في إطار خاص مع اكتساب صفة الموظف، والانتماء للوظيفة العمومية، في ظل هذا الطرح نبحت عن متغيرات الأمن القانوني في موضوع النشاط الثانوي والنشاط المريح وفق العناصر التالية: حدود الاستثناء وسلطة الإدارة (أولا) الأمن القانوني وقاعدة المساواة في الاستثناء (ثانيا).

أولا: حدود الاستثناء وسلطة الإدارة

من بين العناصر التي تُعقد التأطير التشريعي أو التنظيمي للواجبات؛ مسألة السلطة التقديرية كونها تقوم على مبررات ترتبط مباشرة بعملية صناعة القانون، وتمكينها في النص يعتمد على أسلوب الصياغة المرنة فيه، ما برز في أحكام المادة 44 و 43 من الأمر رقم 03-06، المتعلقة بمنع ممارسة نشاط مريح ثم الاستثناء على هذا الأصل في نفس النص الأخير، من حيث سماحه للموظفين بممارسة نشاط ثانوي بترخيص من مؤسستهم المستخدمة، وضمن الفقرة 1 من المادة 44 من حيث تضمنها استثناء على المبدأ العام، المتمثل في المنع من ممارسة أي نشاط مريح بإجازة إمكانيته على سبيل الحصر، لكل من سلك أساتذة التعليم العالي والباحثين، بالإضافة لأسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، غير أن هذه الرخصة المرتبطة بالسماح لهذه الفئات بممارسة نشاط مريح فُيدت بقيد توافق النشاط المريح مع اختصاص الفئات المعنية، كما منحت فيه للإدارة سلطة واسعة بضبط ممارسته⁽³⁾.

وهنا نجد أن القدرة التي يمنحها القانون للإدارة في إصدار قرار معين أو الامتناع عن إصداره، أو ممارسة حقها في إتباع القرارات التي تراها أكثر تناسبا مع الوضعيات التي تعالجها⁽⁴⁾. وحيثما تكون

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، مدخل إلى دراسة القانون الكتاب الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 41.

(2) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء محاماة، المرجع السابق ذكره، ص. 68.

(3) أنظر المادة (43) والمادة (44) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) محي الدين القيسي، المرجع السابق ذكره، ص. 158.

السلطة تبرز أهمية البحث عن خطاب التوازن في التشريع، بالقدر اللازم في منحه أدوات للسلطة التي تمكنها من تحقيق الأدوار المناطة بها، هذا التوازن تقرأ فعاليته في الحد الذي لا يمكن أن تتحول أدوات السلطة عن غايتها وهدفها، لتتجسد في مكنة استبدادية تسلطية تمس بالحقوق والحريات⁽¹⁾.

وهنا نصل إلى نتيجة مهمة تتعلق بكون ممارسة النشاط الثانوي أو المريح، ليست حق، بل هي استثناء على أصل المنع من ممارسة نشاط ثانوي، بدلالة الترخيص في المادة 43 ودلالة ضبط النشاط وتنظيمه، الذي يصل في حدود الإمكانية التي تتيحها قراءة النص في ظل مرونته إلى المنع الكلي له ضمن الفقرة الأخيرة من المادة 44 من نفس الأمر⁽²⁾. ومنع النشاط المريح أو الثانوي المتعلق بالتكوين لا يمكن للموظف التمسك به على أنه حق مكتسب، ولا يمكن التحجج به كأساس للإضرار بمركزه القانوني كونه لا يندرج في نطاق الحماية المكفولة لأصل الحق، طبقاً لنص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

والدليل يتضح من خلال القوانين الأساسية الخاصة لبعض الأسلاك، بحضور دلالات التنظيم والتقييد والإطلاق ضمن هذه النصوص الأخيرة؛ بحيث يُمنع الجمع بين ممارسة نشاط مريح وبين التعليم والتكوين كنشاط ثانوي، بالنسبة للفئات المعنية بالاستثناء المتعلق بممارسة نشاط مريح ضمن المادة 44 أعلاه، كما هو الحال بالنسبة للقانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، إذ تضمن منع الترخيص للأساتذة من ذات الفئة من ممارسة نشاط ثانوي مرتبط بالتدريس أو التكوين، في حالة ممارستهم لنشاط مريح، ومُنعت نفس الفئة من ممارسة نشاط ثانوي يتعلق بالتكوين أو التدريس في حالة تكليفها بمناصب عليا⁽³⁾. كما تم منع الأساتذة الباحثين من الجمع بين نشاط مريح ومهام التكوين والتدريس كنشاط ثانوي طبقاً لنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المتضمن القانون

(1) عبد الكريم سري حارث، حيدر طالب الامارة، "أثار الإغفال التشريعي الاجتماعية دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 3، العدد 2، كلية القانون جامعة بغداد، العراق، 2019، ص. 45.

(2) المادة (44) (43) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) أنظر المادة (12) و(10) من المرسوم التنفيذي رقم 08-129، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.

الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث⁽¹⁾. وشمل المنع أيضا أسلاك الباحثين الدائمين طبقا لنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-131 المتعلق بالقانون الأساسي للباحث الدائم⁽²⁾. ما يعني أن هذه النصوص تقيد عموم نص المادة 43 من الأمر رقم 06-03، بمنعها الجمع بين ممارسة أنشطة منع القانون اجتماعها ضمن دائرة الاستثناء، وهو ما غابت آلياته التنظيمية.

في حين نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 09-394، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية، لم يتضمن أي قيد يتعلق بممارسة النشاط المربح أو النشاط الثانوي لهذه الفئة⁽³⁾. كما نصت المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 21-144 المؤرخ في 17 أبريل 2021، المحدد لشروط ممارسة أنشطة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي بوقت جزئي ومكافأتها على أنه: " لا يمكن الباحث بوقت جزئي، الموظف الذي أبرم عقد بحث أن يمارس نشاطا خاصا مربحا أو نشاطا تكميليا أو يتولى مهامًا للتعليم والتكوين بصفة شغل ثانوي إلا في حالة الضرورة القصوى، وبعد ترخيص من مؤسسته الأصلية"⁽⁴⁾. والواضح أن المراد بها الفئة المشار لها ضمن المواد 44 و 43 من الأمر رقم 06-03، والملاحظ هنا أن للإدارة أن تسمح باجتماع الوظائف معا (الوظيفة الدائمة، والنشاط الثانوي، النشاط المربح) في حالة الضرورة الملحة، في حدود احترام المنع المشترك في القوانين الأساسية أعلاه، مع الملاحظ أن النص لم يشر إلى شرط تبريرها "... إلا في حالة الضرورة القصوى..."⁽⁵⁾.

والجدير بالتنويه هو أن توزع أحكام ممارسة النشاط الثانوي أو المربح، على مستوى القوانين الأساسية يضفي تعقيدا في الوصول لأحكامها بالنسبة للمسؤول عن تنفيذ هذه النصوص، بينما يحقق

(1) المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 08-130، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.

(2) أنظر المادة (09) من المرسوم التنفيذي رقم 08-131 السابق ذكره.

(3) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 09-394 المؤرخ في 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين في الصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 29 نوفمبر 2009.

(4) أنظر المادة (08) من المرسوم التنفيذي رقم 21-144، المؤرخ في 17 أبريل، المحدد لشروط ممارسة أنشطة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي بوقت جزئي ومكافأتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 30، المؤرخة في 22 أبريل 2021.

(5) أنظر المادة (08) من المرسوم التنفيذي رقم 21-144 نفسه.

سهولة الاطلاع عليها للفئة المخاطبة بأحكام القوانين الأساسية الخاصة هذا من جهة، من جهة أخرى نلاحظ أن القوانين الأساسية الخاصة تضمنت تقييد عموم ما ورد في نص المواد 43 و 44 من الأمر 03-06، إذ اجتمع الضبط التشريعي للنشاط مع تحويل السلطة التقديرية للإدارة في تنظيمه وضبطه في بعض جوانبه في ذات الوقت، بينما ترك النص المتعلق بالممارسين الطبيين المتخصصين على إطلاقه فيرجع فيه لأحكام المادة 44 من الأمر رقم 03-06.

إذ أنه كلما اندرج نشاط الموظف ضمن حدود اللوائح والتنظيمات، كلما برزت مظاهر الحماية المقررة له بموجب ذات التنظيم والتشريع، وكلما ارتبط أداء ونشاط الموظف بالسلطة التقديرية، كلما تضاءلت مظاهر الحماية التي يضمنها الأمن القانوني للموظف، فإن كان الأمن القانوني يعتبر مظهرا من مظاهر دولة القانون والعدل، فإن هذه الدولة ذاتها يتمتع مفهومها مع مفهوم ضرورة المصلحة، الذي يعتبر بمثابة رخصة استثنائية للخروج على مبدأ المشروعية⁽¹⁾.

وهو الطرح الذي يتعارض بدوره مع أهمية السلطة التقديرية، بل وضرورتها التي تفرضها حركية العمل والنشاط الإداري، وعدم إمكان استيعابه تشريعيا، ما يتلاءم من الناحية الموضوعية مع المرونة التي تتيحها السلطة التقديرية في معالجة هذه الوضعيات⁽²⁾.

بل وتستوجبها، وهنا يظهر أن الاستثناءات التشريعية أو التنظيمية تُظهر أن النص ذاته يجب أن تتجسد فيه معقولية الاستثناء ومعقولية أداته، بالأخص في حضور ضدية العوامل المتحكمة في تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالأمر رقم 03-06 وضمن المواد 43 و 44 منه.

فمن جهة تغيب حدود الحماية أمام فرض صعوبة إحداث التوازن بين هذه العوامل، في ظل متغير المورد البشري، ما يعني ضرورة أن يراعي المشرع على مستوى النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية مجمل هذه التأثيرات على المركز القانوني للموظف والإدارة، بضرورة تحديد معيار الترخيص بالقدر الذي لا يُهدر سلطة تقدير الإدارة، ولا يمس بحق الاستفادة من الاستثناء للموظف.

(1) آلان سوييو، ترجمة عادل بن نصر، مراجعة جمال شحيد، المرجع السابق ذكره، ص.360.

(2) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، المرجع السابق ذكره، ص.335.

ثانيا: الأمن القانوني وقاعدة المساواة في الاستثناء

ترتبط الحكمة من رخصة ممارسة نشاط مربح بالنسبة للموظف، بأسباب عملية تترجم في تمكين الأخير من تغطية تدني مستوى الأجر، بالإضافة إلى التحول في مفهوم هذا الواجب، كونه لا يسوغ حجز إمكانيات الموظف في الإدارة فقط، بالإضافة إلى التحول في مفهوم العمل الحضوري وبالتوقيت الكامل لصالح العمل بمواقيت جزئية، أو عن بعد⁽¹⁾.

ومبررات ممارسة نشاط مربح بالنسبة للموظف، كرخصة عامة مقبولة، في ظل المبررات الواقعية والعملية التي فرضها واقع الوظيفة العمومية، غير أن تبرير الاستثناء في ممارسة نشاط مربح ضمن نطاق خاص لبعض فئات الموظفين، يتضمن معاملة تمييزية بنص القانون، والسؤال هنا هل يتناسب هذا الاستثناء التشريعي مع الأمن القانوني، الذي تقوم أركانه على أساس عدالة وإنصاف القانون؟

بالنظر للفقرة 2 و3 من المادة 44 أعلاه، نجد أن الاستثناء المرتبط بممارسة نشاط مربح المرخص به لفئة أساتذة التعليم العالي والباحثين، والممارسين الطبيين المتخصصين، لم يتضمن نص المادة مبررات تشريعية تبين أسبابه، أو تعلق تمييز هذه الفئة دوناً عن غيرها من الموظفين، فلا حجة قانونية نتبينها ضمن ظاهر نص المادة 44 يفسر لنا التمييز في الاستثناء في السماح بممارسة نشاط مربح.

وتبعاً لنص المادة 27 من القانون رقم 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، نجده جاء منسجماً مع ما تضمنته المادة 44 من الأمر رقم 06-03، إذ نصت على عدم تعارض ممارسة مهنة المحاماة مع مهنة التدريس⁽²⁾ في حين تضمنت المادة 27 من نفس القانون ضمن فقرتها الأولى منع المحامين من تقلد مناصب إدارية، ما يتضمن مفهوماً عكسياً من منع الموظفين من ممارسة مهنة المحاماة، بتبرير فكرة التبعية⁽³⁾. ما ينسجم مع منع ممارسة نشاط مربح لفئة الإداريين، طبقاً لنص المادة 43، وهي حالات تتنافى تتسجم مع معيار المعقولية لخطورة العلاقة السلمية، وتأثيرها على المهنة المستقلة (المحاماة) وتأثيرها في ذات الوقت على المؤسسة المستخدمة.

(1) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. ص. 271، 272.

(2) أنظر الفقرة الثالثة من المادة (27) من القانون رقم 07-13، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55، المؤرخة في 30 أكتوبر 2013.

(3) أنظر الفقرة الأولى من المادة (27) من القانون نفسه.

القاعدة التي لا يمكن أن تتسجم مع الفئات المحددة ضمن المادة 44 من المرسوم، على الرغم من خضوعها لقاعدة التبعية والعلاقة السلمية، بسبب طبيعة المهام الوظيفية المحددة في القوانين الأساسية الخاصة لهذه الفئات، وكذلك لطبيعة الالتزامات والمهام المكلفة بها هذه الفئة، التي تتفق مع الإطار العام المحدد ضمن القوانين الأساسية لهذه الأسلاك، سواء من حيث طبيعة المهام أو من حيث الحجم الساعي للعمل⁽¹⁾.

وتأسيساً على أن مفهوم مبدأ المساواة مفهوم كما يُحمل على إطلاقه أمام القانون، إذ ينتقي في مضمونه التمييز، وعكسه يؤكد منطق التأسيس لنسبية مفهوم المساواة، فيطبق تبعاً للموضوع المنطبق عليه والخصوصية المرتبطة به، ومجموع القواعد القانونية المنظمة له⁽²⁾.

فالمساواة في فقه المحكمة الدستورية بمصر، ترتبط بالمساواة القانونية، وهي ليست مفهوماً خالصاً يطبق على إطلاقه بالنسبة لفئات التي تختلف ظروفهم ووضعياتهم القانونية، فيملك المشرع بذلك تطبيقه على حالة التساوي، من حيث المراكز القانونية التي تنطبق عليها نفس الضوابط وتتشاكل شروطها، ويؤخذ به على سبيل الاختلاف بالنسبة للوضعيات الغير متطابقة، المبررة على أسس تمييز منطقية وواقعية⁽³⁾.

ما يعني أن نص المادة 44 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بممارسة نشاط مريح في نطاق خاص ينسجم مع دلالة مفهوم مبدأ المساواة بالنسبة لفئات محددة يتماثل وضعها ونوع تأهيلها، وطبيعة المهام المكلفة بها، حتى ولو تضمن تمييزاً عن باقي فئات الموظفين، لانعدام شرط تماثل المراكز القانونية، كما أن المنطق ينفي صواب تعميم قاعدة ممارسة النشاط المريح، بل يرجح لصالح تخصيصها لفئة محددة، وتبقى مقارنة العدالة والمساواة ضمن هذه المسألة نسبية ترتبط بمعايير ذاتية لفئات الموظفين وكيفية قراءتهم للنص، وكيفية تنفيذ النص من الإدارة المستخدمة، واحترام حدود الاستثناء من الفئة المرخص لها به، وهي مقاربات تنضبط في بما يضبطه النص وسلامة تنفيذه من قبل الإدارة.

المطلب الثاني: واجبات الموظف في ظل دلالة السر المهني وأثر الأمن القانوني ومبدأ المشروعية

من أهم المراسيم النوعية ذات العلاقة بالمادة 48 والمادة 49 من الأمر رقم 03-06، الأمر رقم

(1) كمثال أنظر المادة (33) والمادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 08-130 السابق ذكره، الذي يحدد الحجم الساعي للتدريس، والمادة (33) منه تحدد المهام المكلف بها الأستاذ المساعد قسم "ب".

(2) سميحة لعقابي بشير شريف، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات، المرجع السابق ذكره، ص. 19.

(3) أشار له: أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق ذكره، ص. 49.

21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، كونه تضمن رفع اللبس والغموض عن الكثير من المفاهيم، التي كانت محل غموض وتعقيد ضمن الأمر رقم 06-03، وأهميته ترتبط بنوعية موضوعه وعلاقته بحقوق وضمانات الموظف، وصلته بتحقيق هدف نفاذ الموظف للقوانين التي تحكم مساره المهني.

الذي يعني أن الأمر رقم 21-09 والأمر رقم 06-03 يلتقيان في دائرة التكامل من حيث تفصيل المفاهيم الدلالية العامة في النص الأخير، وهو ما نبحت موضوعه في التالي: التعاريف أداة دقة وضبط تتناسب مع نوع الأمر رقم 21-09 (الفرع الأول) السر المهني بين مقتضى المنع وحُجّة الاستثناء وامتناعيته (الفرع الثاني)

الفرع الأول: التعاريف أداة دقة وضبط تتناسب مع نوع الأمر رقم 21-09

حركية وديناميكية التحول نحو الإعلام كمطلب أصبح يمثل مظهرا من مظاهر القانون، تجسد في المقام الأول، من خلال تعزيز الالتزام بالإعلام وتحقيق مطلب الشفافية، ما أنشأ تحولا مفاهيميا خارج الأطر التقليدية للعديد من المفاهيم، وتجسد ثانيا بتطور النظرة للمعلومات ونشوء الحق في ملكيتها وتوصيفها بكونها من الممتلكات الغير مادية⁽¹⁾.

وهو المعنى الذي نجده حاضرا في الأمر رقم 21-09 إذ اعتبر الوثائق الإدارية بمثابة ملكية عمومية، وهي الخاصية التي تمنع من حيث الأصل القدرة على التصرف فيها من قبل الأشخاص ذوي الصلة بها، مهما كان أسلوب أو مسلك تصرفهم فيها، وبأي أداة أو صيغة كانت وهو المضمون الوارد في نص المادة 4 من الأمر أعلاه⁽²⁾، وقيد الملكية في النص قيد عام؛ يُقيد حق التصرف في الوثائق والمعلومات، ويمنح القدرة على تحريك العناصر الإجرائية في مواجهة أي انتهاك لحق الملكية للوثائق الإدارية، أو المعلومات الإدارية ضمن الحدود والضوابط القانونية لها.

وهو القيد الذي ينسجم مع ما أورده المادة 4 من المرسوم التنفيذي 16-190، الذي يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، إذ ظهرت فيه أيضا دلائل التملك للوثائق الإدارية، من حيث أن حق النفاذ لها المكفول للمواطن، لا يخوله السلطة في التصرف فيها

(1) آلان سوبيو، المرجع السابق ذكره، ص. 225.

(2) المادة (4) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

عن طريق النشر، كما يقع عليه قيد عام، من حيث عدم إمكانية استغلالها لأغراض ترويجية، أو للاستفادة منها تجارياً (تجارية دعائية)، وأهم قيد وارد عليها هو منع استعمالها للإضرار بالغير والمساس بسمعتهم (التشهير)⁽¹⁾. وهي ضوابط توازن استعمال الحق.

أولاً: طبيعة الوثائق الإدارية ورابط التزام الموظف بحمايتها

ينسجم استخدام عنصر التعاريف مع موضوع الأمر رقم 09-21 بسبب طبيعته، وخطورة الوثائق محل المنع، لذا يظهر عنصر التعريف في هذا النص على أنه ضرورة يستوجبها واجب الدقة والوضوح والتحديد في صناعة النصوص القانونية، الذي ينسجم مع أحكام المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكرها.

إذ توضحت ضمن الأمر رقم 09-21 بعض المبهمات من تفاصيل المصطلح العام "السر المهني" ضمن المادة 48 من الأمر رقم 03-06 "...يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي خبر علم به أو اطلع عليه..."⁽²⁾ فلفظ "أية" من ألفاظ العموم فهو يستغرق كل ما بعده.

إذ عرف الأمر رقم 09-21 الوثيقة ضمن المادة 3 منه بكونها: "المراسلات والمحركات والمستندات التي أنشأتها أو حصلت عليها أي من السلطات المعنية أثناء ممارسة نشاطها"⁽³⁾.

في حين تم تعريف المعلومات بكونها: "أي حدث أو خبر مهما كان مصدره، وثيقة أو صورة أو شريط صوتي أو مرئي أو سمعي أو بصري أو محادثة أو مكالمة هاتفية يؤدي الكشف عنها إلى المساس بالسلطات المعنية"⁽⁴⁾ ويستغرق مفهوم المعلومات دلالة الخبر والحدث والوثيقة والمشاهدة والسمع بوسائط مرئية أو بصرية، وهي في مجموعها تشكل وسائط للمعلومة وأدوات للحصول عليها، ما يعلل وصفها بالمصدر.

ويشكل إصدار الأمر رقم 09-21 دعامة لتوضيح حدود واجبات الموظف، بالأخص في زاوية حماية الوثائق والمحركات الإدارية، ما يشكل في بعض أوجهه ضماناً لتحديد طبيعة الممارسات المرتبطة

(1) المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 السابق ذكره.

(2) المادة (48) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) أنظر الفقرة 2 من المادة (3) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(4) أنظر الفقرة 4 من المادة (3) من الأمر نفسه.

بالنشاط الإداري، في ظل متغيري طرفيه "الموظف" و"الإدارة" ويدعم في ذات الوقت دقة أعمال نظام المساءلة والشفافية، بسبب المفهوم الموسع ضمن المادة 3 من نفس الأمر أعلاه المشار له سابقا.

ثانيا: صور السر المهني

تعددت صور الالتزام الواقع على الموظف المرتبطة بواجب حفظ السر المهني، ضمن الفصل الثالث من الأمر رقم 09-21، فتراوحت دلالة تنظيم التزام السر المهني بين الحظر والتقييد وبين الترخيص في حدود الاستثناء، الذي نتاوله في العناصر التالية: الالتزام العام بواجب السر المهني (1) التزام خاص بواجب السر المهني (2) التزام مستحدث يتعلق بمنع الإدلاء لوسائل التواصل الاجتماعي والإعلام (3).

1: الالتزام العام بواجب السر المهني

مدلول السرية المطلوبة من الموظف ضمن المادة 14 من الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ينسجم تماما مع المدلول الموسع لحماية الوثائق والمعلومات الإدارية ضمن المادة 48 من الأمر رقم 03-06، إذ ورد المنع العام بدلالة لفظ "أي" للموظف من حيث التزامه بعدم إطلاع الغير، أو الكشف عن محتوى ما يصل لعلمه خلال ممارسته لوظيفته أو بمناسبةها، سواء كان مصدره المستند الحامل للوثيقة مباشرة أو تحقق العلم بها بوسائل أخرى، ولا يتحلل الموظف من هذا القيد إلا ضمن الحدود التي تدرج في دائرة ما يسمح به القانون⁽¹⁾.

والملاحظ أن المادة 14 من الأمر رقم 09-21، حيدت تأثيرات السلطة التقديرية للمسؤول في مسألة الترخيص بإفشاء الأسرار المهنية، من حيث حصر استثناء إفشاء الأسرار والوثائق والمعلومات فيما يسمح به القانون، ومن شأن ذلك أن يمنع أعمال السلطة التقديرية وما قد يترتب عنها من وضعيات متميزة بالنسبة للموظفين، بسبب طبيعة الآثار المترتبة على الموظف وعلى مركزه القانوني، ما يقع في دائرة التوافق مع دلالة الرخصة ضمن المادة 48 من الأمر رقم 03-06، كما حظر في النص دلالة التلازم بين إفشاء السر المهني وبين ممارسة الوظيفة.

الذي يعني أنّ واجب السر المهني يقوم إذا قامت العلاقة والصلة بينه وبين ممارسة المهام المرتبطة

(1) المادة (14) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

بالوظيفة، أو سهلت العلم به⁽¹⁾. وفي توسيع المادة 14 لدلالة النص لتشمل حماية الاطلاع على السر المهني في كل محيط الوظيفة العمومية؛ سواء تعلق مدلوله بمنصب العمل، أو بمكان العمل دعم لاستقرار المهنة.

2: التزام خاص بواجب السر المهني

نظرا لطبيعة وخصوصية بعض الوثائق الإدارية وحساسيتها، بسبب أهميتها وطابعها السري حُظِيَتْ هذه الوثائق بحماية خاصة تتلاءم وغاية حفظ المصلحة العامة، وعدم الإضرار بمصالح الدولة ومؤسساتها، كما أن طبيعة بعض الوثائق تقتضي عدم إخضاعها للإعلام العام، لذلك تم التشديد على الطابع السري لهذه الوثائق، من خلال إفرادها بنص المادة 15 من الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، بإلزام الموظف بعدم إفشاء "السر المهني" المتعلق بالوثائق المصنفة، عن طريق سلسلة من الالتزامات التي تعكس واجب التحوط والحرص المُلْزِم للموظف في حماية الوثائق المصنفة، من خلال منع القيام بالأعمال التي عدتها المادة 15، المتمثلة في منع تحويل هذه الوثائق من مكان العمل أو أخذ صورة عنها، كما يمنع نسخها خارج مكان العمل إلا إن قامت ضرورات تفرضها تحت ضابط المصلحة⁽²⁾.

وضمن هذا النص أيضا غاب مدلول الاستثناء، الذي يمكن أن يتحلل بموجبه الموظف من التزام السر المهني، عن طريق رخصة من السلطة التي لها صلاحية التعيين، كما أنّ محددات قيام "... ضرورة المصلحة أو طبيعة العمل..."⁽³⁾، التي يتحلل الموظف بموجبها من التزام عدم إخراج النصوص المعنية خارج حدود مؤسسة العمل وفق المادة 15 أعلاه، تدرج في دائرة الغموض وتخضع لممارسات تقديرية يمكن أن تهدد المركز القانوني للموظف.

والسؤال ماهي المعايير التي يستند لها الموظف لتحديد قيام الضرورة الملحة التي تحلله من التزامه؟ ومن ثم من مسؤوليته القائمة بموجب السر المهني؟ والنص في مثل هذه الحالة يتميز بغياب عنصر الوضوح الإجرائي والموضوعي فيه؛ ذلك أن الموظف محكوم بنظام إجرائي أساسه السلطة السلمية

(1) عادل جبيري محمد حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي مع عرض لأهم الحالات التي يرتفع فيها الالتزام بالسرية-دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2005، ص.20.

(2) المادة (6) (15) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(3) الفقرة الأولى من المادة (15) من الأمر نفسه.

وموضوعه واجب الطاعة⁽¹⁾، ليتحول عبئ إثبات قيام ضرورة المصلحة على الموظف الذي يقوم بالعمل كما عليه التثبت من مشروعية الأمر الرئاسي الصادر إليه بشأن نسخ هذه الوثائق خارج حدود المؤسسة. وهو تعقيد إجرائي لا يتلاءم في الأصل مع فكرة ضرورة المصلحة وقيام اعتباراتها، ومنه كان الأولى تحديد معايير ضابطة يمكن القياس عليها لمعرفة قيام موجبات ضرورة المصلحة من عدمها.

3: التزام مستحدث يتعلق بمنع الإدلاء بوسائل التواصل الاجتماعي والإعلام

بهذا الالتزام الأخير يكون المنظم قد تنبه إلى الوسائط الحديثة وخطرها على أمن الوثائق والمعلومات للمؤسسات والإدارات المستخدمة، من خلال استعمالها كوسائل لإفشاء الأسرار المهنية التي تم تحديدها بموجب المادة 16 من الأمر رقم 09-21، المتعلقة بـ "وسائل التواصل الاجتماعي" (الفيسبوك، الأنستغرام، تويتر...) أو "وسائل الإعلام" (جرائد، إذاعة، قنوات تلفزيونية، مجلات...) بغض النظر عن الوسيلة المعتمدة من قبل الموظف في ذلك " تعليق أو تصريح أو مداخلة"، ليحضر مدلول الاستثناء المرتبط بمنح رخصة متعلقة بإمكانية الإدلاء ضمن منصات التواصل الاجتماعي، أو الظهور الإعلامي مهما كان نوعه المرتبط بوثائق أو معلومات تقع في دائرة السر المهني⁽²⁾.

وضمن إقرار الترخيص حَصَرَ مدلول السلطة التقديرية؛ وهي أداة يلجأ لها المشرع للموازنة بين استعمال التقييد والالتزام، فينحصر دور الإدارة في هذه الحالة في تنفيذ القانون، وبين منح قدر من الحرية للإدارة في تَحْيُزُ الإجراء الذي تراه يتفق ويحقق المصلحة العامة، حسب ظروف تقديرية تقتضيها أوضاع معينة⁽³⁾. وينسجم اعتماد السلطة التقديرية في النص مع أسلوب الصياغة المرنة، والمزايا التي تتيحها في تكييف استعمالات أداة الترخيص مع الواقع.

الفرع الثاني: السر المهني بين مقتضى المنع وحُجَّة الاستثناء وامتناعه

في بحثنا عن إجابة نلفت الانتباه إلى أن المادة 48 من الأمر رقم 06-03، لم تتضمن إحالة للسلطة التنفيذية لتحديد كفيات وإجراءات حماية الأسرار المهنية، ذلك أن طبيعة التقييد المرتبط بواجب الالتزام بالسر المهني، من شأنه المساس بحقوق وحيات وضمانات الموظف، ما يخرج من دائرة

(1) أنظر العنصر 3 من المادة (180) والمادة (47) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره، وراجع في موضوع واجب

الطاعة: إبراهيم ملاوي، مجد دحدوح، المرجع السابق ذكره

(2) المادة (16) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.888.

اختصاص السلطة التنفيذية⁽¹⁾. المعنى الذي يجسد تناسق وانسجام نصوص القانون فرغم تميزها باستقلالية موضوعها، غير أن هذه الاستقلالية لا تعزلها عن باقي النسيج القانوني⁽²⁾.

غير أنه في ذات الوقت لم يمنع إصداره بموجب أمر، وهي الإمكانية التي تتيحها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهنا تظهر أهمية النص في إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية إلا أنه نتيجة عدم تنصيبها، أحيل الأمر رقم 09-21 للمجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته⁽³⁾.

فكلما ظهر التقييد ظهرت حجة المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فهي مظهر الأمن القانوني، وتمظهره في النظام القانوني بكله وجزئه، في عمومياته وتفاصيله.

أولاً: مُقْتَضَى المنع وحجة الإستثناء

من أبلغ مظاهر الحماية المتعلقة بالأمن القانوني في التشريع، امتناع تقييد الحق مالم يقم نص على ذلك⁽⁴⁾، والنص قائم ما يعني أن مقتضى التقييد مشروع له ما يبرره، وما يوجبه، وأولى موجباته هي ما حدده النص نفسه ضمن المادة 2 منه بضمان تأمين الوثائق والمعلومات للمؤسسات والإدارات العمومية⁽⁵⁾، الذي ينعكس بالضرورة على استقرارها، وتحقيق مفهوم الأمن القانوني للدولة، المتجسد ضمن المادة 6 السابق الإشارة لها في صورته العامة، ولعل الإجابة عن سؤال ماهي مصلحة الموظف في إفشاء السر المهني؟ تتضمن إجابة حول الحكمة من إلزاميته، التي يتحلل منها الموظف فقط عندما تقوم ضوابط المصلحة العامة بضرورة إفشاءه، وهي المصلحة نفسها التي بررت إلزاميته، وفق ما رأينا في العناصر أعلاه، وما نبجته هنا لا يرتبط بالإلزامية السر المهني، والإلزامية الخروج عنه، إنما المراد هنا هو

(1) أنظر: المادة (48) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) سعيد أحمد بيومي، المرجع السابق ذكره، ص. 81.

(3) المجلس الدستوري، قرار رقم 24/قمد/21، المؤرخ في 7 جوان 2021، المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2021، ص: 8: إذ يظهر واجب الالتزام بالسر المهني للموظف مساساً مباشراً بضماناته وهنا تظهر أهمية الحماية الدستورية ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال قرار المجلس الدستوري في رقابته على الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، بنصه الصريح على ضرورة أن تدرج المادة 34 في تأشيريات الأمر المعني، كونه يتضمن تقييداً للحقوق والحريات ومن ثم فالمنظم ملزم بمراعاة الضوابط المنصوص عليها ضمن المادة 34.

(4) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، سن التشريعات، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص. 176.

(5) المادة (02) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

طبيعة الرخصة الممنوحة للموظف لإفشاء السر المهني في حدود الصياغة الواردة في النص: "...ما لم يكن مرخصاً بذلك..."⁽¹⁾، فلفظ الرخصة ورد لفظاً عاماً مطلقاً من أي قيد، فلم يحدد من هي الجهة المخولة لمنح الرخصة؟ كما لم يحدد حدود هذه الرخصة؟

وبالرجوع للأصول العامة للقاعدة القانونية، كون هذا الاستثناء لا يخرج عن ضوابطها. فعمومية النص قاعدة، والخروج عن العمومية استثناء لا يقيد عمومية النص، بل إن العمومية هي التي تفرض الضوابط على الاستثناء، أهمها ضرورة بيان حدوده وضوابطه، وثانيها ضرورة العمل به في أضيق النطاق⁽²⁾.

والترخيص من اختصاص الإدارة، تحدد ضوابطه وشروطه وحدوده ضمن رخصة فردية تمنح لموظف معين بذاته، ما يعني أنه يتعين الانضباط في منح هذه الرخص، بمراعاة كافة العوامل المتعلقة بطبيعة الوثيقة، أو الإدلاء محل الرخصة، كون الرخص قد يترتب عنها وضعيات متناقضة.

ثانياً: امتناعية واجب السر المهني في ظل متغير انتشاره

على الرغم من تحديد بعض الدلالات التعريفية للمصطلحات المرتبطة بالسر المهني، ضمن الأمر رقم 21-09، وتحديد نوعي لطبيعة الوثائق بناء على تصنيفها لوثائق فائقة السرية أو سرية فقط، أو تتضمن طبيعتها واجب الكتمان، أو تلك الوثائق المحدودة الحركة بين المصالح المعنية، بما يُمكن من تنفيذها⁽³⁾، غير أن الطبيعة الموضوعية للسر المهني تجعله يتضمن خاصية الغموض فيه بسبب كونه يختلط بدلالة الممارسة.

هذه الأخيرة قد تظهر في إمكانية انتشار الوثائق أو المعلومات الإدارية، عن طريق غير الموظف إذ يتعين التمييز ضمن هذا الوضع، بين حالة السر المهني المدّاع، الذي يؤخذ شيوعه على سبيل اليقين والثقة، وهنا ترفع مسؤوليته، طالما أن إذاعته للسر المهني لم تُضِف شيئاً جديداً له، أما إذا وُصِفَتْ

(1) المادة (16) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

(2) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، سن التشريعات، الجزء الأول، المرجع السابق ذكره، ص. 226، 229؛ وهي المبادئ التي أقرها مجلس الدولة المصري، في شأن الاستثناء على التشريع من أهمها: "عدم جواز النص في القانون على تخويل الجهة الإدارية سلطة الخروج على أحكامه في الحالات التي تراها دون بيان ضوابط ذلك." و"ضرورة حصر الاستثناءات من الأصل العام، حال توفر دواعيه في أضيق نطاق."

(3) المادة (6) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

المعلومات المذاعة بالظنية، وتَلَبَّسَها بالشك وعدم اليقين، فإن مسؤولية الموظف قائمة، كون التزام السرية مازال قائماً ومحفوظ للوثائق، وواجب على الموظف احترامه⁽¹⁾.

غير أن هذا الطرح وإن كان يتفق ومقتضى المعقولية، ودلالة الغاية من حفظ السر المهني، إلا أن الموظف وأخذا بعين الاعتبار القواعد الواردة ضمن الأمر رقم 03-06، وبناء على القراءة العامة لالتزاماته ضمن نفس الأمر، يبقى ملزماً بواجب السر المهني وحماية الوثائق الإدارية، بسبب سلسلة الالتزامات الواقعة عليه، التي بدورها تُسد منافذ الإفلات أو التحلل من السر المهني، من ذلك واجب التحفظ، والمبدأ المؤسس للمسؤولية في الوظيفة على أساس المادة 47، إذ بالقياس عليه يتضح أن قيام مسؤولية الرئيس في إفشاء أسرار المتعلقة بالوثائق الإدارية أو معلومات تتصل بها، لا يعفي من حيث الأصل المرؤوس⁽²⁾. وسكوت النص يُوسع أو يضيق تفسيره حسب القائم على تنفيذه.

وهنا نجد أن التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار المتعلقة بالوثائق والمعلومات الإدارية، يتقاطع مع العديد من النصوص التي تضمنها الأمر رقم 03-06، التي نتوصل من خلالها أنّ الموظف ولو ذاعت الوثائق والمعلومات الإدارية المحمية المشار لها في الأمر رقم 09-21، يبقى ملتزماً بواجبه في السرية للقيود الصريحة في النص ولطبيعته المرنة، التي قد تجعل الموظف محل متابعة تأديبية، وللقيد العام المحدد لاستثناء الرخصة ضمن المادة 16 السابق ذكرها، وعدم ورود استثناء التحلل من السر المهني في حدود النص.

في المقابل تضمن الأمر رقم 09-21 ضمانات ترتبط بالأمن القانوني، تتعلق بضمان حق النفاذ للمعلومة المكفول للمواطن، ضمن موضوع المواد 5، 7، و13 من الأمر رقم 09-21، إذ تظهر ملامح الموازنة بين الالتزامين في انتظار تجسيد تنظيمي بموجب نظام الإحالة للتنظيم ضمن المادة 7، لأجل تحديد كفاءات الحفظ والتصنيف والتداول⁽³⁾. الذي ينسجم بدوره مع دسترة حق الوصول للمعلومات بالنسبة للمواطنين ضمن نص المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020، سواء تعلق موضوعه بالوثائق أو كان عبارة عن معلومات⁽⁴⁾، وهي المتغيرات التي في رأينا ستسهم في تحقيق دلالة الوضوح والسهولة

(1) عادل جبري محمد حبيب، المرجع السابق ذكره، ص.26.

(2) المادة (26) (47) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المادة (5) (7) (13) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(4) المادة (55) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

والدقة في تحديد الوثائق المشمولة بواجب السرية من غيرها، الأمر الذي سينعكس بدوره على تحديد حدود المسؤولية للموظف وللمؤسسة المستخدمة وللسلطة القائمة عليها.

كما أن التنظيم سيضبط حدود الممارسة المتعلقة بحق الاطلاع على المعلومات وضوابطها وإجراءاتها، ما يظهر بقراءة في إجراءات وكيفيات الاطلاع على مستخرجات البلدية ضمن المرسوم التنفيذي رقم 16-190 السابق الإشارة له⁽¹⁾.

وتظهر محاذير الأمر رقم 21-09، في كونه قد يستخدم كقيد في نفاذ الموظف نفسه للمعلومة بالأخص في الحالة التي يكون فيها الأخير في نزاع مع الإدارة، ولنا في القضاء المقارن مثال نسوق موضوعه فيما يدل على أن لا موثوقية التشريع التي تهدد الحق في النفاذ للمعلومة، قد ترتبط بهذه الإمكانية.

إذ توصلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية "ليندر" بعد أن اتخذت حكومة السويد قراراً بفصله، وحرمانه من النفاذ للمعلومات ذات الارتباط بحياته الخاصة، التي شكلت سندا لتبرير فصله وعلى الرغم من اعتراف المحكمة بكون الإجراء الأخير يعتبر مساس بالحق في صون الحياة الخاصة، على أنه بُرر هذا التجاوز بضرورات الحفاظ على الأمن الوطني، والمفارقة أنه ظهر في النهاية أن خلفية فصله لها علاقة بأرائه السياسية، ما كان محصلته تعويض المعني وتقديم الاعتذار⁽²⁾.

وفي ضوء ما تقدم، نشير إلى أن حماية المعلومات والوثائق الإدارية واجب يندمج مع المصلحة العامة ومقتضياتها، ويتقاطع مع الحق في الوصول والنفاذ للقانون، كأحد أهم مقومات الأمن القانوني المشار لها ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، واللفظ فيها عام يشمل القانون بمختلف تدرجاته وأنواعه ومصادره، ما يعني التحوط في استعمال الأطر الإجرائية والموضوعية في الأمر رقم 21-09، إلى القدر الذي لا يُهدر الحق في الوصول للمعلومات والقوانين، كحق مكفول للموظف في إطار تأدية مهامه.

(1) أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 16-190 السابق ذكره.

(2) أشار له: أحمد علي اللقاني، المرجع السابق ذكره، ص. 118، 119.

الفصل الثاني: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للوظيفة في ظل ضمانات الأمن القضائي والدستوري

ترتبط اللغة الإجرائية في القانون بشكل أساسي بالأمن القانوني، من خلال كونها تترادف مع لغة الدقة والضبط والعدالة، وهي رديف للضمان والحماية، فكلما برزت الإجراءات في نصوص الوظيفة العمومية؛ تحسن حق الموظف من الانتهاك وتعسف الإدارة، وكلما غابت الملامح الإجرائية في النص وبرز عنصر تعقيدها؛ اتسع مجال تقدير الإدارة، وأمكن معه المساس بحقوق الموظفين وبالضمانات المكفولة لهم، فلا يكفي النص على الحقوق والحريات والضمانات والواجبات، للإقرار بالحماية النصية للموظف، وإن كانت وجها من أوجه الحماية، بل لا بد أن يكافئها نظام إجرائي يجسد دلالة الأمن القانوني في تسيير المسار المهني للموظف من زاوية إجرائية.

على أن دلالة الحماية لا ترتبط بالتقرير الجامد للإجراءات، بل ببنائها ضمن هيكل تُفعل وتحقق الغاية من إعمالها لحماية الموظف وتحسين مركزه القانوني، الذي يبرز من خلال النصوص المحددة للتكوين القانوني للهيئات الاستشارية، نظرا لطبيعة دورها الذي يمارس في ظل سلسلة الأدوات الإجرائية القانونية، إما في تسييرها للمسار المهني للموظف من خلال دورها التشاركي التمثيلي، أو في قراراتها المرتبطة بملفه الانضباطي، بالإضافة إلى جملة الإجراءات المرتبطة بنظام العزل ونهاية المسار المهني للموظف، وترتبط هذه المحاور بشكل أو بآخر بالأمن الإجرائي القانوني للموظف، لعلاقته المباشرة ببناء الحماية القانونية له، غير أن هذه الحماية الإجرائية يتعين أن تركز على قاعدة تشريعية، تراعى فيها معايير الجودة في بناء هذه الهيئات وضمن القواعد الإجرائية التي تمس بالمركز القانوني للموظف.

فجودة الصياغة التشريعية الإجرائية، هي الأداة التعريفية للنصوص الإجرائية وانعكاس للسياسة التشريعية، ومدى تحقيق النص لسهولة الاتصال، الذي يعتبر تمظهر لقدرة الصانع، وتتجسد معايير الجودة والدقة في الصياغة ببناء نص قانوني محكم، وتوحيد وجمع الأحكام المتفرقة، وضمان فعالية الحلول المتضمنة فيها، وتيسير تحقق مقصد فهم غاية التشريع⁽¹⁾.

ما يُظهر أهمية ضمان الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي، كعنصر يدعم الحماية القانونية

(1) فارس علي عمر، "دور المشرع الإجرائي في الحد من ترهل الإجراءات القضائي (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)"، مجلة الحقوق، المجلد 5، العدد 1، الجزء 1، كلية الحقوق، جامعة تكريت، العراق، 2020، ص. 174، 173.

للمركز القانوني للموظف، على أن ثبوت انتفاء الكمال في عمل التشريع وفي تنفيذ الإدارة له، وتؤكد النقص في الحماية الإجرائية المهندسة لتنفيذه، يظهر أهمية دور المؤسسة القضائية والدستورية في حماية حقوق وضمانات الموظف، وفي ضبط ميزان واجباته.

ضمن هذه المتغيرات نبحت تفاصيل النظام القانوني لهيئات المشاركة والظعن ونظام عزل الموظف، نظامه التأديبي ونهاية مساره المهني، والحماية القضائية وفقا للتقسيم التالي: الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين ونظام هيئات المشاركة والظعن (المبحث الأول) الأمن القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة ومتغير الحماية في ظل دلالة الأمن القضائي والدستوري للموظف (المبحث الثاني)

المبحث الأول:

الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين ونظام هيئات المشاركة والظعن

في ظل التوجه نحو تحديث مفهوم المرفق العام وتطوير آليات تسييره، وفق ما يتماشى مع تطور المطالب الوظيفية، التي تتمحور حول حماية الموظف العام، تترجم هيئات المشاركة والظعن، مسارا تشاركيا في إدارة وتسيير المسار المهني للموظف، ما تم الإشارة له في مشروع القانون المقدم للبرلمان من أجل الموافقة على الأمر رقم 03-06، إذ أشار الأمين العام للحكومة إلى أنه "... تم إحداث هيئات مشتركة تشكل هي الأخرى فضاءات للتشاور ومشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية والدفاع عن حقوقهم..."⁽¹⁾. وبناء على هذا التبرير يفترض أن الهيئات المشتركة المنصوص عليها في نص المادة 62 من الأمر رقم 03-06، تتحدد طبيعة مهامها في محورين أساسيين؛ فينظر لها باعتبارها هيئات حيوية تسهم في دفع وتجديد وتأطير تسيير الحياة المهنية للموظف، ومن جهة أخرى تشكل ضمانا أساسية للحفاظ على سلامة الممارسات الإدارية اتجاه الموظف.

وهنا تثار إشكالية التوافق بين الأهمية النصية لهذه الهيئات، ودورها الإجرائي والموضوعي في تسيير المسار المهني للموظف؟ العنصر الذي نبحت فيه نظامها القانوني، وطبيعة الآليات الممنوحة لها في ممارسة صلاحيتها واختصاصاتها، وطبيعة التمكين القانوني لها، من خلال العناصر التالية: الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (المطلب الأول) الأمن القانوني الإجرائي في معايير عمل وهيكل لجنة الظعن واللجنة التقنية (المطلب الثاني)

(1) المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداورات السابق ذكرها، ص.12.

المطلب الأول:

الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

نبحث ضمن هذا العنصر دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ضمان الحماية الإجرائية للموظف، من خلال تحليل النصوص القانونية بقراءة في طبيعة لغة النص، وفي إجرائية تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وضوابط تكوينها، في ظل القواعد التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 20-199، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن واللجنة التقنية، وطبيعة تأثيرها على الدور التشاركي المنوط بها.

من خلال طرح يقارب بين جدلية ارتقاء النموذج التشريعي المعتمد في المرسوم التنفيذي رقم 20-199، إلى مستوى النموذج الذي تبنته سياسة الإصلاح الإداري، في مقاربة تركز على قراءة طبيعة إنشاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ودراسة أثر المادتين 8 و 21 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر، على المهام والدور الذي تختص به، كما نحاول الوقوف على معيارية التأطير القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء، الذي نستعرضه ضمن التالي: الأمن القانوني في النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء (الفرع الأول) الأمن القانوني واللامن القانوني في النظام الإجرائي لتمديد وحل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني)

الفرع الأول:

الأمن القانوني في النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء

بالنظر للاختصاصات التشريعية الممنوحة للهيئات الاستشارية في ميدان الوظيفة العمومية، التي من بينها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لطبيعة علاقتها المباشرة بالمسار المهني للموظف، باعتبار أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء؛ هي لجنة قانونية منصوص على إجراءات تكوينها وهيكلتها وكيفية إنشائها بموجب نصوص قانونية توّطرها، خضعت في الأساس لأحكام المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، الذي تضمن أحكام واختصاص هذه اللجان، هيكلتها وسيرها⁽¹⁾ في حين خضع انتخاب ممثلي الموظفين لأحكام المرسوم رقم 84-11، المؤرخ في 14 جانفي 1984، الذي يحدد

(1) المرسوم رقم 84-10 (ملغى)، المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 17 جانفي 1984.

كيفية تعيين وانتخاب الموظفين على مستوى هذه اللجان⁽¹⁾.

ليحل محلها المرسوم التنفيذي رقم 20-199، المؤرخ في 25 جويلية 2020، الذي أسهم إصداره في إزالة حالة عدم الانسجام بين المرسوم رقم 84-11 والأمر رقم 06-03.

بسبب التناقض بينه وبين بعض القواعد التي تضمنها الأمر رقم 06-03 بالأخص في المجال التأديبي، كما في حالة إلزامية عرض العقوبات من الدرجة الثانية على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء⁽²⁾، إذ بمقابلتها بنص المادة 165 من الأمر رقم 06-03، نجد الأخيرة نصت على أن العقوبات التأديبية تتخذ مباشرة من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار يجب أن يؤشر بمبررات اتخاذها⁽³⁾ دون ضمانتها عرضها على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

وعليه نتناول ضمن القواعد التي أصل لها المرسوم؛ دراسة صياغته، وطبيعة قواعد لغته الإجرائية وكيفية تأثيرها في النظام القانوني لحماية الموظف، وضمان أمنه القانوني، وتأثيره على نوعية التسيير التشاركي ضمن المحاور التالية: تعدد المصطلح وغموضه الإجرائي (أولا) الدور والتمكين في عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (ثانيا).

أولا: تعدد المصطلح وغموضه الإجرائي

من الجدير الإشارة إلى أن الحماية الإجرائية للموظف، من خلال طبيعة اختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، لا يمكن فهمها بعيدا عن كيفية تكوين هذه الأخيرة، لارتباطها بطرق معالجة ملفات لها تأثيرها على المسار المهني للموظف، وفق مؤشرات ودلالات الكفاءة والفعالية في ممارسة الدور المكفول لها قانونا.

وبالنظر لطبيعة المهام الموكلة للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، لأهميتها المرتبطة بتحقيق فكرة التوازن في التسيير الإداري، نحدد الطبيعة الإلزامية للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، طبقا لنص المادة

(1) أنظر المرسوم رقم 84-11 (ملغى)، المؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3، المؤرخة في 14 جانفي 1984.

(2) محمد شلالي، "تحديد الخطأ المهني للموظف العام بين النص القانوني والسلطة التقديرية للإدارة"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 2018، ص. 166.

(3) المادة (165) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 التي نصت على أنه: " تكون لدى المؤسسات والإدارات العمومية لجان إدارية متساوية الأعضاء ... " (1).

والملاحظ أن مصطلح (تكون) ورد في نص المادة غير منضبط من حيث الشكل اللغوي، فيمكن قراءته على وجهين: " (تَكُونُ): وهو في مصدره اللغوي المراد منه: " كيفية حصول شيء ومراحل صيرورته... " (2)، كما يمكن أن يقرأ (تُكُونُ) والمراد منه إحداث الشيء وإنشاءه (3)، وتكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وكيفية إنشائها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، هو محور البعد الموضوعي للمرسوم التنفيذي رقم 20-199، وشتان بين المصطلحين وعنصر الإلزام ضابط في نوع هذا النص، بينما في النسخة الفرنسية للمرسوم نجد أن المصطلح المستعمل في المادة 2 هو " constitue " (4)، والمراد به أيضا الإنشاء والتكوين. وهو المصطلح نفسه الذي ورد مشكولا في المادة 48 من نفس المرسوم فيما يخص تكوين لجان الطعن "تُكُونُ... " (5).

فمراعاة الشكل في صياغة بعض المصطلحات ضرورة لازمة، على اعتبار أثره في تغيير دلالة المعنى، خاصة إذا كان يحتمل أكثر من قراءة وفق ما أشرنا له أعلاه، زيادة على أنه كان يتوجب مراعاة الانسجام المصطلحي بين الأمر رقم 03-06 والمرسوم التنفيذي رقم 20-199، الذي ورد فيه مصطلح " تنشأ... " (6)، فكان الأولى الحفاظ على وحدة استعمال المصطلح "تنشأ"، ما ينعكس بالضرورة على ضمان وحدة استعمالات المصطلح الذي أشرنا له سابقا.

إذ كان من الأولى في رأينا أن تكون صياغة المادة كالتالي: " تلزم الإدارات والمؤسسات العمومية بإنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء حسب الحالة... " هذا لا ينفى أن السياق العام للنصوص التي تضمنها الأمر رقم 03-06 وكذا المرسوم رقم 20-199، تفيد كلها إلزامية إنشاء اللجان الإدارية

(1) المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد السابق ذكره، ص. 1259.

(3) المنجد نفسه، ص. 1258.

(4) Voir l'article (2) du: Décret exécutif n° 20-199, du 25 juillet 2020, relatif aux commissions administratives paritaires, commissions de recours et des comités techniques dans les institutions et administrations publiques, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N 44, 30 juillet 2020.

(5) المادة (48) من المرسوم رقم 20-199 السابق ذكره.

(6) المادة (64) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

المتساوية الأعضاء، بدلالة اختصاص الرأي المطابق للجنة طبقاً لنص المادة 12 من نفس المرسوم⁽¹⁾ كما نشير إلى أن المادة 30 غير منضبطة الصياغة في فقرتها الثانية " لا يمكن كل منظمة نقابية أكثر تمثيلاً أن تقدم إلا قائمة مترشحين... " ⁽²⁾.

وتعرضنا للأمر من باب التنبيه إلى أهمية دقة المصطلح وضبطه من حيث الشكل ووحدة الاستعمال بين الأمر رقم 03-06 والنصوص التنفيذية المرتبطة به، لنجنب نص القانون ثقل تعدد القراءات وتعدد المصطلح، وتعدد تفسيره. وتتميماً للمعنى نتناول العناصر التالية: الغموض الإجرائي في إجراء الجمع بين الأسلاك والرتب في ظل شرط تساوي مستوى التأهيل⁽¹⁾.

1: الغموض الإجرائي في إجراء الجمع بين الأسلاك والرتب في ظل شرط تساوي مستوى التأهيل

اللفظ عند المناطقة يُقصد به دلالاته على المفهوم⁽³⁾، لذا يجب أن تعتمد النصوص القانونية في تكوينها لغة قانونية محددة المعنى واضحة الدلالة، تعبر على العناصر التي تشملها من غير إبهام أو غموض، ذلك أن طبيعة التكوين اللغوي للنص القانوني، في ميدان الوظيفة العمومية لا يجب أن تنطلق من بدهة أو خبرة الممارسة الإدارية، على اعتبار تأثير المصطلحات الإجرائية والتقنية في معنى النص القانوني، وبالضرورة في كفاءات تطبيقه، الذي بدوره ينعكس على الحماية المكفولة للموظف.

وعليه نتوقف عند نقطة إمكانية جمع الرتب أو الأسلاك في حالة تساوي تأهيلها، وتوافق موضوع مهامها عند تشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، إذ حددت المادة 2 من المرسوم رقم 10-84 ضوابط الجمع بين الأسلاك والرتب في تكوين اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في التالي: "...قطاع النشاط، طبيعة الوظائف، عدد الموظفين، المستوى السلمي للسلك، ضغوط المصلحة وتنظيمها الخاص"⁽⁴⁾. وبالرجوع لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 نجد أنه أسقط شرط قطاع النشاط، وتم تعديل الشرط الأخير بحذف ضغوط المصلحة، والإبقاء على مراعاة تنظيمها، الذي نبحت في قواعده عن الإمكانية الإجرائية لتحقيق مقتضى عنصر التساوي في التأهيل، بمراعاة الأحكام العامة التي تضمنها الأمر رقم 03-06، حيث صيغت الفقرة الثانية من المادة 2 كالتالي: "... يؤخذ بعين

(1) المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) المادة (30) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) مصطفى إبراهيم الزلمي، المرجع السابق ذكره، ص. 72.

(4) المادة (2) من المرسوم رقم 10-84 (ملغى) السابق ذكره.

الاعتبار، في جمع الرتب أو الأسلاك التي تتساوى مستويات تأهيلها طبيعة المهام لهذه الرتب أو الأسلاك وتعداداتها، وكذا ضرورة المصلحة وتنظيمها.⁽¹⁾

ويُظهر النص استعمال أسلوب الصياغة المرنة، ما انعكس على بعض مصطلحاته وأصغها بسمة الغموض الإجرائي، ذلك أنه لم يحدد كيفيات الجمع بين الرتب والأسلاك؛ فإن كان من البساطة تصور تكوين لجنة إدارية متساوية الأعضاء لمجموعة من الرتب والأسلاك وفقا لشرط مستوى التأهيل، غير أن بساطة ومنطقية هذا التكوين، تغيب عندما نستعمل قاعدة الجمع بين عدة أسلاك أو رتب وفقا لشرط" تساوي مستوى التأهيل" وهو ما نصت على إمكانيته الفقرة 2 من المادة 2 أعلاه.

فالمشترط في المراسيم التنفيذية أن تكون مؤدية للغاية التي أصدرت بشأنها، مستوفية للموضوع الذي تتضمنه، فهي في وصفها عبارة عن أدوات تنفيذية تشرح القواعد المجملة في التشريع⁽²⁾.

الذي يعني أنّ المرسوم التنفيذي رقم 20-199 يجب أن تتيح أحكامه على المستوى النظري بساطة تنفيذه، كونه أداة لتنفيذ القواعد المجملة التي تضمنها الأمر رقم 06-03، المرتبطة بتكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وكيفياتها، فالمُعْتَبَرُ في قياس جودته هو كونه كافيا بذاته لتطبيق أحكامه.

فالمغموض في النصوص الإجرائية المتعلقة بتكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وتحديد كيفياتها؛ يضعف غاية المشاركة، وتحقيق جوهرها، ودلالات التمكين فيها، بموجب سيطرة إجرائية حولت عملية المشاركة إلى آلية إجرائية تنفيذية مفرغة من محتواها. ما نتدرج في استخلاصه من النص والوقوف على كيفيات تأثيره على عنصر التمكين من المشاركة.

إذ أن هناك غموض في قراءة شرط تساوي مستوى التأهيل للجمع بين الأسلاك والرتب في تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بسبب ورود شرط "تساوي مستوى التأهيل" ضمن المادة 2 من المرسوم رقم 20-199، مطلقا عما يوضح المراد منه، فهل المقصود به مستوى التأهيل الرئيسي وفقا لنظام المجموعات⁽³⁾، أو مستوى التأهيل المعتمد عليه في تصنيف كل رتبة أو سلك؟ وهو المعنى الأكثر وضوحا في نص المادة 2 من المرسوم رقم 84-10، المحدد لاختصاص اللجان الإدارية المتساوية

(1) أنظر الفقرة 2 من المادة (2) من المرسوم التنفيذي 20-199 السابق ذكره.

(2) فاطمة الزهراء جدو، المرجع السابق ذكره، ص.38.

(3) أنظر: التعليم رقم 7، المؤرخة في 29 ديسمبر 2007، الصادرة عن رئيس الحكومة، المتعلقة بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم، ص.2.

الأعضاء، وتشكيلها وتنظيمها بتحديدده بمعيار " ... المستوى السلمي للسلك... " (1). بمعنى آخر أنه يمكن قراءة مفهوم شرط التساوي ضمن المادة 2 وفق فروض لانهائية، وهو من أكثر المفاهيم الغامضة ضمن الأمر رقم 03-06 والنصوص المرتبطة به، على الرغم من كونه يشكل الأساس الذي تمت بموجبه هيكله مختلف الأسلاك والرتب، ولنبرهن على طبيعة غموض المصطلح " تساوي مستويات التأهيل " نسوق الإمكانات النصية في افتراضات مبنية على النص نفسه بحثا عن إمكانية تحقق شرط التساوي:

- لا يمكن منطقيا تحقق شرط تساوي مستويات التأهيل في الجمع بين الأسلاك، كون ترتيبها يقوم على أساس فكرة التدرج (2). القائم على أساس مراعاة الاختلاف في التأهيل، وبالتالي في التدرج وهنا أيضا غاب شرط تساوي مستوى التأهيل في نص المادة 114 من الأمر رقم 03-06 (3).

- يمكن أن يُضمن شرط تساوي مستوى التأهيل، على مستوى تصنيف الرتب فقط (جَمْعُ أفقي)، لتساوي مستوى التأهيل المطلوب للانتماء لها (4).

- المادة 8 من الأمر رقم 03-06 صنفت الموظفين إلى مجموعات على أساس مستوى المؤهل لا على أساس تساويه (5).

- شرط التساوي يمكن أن يتحقق على مستوى التصنيف بمعنى أن كل الرتب التي يتساوى مستوى تصنيفها، حتى وإن اختلفت أسلاكها يمكن الجمع بينها في لجنة إدارية متساوية الأعضاء، ما يوصلنا في الأخير إلى أن منطق تساوي مستوى التأهيل إجراء شكلي ينسجم مع تساوي التصنيف، وفق ما تضمنته المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 07-307، ولو اختلفت شعبة وسلك الانتماء كونه معيار شامل؛ يدرج الموظفين في أصناف طبقا لمعيار مستوى التأهيل أو نمط التوظيف (6)، وهو الأقرب إلى إمكانية التنفيذ.

مع ملاحظة أن شرط تساوي مستوى التأهيل بالنسبة لتكوين لجان الطعن تم تقييده في مفهوم المادة

(1) المادة (2) من المرسوم رقم 84-10 (ملغى) السابق ذكره.

(2) المادة (6) (107) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المادة (114) من الأمر نفسه، نصت على ضرورة إدراج الموظفين تبعا لنظام المجموعات ضمن أصناف، يراعى فيها التوافق بين الصنف المعني وبين درجة مستوى التأهيل المطلوب.

(4) للاطلاع على التصنيف أنظر: الشبكة الاستدلالية للمرتبات المادة (2) وانظر شبكة مستويات التأهيل ضمن نص المادة (3) من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 السابق ذكره.

(5) أنظر: تصنيف أسلاك الموظفين في المادة (8) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(6) أنظر: تصنيف أسلاك الموظفين في المادة (3) من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 السابق ذكره.

47 من نفس المرسوم بنظام المجموعات "أ" "ب" "ج" "د" حسب المادة 8 من الأمر رقم 03-06⁽¹⁾، وما ورد ضمن المادة 8 تقسيم هيكلي، لا يمكن أن نطبق على مستواه فكرة التساوي، ذلك أنه تم تقسيم الموظفين على أساس المؤهل فقط، ولم ينظر فيه إلى اعتبار شرط التساوي، لذا كان الأولى اعتماد الجمع بناء على نظام المجموعات من غير النص على شرط التساوي، لأن ضمان تحققه ينطوي على تعقيد إجرائي، مع ضرورة التنبية إلى أن شرط مراعاة تساوي مستوى التأهيل هو شرط أساسي وفقا لنص المادة 2 أعلاه، على أن تراعى المعايير الثانوية الملحقة به في الجمع بين الأسلاك والرتب، كما أن اعتماده يؤدي إلى تمايز في كفاءة الأعضاء، وبالضرورة تمايز تأهيلهم، ويسهم في تمايز أداء اللجنة المرتبط بنظام الحماية المكفول للموظف.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، على شرط مراعاة طبيعة المهام المرتبطة بالرتبة أو السلك المنتمي له السابق الإشارة لها، وتعداده عند جمع الموظفين في تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، يضيف تعقيدا آخر للنص؛ فإن كان عنصر العدد عنصرا رقميا قابلا للقياس والتقدير، غير أن طبيعة المهام غير ذلك، فطبيعة الكفاءات المهنية التراكمية تختلف باختلاف السلك والرتبة المنتمي لها، فهل يُرجع في تحديد هذه المهام إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية طبقا للمادة 8 من الأمر رقم 03-06 أعلاه، أو إلى القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك⁽²⁾، أم هل ترك فيه المجال للسلطة التقديرية للإدارة؟ هذه الاستفهامات وإن دلت على شيء فإنها ترتبط بغموض النص وغموض كفاءات وآليات تنفيذه، في واقع ما هو موجود في المؤسسات الإدارية، وما هو ممكن في ظل تداخل مفهوم المهام.

فمعيار طبيعة المهام غير كاف لتأهيل أعضاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، لدراسة الملفات المعروضة على اللجنة، خاصة في حالة تعلقها بالقضايا التأديبية لطبيعة أثرها على المسار المهني للموظف، ما يعني بلغة مختصرة أنه لم يراع معيار الاختصاص، المعيار الأكثر تعلقا بممارسة الأعمال المنوطة بدور اللجنة، وتحقيق دور الضمان والحماية الملقى على عاتق ممثلي المنتخبين.

(1) المادة (47) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) مثاله أنظر: مهام أسلاك النفسانيين للصحة العمومية: المرسوم التنفيذي رقم 09-240، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن القانوني الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك النفسانيين للصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 22 جويلية 2009.

على أنه يبدو أن معيار ضرورة المصلحة وتنظيمها، هو العنصر الذي يمكن أن يخفف من حالة الإبهام في النص، بتركه سلطة تقديرية للإدارة في كيفية الجمع بين الأسلاك والرتب المعنية، وتحديد طبيعة المهام التي يمكن أن تتسجم في لجنة إدارية متساوية الأعضاء، وفق ما يتلاءم مع طبيعة تنظيمها ونوع الأسلاك والرتب الموجودة على مستواها، وطبيعة تقسيمها وفقا للإطار العام والخاص لكل مؤسسة.

إذ ارتبطت تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالقاعدة العددية، التي تعتمد على تعداد الموظفين في السلك أو الرتبة، فهو الضابط في تحديد عدد الموظفين المنتمين لهذه اللجان كممثلين للإدارة، أو كممثلين للموظفين على مستوى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء⁽¹⁾. والقاعدة العددية في تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، تعكس جانبا تنظيميا في هيكله هذه اللجان وتكوينها وإن كان لهذا العنصر أهميته، إذ يجد تبريره في كون اختيار الممثلين في النهاية موكل إلى إرادة الموظفين لاحتكامه لنتائج العملية الانتخابية على مستوى الإدارة، وكون اختيار ممثلي الإدارة متروك للسلطة التقديرية للإدارة بموجب سلطتها في تعيينهم⁽²⁾. و يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في تكوين الإدارة والمتميز فيه أنه قائم على الاختلاف لا التماثل، وهنا تبرز أهمية الجانب الفني في إدارة العمل، باستيعاب كل هذه الاختلافات وإيجاد ما يناسبها⁽³⁾.

وهو الفن الذي يقابله فن التشريع، باعتباره تمثل من تمثلات الوظيفة المتجسدة في نصوص القانون هندسته وتنظيمه، وكيفية عكسه لواقع الوظيفة العمومية، ومراعاته لاحتياجاتها، وانسجامه مع تطلعات الموظفين فيها، واستيعاب ظواهر الوظيفة العمومية على اختلافها، مظهر من مظاهر تطور التشريع وفي ذات الوقت عامل من عوامل رفع كفاءته ومعياريته، وهي أهداف تتجانس فيما بينها لتحقيق جوهر كل هذه العملية التنظيمية والتشاركية حمايةً للموظف.

في ظل احترام الهدف العام للقانون، المتجسد في السعي لتحقيق العدالة بالموازنة بين المصالح الذاتية، وتلك المرتبطة بالمصلحة الاجتماعية⁽⁴⁾. فضبط هندسة المعايير والإجراءات، إن ظهر أنه مظهر من مظاهر الأمن القانوني للموظف، غير أن العبرة في كيفية تجسيدها، يتحدد في ضمان كفاءة وفعالية

(1) المادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) الفصل الثالث المتضمن تنظيم انتخابات ممثلي الموظفين والمادة (10) من المرسوم التنفيذي نفسه. والمادة (66) (68) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص.44.

(4) أحمد إبراهيم حسن، المرجع السابق ذكره، ص.225.

الحماية للموظف، الذي يُقرأ في واقع تطبيق النص، وفي آثاره على الموظف.

ثانياً: الدور والتمكين في عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

التمكين في اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، يتعين أن يُقرأ في ظل عقلنة الممارسة والاختصاصات والسير، وضمن نطاق الأساسيات التي يقوم عليها النظام اللأحي التنظيمي فالموظف يخضع في علاقته بالإدارة لمجموعة من الضوابط القانونية والمعيارية، بسبب أهمية دوره في تحقيق مجموعة الأهداف والغايات المرتبطة بتكوين المؤسسة المستخدمة، وهيكلتها وطبيعة الدور المناط بها.

واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ذات طبيعة هيكلية مختلطة التوجه تهدف إلى تحقيق الانسجام في تسيير الحياة المهنية للموظف، كون اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تحدث وجوباً على مستوى المؤسسات والإدارات التي تتميز بصفة العمومية⁽¹⁾، باعتبارها من الهياكل الإدارية الوظيفية التي تهدف إلى خلق توازن في ميدان التسيير الإداري فهي "هيئات مشاركة"⁽²⁾. ومن خلال المسارات التشريعية المرتبطة بتنظيمها وهيكلتها، ارتبطت اختصاصاتها بتحديد النصوص القانونية، وهي النصوص التي تدعم قيمة الضمان والثبات والاستقرار، في معالجة مختلف وضعيات الموظفين، كما تدعم نظرياً دلالة التمكين.

وهي المنظومة التي لا يمكن أن يفصل مفهومها عن تعريف الإدارة العامة، باعتبارها هيئة تعمل على تجسيد تدابير السياسة العامة، كما يعبر مفهوم الجهاز الإداري عن النظام القانوني، ومجموعة الروابط والصلات والسنن أو الأعراف، التي تستهدف تطبيق السياسة العامة⁽³⁾.

فمصطلح دولة القانون يدل على مجموعة من الفواعل المتشكلة وفق مقاربة ترتكز في الأساس على قيام نظام قانوني مُحدد، مفهومه معالمه، يحكم بين أطراف العلاقة المتكونة في ظل سيادته، مُحدِّده الشفافية في ضبط مختلف الأدوار، في ظل وضوح أدوات المشاركة وتقنياتها، قوامه الاحتكام إلى سياسة

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ذكره، ص.242.

(2) أنظر الفصل الثالث من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) محمد نصر مهنا، المرجع السابق ذكره، ص.56.

تقوم على الرقابة، والمساءلة وفقاً لضوابطه⁽¹⁾.

ومن مظاهر السلطة المخولة للجان اتخاذ القرار وفق أسلوب يضمن مشاركة كل مكونات اللجنة المعنية، بحيث توصف قراراتها بكونها قرارات جماعية، والقرار الجماعي يُفترض فيه الكفاءة بالمقارنة مع القرار الذي يتخذ بصفة فردية⁽²⁾، وهو الأصل الذي نظرت له المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199⁽³⁾، غير أن الآثار التطبيقية لدلالة القرار الجماعي ضمن نص المادة 17 ناقشها في العناصر اللاحقة في مسألة تسريح الموظف.

والقانون في تطوره عند "بيرلمان Perleman" يراعي الموازنة بين تراص البناء وسلامته وبين معقولية حلوله في بحثه عن تحقيق العدالة، بمراعاته لظروف البيئة التي نشأ فيها⁽⁴⁾. كما أن لفكرة الضمان في الوظيفة العمومية خصوصية ترتبط بتكيفها مع مبدأ السلمية⁽⁵⁾، والجانب التنظيمي دعم لاستقرار الموظف ووضعيته الإدارية ومركزه القانوني. كما أنّ وحدة سلطة المنظمة من المبادئ الحاكمة لسلامة التنظيم الهيكلي القائم على التدرج، من حيث ضرورة إتباع أسلوب واضح ودقيق في تحديد السلطة السلمية الأعلى، كون العمل الاستشاري يعبر عن تنظيم وتوزيع العمل⁽⁶⁾.

إذ أن التسيير من أهم أركان العملية الإدارية، وهو وظيفة استراتيجية لها أهميتها، ولذا نجد أن قصره على الإدارة باعتباره من اختصاصاتها الأصلية، هو هدف له قيمة ترتبط بالابتعاد عن خلق ازدواجية الممارسة التنظيمية.

والثقة عنصر مقوم في حياة المنظمات، يهدف إلى التخفيف من التعقيد والتركيب التنظيمي، إذ

(1) عمر طيب بوجلل، إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2017، ص.75.

(2) محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني وآخرون، أخلاقيات الإدارة، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص.152.

(3) أنظر المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(4) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.15.

(5) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1999، ص.171.

(6) أحمد بوضياف، المرجع نفسه، ص.140.

كلما فقدت الثقة، برزت مظاهر تراتيبية التنظيم وتدرجه⁽¹⁾.

وفي ظل البناء القانوني المقيد لدور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لا بد أن نشير إلى أن أهم عامل لتفعيل الدور والتمكين منه، هو بناء الثقة بين أطراف العلاقة المتشكلة في ظل المؤسسة المستخدمة، الثقة بين الموظف والنص القانوني الذي ينظم مساره المهني، ويخضع بناء هذا المطلب لضرورة انسجام صناعة القانون مع مقتضيات الأمن القانوني، والثقة بين الإدارة والموظف واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

وهي الثقة التي تراءت ملامحها في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، من حيث حضور مدلول التمكين القانوني في نوع الاختصاصات التي تستوجب المطابقة فيما يلي:⁽²⁾

✓ دراسة الملفات المتعلقة بترسيم العون المعين في الإدارة بصفة متربص.

✓ الترقية بنوعيتها وما ترتبه من أثر مالي، المتمثلة في الترقية على أساس الدرجة أو تلك المتعلقة بالترقية على أساس الاختيار وفقا لشروطها وضوابطها المحددة قانونا.

✓ إجراء نقل الموظف إجباريا بسبب قيام موجبات ضرورة المصلحة.

✓ معالجة وضعيات الإدماج سواء تلك المتعلقة بحالة الانتداب أو بإعادة إدماج الموظف في سلكه أو رتبته في حالة تعرضه لإجراء العزل من الوظيفة بسبب إهمال منصب العمل.

كما حضر مدلوله في التمكين من النفاذ للوثائق الإدارية بالنسبة للجان، فضمن النفاذ لقاعدة المعلومات التي تشكل أساس عمل الإدارة، وتتصل بشكل مباشر بمعالجة الوضعية القانونية للموظف تعتبر من بين أهم ضمانات الأمن القانوني للموظف، وهو النفاذ المضمون بموجب المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، من خلال تمكين اللجنة من الملفات والوثائق التي تعتبر ضرورية لممارسة اختصاصها⁽³⁾. ويعتبر عنصر النفاذ للمعلومات وضمانه بقوة النص القانوني مظهرا من مظاهر

(1) زكريا مطلق الدوري، أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، دار

اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.327.

(2) المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(3) المادة (100) من المرسوم التنفيذي نفسه.

التمكين ف "...إداريا يقصد بالتمكين منح السلطة والقوة الشرعية أو القانونية".⁽¹⁾

فعناصر التمكين كأساس لتطوير وعصرنة العمل تتجسد في ضرورة ضمان تدفق شفاف للمعلومات مع مجموع العاملين، ضمن منظومة محددة البنية والوظائف، واستبدال أسلوب السلطة السلمية أو الرأسية بنمط العمل في فريق⁽²⁾.

وفي جزئيات مظاهر التمكين التي أوردناها، تُقَيِّمُ العلاقة اللائحية التنظيمية بظلالها على عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بل وعلى هيئات المشاركة والظعن.

فهي في النهاية علاقة قوامها نظام قانوني ينظم علاقة الموظفين بالإدارة، يستهدف استقطاب موظفين يتقيدون بإنجاز مهامهم، وهو المقصد الذي لا يستقيم إلا بإخضاعهم لنظام قانوني يخدم هذه الغاية، مع الحفاظ على مطلب ضمان الاستقرار والأمن للموظفين، وهو النظام الذي تأثر بالنشاط النقابي، غير أن مظاهر خصوصيته محفوظة مرتبطة بطبيعته وهدفه⁽³⁾.

وفي ظل هذا النظام يتعين أن تقرأ دلالات التمكين من المشاركة وفعاليتها، وهو نظام معقد تتشابك أطرافه والنصوص القانونية المؤطرة له، هذا لا ينفي أن المرسوم التنفيذي رقم 20-199 أكثر انضباطا ودقة من حيث الهيكلية الشكلية والموضوعية، لاختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، مما يسهل قراءته ووضوح الدور المناط بالأخيرة، ما ينعكس على وضوح إجرائي يحمي الموظف من عنصر المفاجئة ومناقضة توقعه المشروع.

في ختام كل هذه التفاصيل، يتبين أن نجاعة الدور المكلفة به اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء مرتبط بشكل كلي وأساسي بكفاءة النص القانوني، وضمن جودته، وجودة تقنيات المشاركة المخولة بموجبه لمجموعة هيئات المشاركة والظعن، بما فيها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

غير أنه في ذات الوقت تقوم مسؤولية الموظف في ضمان فعالية التمكين، بواسطة اختيار الأكفأ من الموظفين لتمثيله على مستوى هيئات المشاركة والظعن. وتقوم مسؤولية النقابة بقدر أكبر باعتبارها منظمة مهيكلة، وباعتبار الصلاحية المخولة لها بموجب المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199

(1) مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين والشراكة والشفافية والمساءلة والقيادة والتطوع والتشبيك والجودة، ط 1، ايتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص.73.

(2) زكريا مطلق الدوري، أحمد علي صالح، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 30، 31.

(3) دومنيك يويو وبروسيرويل، المرجع السابق ذكره، ص.62.

في تقديم ترشيح الموظفين⁽¹⁾، من حيث قيام التزامها بتقديم الكفاءات لتمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنهم، لأن النص مرن الصياغة يخدم تحقيق هذه الغاية، بل ويقع في دائرة التمكين منها، غير أنه نص محكمة فعاليته بكفاءة التنفيذ، ما يرتبط بدوره بالوعي القانوني والتنظيمي للمؤسسة المستخدمة، والنقابة ومجموع الموظفين، وهي اعتبارات ستحيلنا إلى تعدد النماذج الناتجة عن تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 20-199، ما نصل بموجبه في النهاية، إلى أن عنصر التمكين في عمل هيئات المشاركة والطعن يرتبط بدرجة الوعي القانوني ونوعية التنفيذ للنص.

الفرع الثاني: الأمن القانوني والأمن القانوني في النظام الإجرائي لتمديد وحل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

يهدف العمل الاستشاري إلى خلق نوع من التوازن والانسجام، وإزالة التضارب بين مختلف المصالح المتعارضة، من خلال التوافق بين مبدأ التدرج السلمي في الإدارة، وتحقيق مطلب الحماية والضمان للموظف⁽²⁾.

فعلى الرغم من كون اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء مهيكلة نصيا في تكوين المؤسسات والإدارات العمومية، وبالنظر لأهمية تأثيرها في تكوين المسار المهني للموظف بسبب اختصاصاتها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المحدد لكيفيات تنظيمها وسيرها، فإن تفعيل حقيقة مشاركتها في تسير المسار المهني للموظف بسبب طبيعة اختصاصاتها، مرتبط بالحماية، وطبيعة الضمانات المكفولة قانونا لهذه اللجان في ممارسة نشاطها، بالأخص في دراسة الملفات الفردية أو التنظيمية التي تدخل ضمن اختصاصاتها، وعلى الرغم من قاعدة الحماية العامة المرتبطة بالضمانات التي كفلها الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تدخل ضمن المبدأ العام في تمكين أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، سواء تعلق الأمر بممثلي الإدارة أو بممثلي المستخدمين من حرية التعبير عن مواقفهم بشأن المسائل التي هم بصدد دراستها، كما تشملهم الحماية المرتبطة بضمان عدم تعريضهم لممارسة تمييزية بسبب مواقفهم في دراسة هذه الملفات، وهو المبدأ العام أو الضمانة العامة التي تكفلتها المادتين 26 و27 من الأمر رقم 03-06⁽³⁾.

(1) أنظر المادة (30) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره..

(2) أحمد بوضياف، المرجع السابق ذكره، ص. 172.

(3) المادة (26) (27) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

لكننا لا نجد ضمن قسم الضمانات ما يشير إلى تخصيص الحماية للجان الإدارية المتساوية الأعضاء والموظفين المنتمين لها بمناسبة ممارسة مهامهم، كما غاب حضورها على مستوى المرسوم التنفيذي رقم 20-199، إذ لا نجد ما يدعم الضمانات المرتبطة بممارسة اختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بل على العكس من ذلك نجد أن بعض النصوص التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 20-199 تؤثر بشكل مباشر على عمل الأخيرة، وتضعف مركزها في مواجهة الإدارة، ما ينعكس بالضرورة على نوعية الحماية الإجرائية للمسار المهني للموظف، مانطرق له في التالي: التوقع المشروع للموظف في مقابل سلطة تمديد وتقليص عهدة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (أولاً) والأمن واللامن الإجرائي القانوني في أحكام حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (ثانياً).

أولاً: التوقع المشروع للموظف وسلطة تمديد وتقليص عهدة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

ترتبط النصوص القانونية في مجال الوظيفة العمومية بسلطة التسيير والتنظيم الممنوحة للإدارة وتبرر نوع الأحكام الواردة فيها، كما هو الشأن في الفقرة الثانية من المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، بسبب منح سلطة للإدارة تمكنها من تقليص أو تمديد مدة التمثيل على مستوى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لمدة تساوي ستة أشهر، بواسطة قرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية، وفقاً لما تقتضيه موجبات ضرورة المصلحة⁽¹⁾. ويظهر نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، أوجها من تأثير السياسة القانونية في النص وبعدها من أبعادها.

إذ يرتبط القانون بالسياسة القانونية التي تعبر عن صراع سابق على إنشاء القاعدة القانونية بطريقة تسهم في بناء مادتها الأولية⁽²⁾. فمرونة النص تظهر خاصية تكيفه مع مختلف الوضعيات التي يفرزها عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، مع الأخذ بعين الاعتبار تكوينها المرتبط بالنتائج المحدد ضمن المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199⁽³⁾. وضمن الحدود الموضوعية لصناعة النصوص القانونية يثير نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 تناقضه مع التوقع المشروع للموظف بسبب طبيعته الاحتمالية.

إذ أن الفلسفة القائمة على مطلب يقينية القاعدة القانونية وثباتها لا تتحصر في إمكانية التنبؤ

(1) المادة (8) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، المرجع السابق ذكره، ص.270.

(3) راجع المادة (30) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

بالتصرف على مستوى فردي فقط، بل تقتضي إتاحة التنبؤ بمجموع التصرفات ذات العلاقة بوضعية الفرد ليوطن يقينه وينظم نشاطه وفقا لذلك⁽¹⁾. فهل يمكن للموظف التنبؤ بسلوك الإدارة بشأن تمديد أو تقليص عهدة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء؟ الإجابة هي قطعاً لا، فآلية التسيير التقديري تختلف حسب طبيعة تكوين المسؤول، والبنية الوظيفية المنتمي لها، وغايات وأهداف اتخاذ إجراء التمديد أو التقليص وفقاً لمنظور المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، وهو ما لا يمكن في نطاقه توقع الغاية أو الأهداف المرجوة من استعمال الإجراء وإغفاله، الذي يتعارض مع مقتضى التوقع المشروع للموظف، ويقع في دائرة التعارض مع إمكانية التنبؤ بتصرف الإدارة.

على أن معايير صناعة القانون ثابتة؛ التي يتعين فيها على السلطة القائمة مراعاة مفهومية القاعدة القانونية، واتساقها، وضمان النفاذ لها، كما يتعين من الزاوية الذاتية أن يُنظر لها بمعيار إمكانية توقعيتها أو لا واقعيتها من قبل الأفراد بالنظر إلى خلفياتهم، وماتراكم عندهم من خبرات معرفية⁽²⁾.

وهنا نجد أن عنصر السلطة التقديرية للإدارة، والطبيعة المرنة للنص، طبقاً لما أورده المادة 8 أعلاه، تحجب جزئياً فعالية التوقع المشروع بالنسبة للموظف بشأن مسار تسيير ملفه أو وضعيته المطروحة على مستوى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، الأمر الذي من شأنه أن يعمق اللأمن القانوني للموظف، ويتعارض مع مفهومية النص وقابلية تطبيقاته للتوقع.

فالقانون وإن كان الاستقرار غاية له، ترتبط باحترام المراكز القانونية المتكونة في الماضي، فإن قابلية القانون للتوقع، تظهر في ضمان التنبؤ بالتصرف القانوني في المستقبل⁽³⁾.

وضمن الوضعيات التطبيقية التي يمكن أن تنجم عن استعمال الإدارة للصلاحيات المخولة لها بموجب المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 نجد أن مبدأ الأمن القانوني تُحجَب جزئياً فعاليته في حماية الموظف، بالاستئناس بتطبيقات القضاء المقارن.

إذ تأخذ محكمة العدل للاتحاد الأوروبي بمقاربة ترجيحية لصالح مبدأ الحفاظ على المصلحة العامة الملحة في مواجهة مبدأ حماية الثقة المشروعة⁽⁴⁾. ما يظهر حجم الصلاحيات التي يتيحها عنصر المصلحة

(1) هنري باتيفول، المرجع السابق ذكره، ص.94.

(2) هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق ذكره، ص.110.

(3) صبرينة بوزيد، المرجع السابق ذكره، ص.59.

(4) Anne-laure Valembois, Op, Cit, p. 247.

العامّة في مواجهة مبدأ الأمن القانوني.

مع الإشارة إلى أن إجراء التمديد أو التقليل إجراء لا تقف آثاره عند حدود اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بل يرتبط بنوع اختصاصاتها، وانعكاس ذلك على الملفات الإدارية، سواء المتعلقة بالوضعيات التأديبية، أو الترقية الاختيارية أو الترقية في الدرجة، أو حالة التوقيف التحفظي للموظف⁽¹⁾، ما يعني علاقته المباشرة بالمركز القانوني الفردي للموظف، وتأثير الإجراء المباشر على هذا المركز، كونه محل نظر على مستوى اللجان المقلص مدة عهدها أو العكس، مما يؤدي للإضرار بالمسار المهني للموظف، وإرباك عمل هيئات المشاركة. وهي القرارات التي يمكن أن تكون محل منازعة قضائية تؤثر على الاستقرار العام للموظف، باعتبار أن تسيير مساره المهني مرتبط بعمل هذه اللجان، وهنا يتعين أن نشير إلى أنّ صناعة القانون وقواعده يجب أن تخضع لمعايير دقيقة تتسجم مع مقتضى جودته ومعياريته، ومع الهدف من دسترة الأمن القانوني.

ثانياً: الأمن واللاأمن الإجرائي القانوني في أحكام حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

في ظل العناصر التقليدية التي تبناها الفكر القانوني، من خلال احترام هيكله النصوص القانونية بالنظر إلى طبيعة النصوص التنفيذية، نجد أنّ المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 تضمنت عناصر تشريعية بالغة الأهمية، لطبيعة آثارها على تكوين ووجود اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهي العناصر التي أغفلها الأمر رقم 03-06، مع أنها تصنف في باب الضمانات المرتبطة بعمل هيئات المشاركة والظعن، فهل تعتبر إجراءات حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء من باب الأحكام الجديدة أم أنها تخرج عن نطاق المشروعية طبقاً لما ورد في النص الأصلي؟

فتدرج القوانين من أهم المبادئ الهيكلية التي يستقيم بها النظام القانوني، ومقتضاه الانسجام بين القوانين من حيث تدرجها وقوتها، وضمان انسجامها، وعدم تعارضها، وضرورة مراعاة ركن الاختصاص فيها⁽²⁾. ومقتضى التدرج ضرورة مراعاة قواعد صناعة القانون بين النصوص الأساسية العامة وبين النصوص القانونية الصادرة تنفيذاً لها، وهي حدود المشروعية التي يقوم عليها النظام القانوني وإلا انهدمت أركانه، وصار ضرباً من الفوضى وعدم الاتساق.

(1) أنظر المادة (107) (168) (173) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ذكره، ص.107.

فغاية التشريع التنفيذي هي وضع القواعد العامة موضع التطبيق، وهو الدور الذي يُقيد نطاق موضوعه بالنص الأصلي فلا يخرج على نطاقه أو حدود موضوعه، ولا يمكن تعديل ما ورد في النص الأصلي أو إلغائه⁽¹⁾. وهي القاعدة التي استعملناها في أكثر من موضع في هذه الدراسة، نظراً لأنها معيار قياس لمشروعية النصوص التطبيقية أو لا مشروعيتها، وهي علاقة الارتباط المرتدة على تحقق الأمن واللاأمن القانوني.

فما أورده المادة 21 مؤسَّسةً مشروعية أحكامه، بالاستناد لبند الإحالة، ما يؤكد خطورة نظام الإحالة، خاصة عندما تكون مفتوحة متروكة للسلطة التقديرية للإدارة، وهو النموذج المتجسد في المادة 73 من الأمر رقم 03-06 " ... تشكيلها وتنظيمها وسيرها..."⁽²⁾ باستعمال مصطلحات عامة متسعة الحدود، من حيث إيراد إجراء حل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الفصل الثاني المعنون " الاختصاصات والسير"⁽³⁾، ولا تناقش هنا مقتضى قيام ضرورة وموجبات إجراء الحل، غير أننا نناقش خطورة الإجراء الذي كان يتعين أن يكون منطلقه النص العام، أي الأمر رقم 03-06، بعبارة واضحة لا لبس فيها، كي لا يُلتبس في قراءة اشتماله ضمن حكم الإحالة، أم يمكن اعتباره قاعدة جديدة خارج أحكام الأمر رقم 03-06، في حدود ما نتيجته الصياغة المرنة للنص المتجسدة في مصطلح "السير" لعدم تبين حدوده في معنى النص.

وهو ما نحاول تبين آثاره على الأمن القانوني للموظف، من خلال مقارنة القواعد المتضمنة في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 بمعايير الأمن القانوني والوقوف على أثر طبيعتها الإجرائية من خلال العناصر التالية: حل اللجنة في ميزان الرجعية والحق المكتسب والتوقع المشروع (1) إجراء حل النقابة ودلالة قصور النظام الإجرائي للإنتخاب(2).

1: حل اللجنة في ميزان الرجعية والحق المكتسب والتوقع المشروع

ورد في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 20-199، أسلوب الصياغة بالإجراءات كونه تضمن الإشارة إلى مجموعة الإجراءات التي تستعملها الإدارة في مباشرة إجراء حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (من حيث تحديدها لأداته "قرار" والسلطة المختصة بإصداره "السلطة التي لها صلاحية

(1) محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق ذكره، ص. 163.

(2) المادة (73) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

التعيين... "والإلزامية أخذ رأي "السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية..." مع ملاحظة عدم النص على اشتراط مطابقة رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وضرورة "تكوين لجنة جديدة في أجل شهرين..."⁽¹⁾.

وأسلوب الصياغة المعتمد على إيراد استعمال الإجراءات يعتبر من نوع الصياغة الجامدة، وفيه دلالة على أن حكم القاعدة القانونية، لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق تتطابق التصرف القانوني، مع مجموعة الإجراءات التي حددها النص⁽²⁾.

إذ يعتمد على القاعدة الإجرائية من طرف الموظف، كمظهر من مظاهر الحماية المكرسة له قانونا تتوافق ومقتضى توقعاته المشروعة، ويرتبط مفهوم التوقع المشروع الإجرائي بكونه "...التوقع الذي يبينه الأشخاص على ما اعتادت الإدارة اتباعه من إجراءات قبل اتخاذها قرار معين..."⁽³⁾. ما يعني أن النص في ظل هذه الجزئية منضبط الدلالة، لا يمكن أن يكون مصدرا للمفاجئة بالنسبة للمخاطبين به.

في ذات الوقت نجد أن نص المادة 21 في فقرتها الأولى لم تنص على تاريخ سريان قرار حل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء⁽⁴⁾. بل حول الإدارة سلطة تقدير تاريخ السريان وفق ما يتلاءم مع طبيعة اتخاذ قرار الحل وظروفه.

فإن كان الأصل أن الأثر الرجعي للقانون هو نشوز عن قاعدة فورية نفاذ القانون، وامتداد أحكامه لتتطبق على وقائع وأحداث تكونت في ظل القانون القديم، مما يعني المساس بسريان القاعدة القانونية القديمة من حيث الزمن، وهو ما يترتب عنه اضطراب في استقرار المراكز القانونية المتكونة في ظل الزمن الماضي، ومساس بالثقة في قاعدة استقرار القانون⁽⁵⁾. إذ من المنطق تقرير عدم رجعية إجراء "الحل" لطبيعة تأثيره على المراكز القانونية التي تكونت في الماضي، والتعقيد الذي ينجم عن رجعيته ومنه فهو ينتقد بمبدأ عدم الرجعية، بمراعاة الإدارة عدم هدر المراكز القانونية الناشئة عن حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وعدم رجعية قرار الحل، من أهم الضمانات المرتبطة بحماية المراكز القانونية الذاتية

(1) ما بين شولتين: الفقرة الأولى والفقرة الأخيرة من المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص.214.

(3) حسين جبر حسين الشويل، "نظرية التوقع المشروع في القانون العام"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 38، العدد2، الجامعة العراقية، العراق، 2017، ص. 573.

(4) مستخلص من الفقرة الأولى من المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(5) هشام محمد البديري، المرجع السابق ذكره، ص.101.

المتشكلة في الماضي من المساس بها أو هزها.

ذلك أن القاعدة في القرارات المضادة هي انصراف آثارها للمستقبل، مع الحفاظ على الوضعيات والمراكز القانونية التي تشكلت قبل قرار الإلغاء قائمة، مستقرة آثارها فلا ينصرف حكم الإلغاء ليؤثر في تكوينها أو نتائجها⁽¹⁾. وعليه فقرار الحل هو عبارة عن إلغاء للقرار الإداري المنشئ للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، والقرار هو أداة إنشائها طبقاً لنص المادتين 5 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199⁽²⁾.

فالإدارة من حيث الأصل تملك صلاحية إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية، طالما توجهت إرادتها وانسجمت مع مقتضى المصلحة العامة، وهي بذلك تملك ممارسة هذا الاختصاص كلما قامت أسبابه كتغير الظروف المنشئة له، فتلجأ في إطار ممارسة اختصاصها في التكيف، إلى إصدار قرار تنظيمي آخر⁽³⁾ ومن بين العوامل المؤدية لحل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في نص المادة 21 نذكر ما يلي في حدود ما يخدم نطاق الدراسة:

"...إلغاء أو إعادة تنظيم المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية،

- عند حل النقابات الممثلة لدى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء،

- عند رفض الأعضاء حضور اجتماعات اللجنة أو رفض الإمضاء على المحاضر المتعلقة

بها"⁽⁴⁾.

فدقة وتحديد ووضوح المصطلحات القانونية، يعد مظهراً من مظاهر الاستقرار القانوني ووسائله كونه ينعكس على حفظ المراكز القانونية للمنتظمين بأحكام نص القانون⁽⁵⁾. وهنا نتساءل هل تنسجم هذه الأسباب مع مقتضى الاستقرار كعنصر من أهم عناصر الأمن القانوني، وهل تحقق مدلول الاستقرار والثبات والطمأنينة في دراسة وضعيات الموظفين، وفي ممارسة سلطة التسيير التي تعتبر في الأصل من اختصاص الإدارة، وفي عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء؟

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1958، ص. 205.

(2) المادة (4) (5) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(3) فضيل كوسة، المرجع السابق ذكره، ص. 247.

(4) المطبة الأولى والرابعة والسادسة من المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(5) سلام عبد الزهرة الفتلاوي، أمانة فارس حامد عبد الكريم، المرجع السابق ذكره، ص. 97.

يظهر "ريفيرو Rivero" أن هناك علاقة ارتباط بين موضوع الاستقرار وضمان الأمن القانوني بقوله:

« une des fonction essentielles du droit est de créer de la sécurité ; or, il est pas de sécurité dans l'instabilité »⁽¹⁾.

ومنه وبعبارة أخرى الخوض في أسباب الحل في ذاتها، سنناقش أثر التقنية التشريعية المعتمدة في النص ودورها في تحقيق الأمن القانوني أو عدمه. فمن أهم مظاهر الأمن القانوني التي يضمنها للموظف هو عنصر الاستقرار، المستمد من طبيعة تكوين النصوص القانونية المنظمة لمساره المهني، أو مختلف الوضعيات التنظيمية الناشئة في ظل هذا المسار.

فالإدارة ترتبط ارتباطاً كلياً بالقانون، إذ تتراوح صلتها به في دلالة الملائمة، أو في موجبات المطابقة والمماثلة⁽²⁾.

وهنا علينا أن نشير إلى أن أسباب الحل، الواردة في نص المادة 21 في حدود ما أوردناه ضمن الفقرة الأخيرة المشار لها أعلاه، أو ضمن الحالة المخول فيها للإدارة مباشرة إجراء الحل للجنة كلما قامت وضعيات ترى فيها لزومه بناء على تقديرها، ما يظهر من مفهوم النص ودلالته، بموجب صياغته العامة الظاهرة في المصطلحات التالية " يمكن حل اللجنة... خصوصاً في الحالات التالية"⁽³⁾. إذ تقوم موجبات دولة القانون وضوابط سيادة القانون في جبر النقص الذي ظاهره إطلاق كلي ليد السلطة الإدارية في ممارسة اختصاصها.

فمن المبادئ المتجسدة في دولة ضابطها سيادة القانون، أن تخضع فيها ممارسة السلطة التقديرية لضوابط وقيود ما يقتضيه النظام القائم، ومبررات تستند إلى ضرورة المصلحة العامة وتحقق قيام لوازمها، وضرورة انضباط عمل مختلف السلطات بميزان العدل ومقتضيات تحقيقه، وأن تتفق مع ما ورد في الدستور⁽⁴⁾.

ويرتبط مدلول تنظيم إنشاء هيئات المشاركة والطعن بالنصوص التنظيمية، وهي نصوص في

⁽¹⁾Philippe RAIMBAULT, Op ,Cit, p.40.

⁽²⁾ دومنيك يويو وبروسيرويل، المرجع السابق ذكره، ص.106.

⁽³⁾ المادة (1) من المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

⁽⁴⁾ عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 432,435.

النهاية هدفها تحقيق الاستقرار والثبات في القانون، وفي تسيير المسار المهني للموظف، ومن ثم كان من أساسيات صناعة المرسوم التنفيذي رقم 20-199 إيراد جزاء حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء فيه. فمن أهم ضوابط الصياغة التي يتعين على الصائغ التثبت منها ضرورة تحديد إمكانية تنفيذ القانون وتجسيده على أرض الواقع، ومنه إذا تضمن القانون أو موضوعه مجموعة من الالتزامات، يتعين في المقابل ضرورة أن يتضمن القانون مجموعة من الضمانات التي تكفل تنفيذه أو احترامها⁽¹⁾.

فالجزء في القاعدة القانونية المتضمنة في المادة 21، يعبر من ناحية إيجابية في صناعة القانون على ضمان معيارية وكفاءة وفعالية النص القانوني، وضمان الفعالية في العمل المرتبط باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

إذ يتلزم ضمان الأمن والاستقرار القانوني مع فرض جزاء يضمن عدم خرق قواعد القانون، ذلك أن انتظام الحياة لا يستقيم في ظل سعي الإنسان لتحقيق أهدافه الخاصة، إلا ضمن الأطر التي يحترم فيها غيره، في ظل هدف مشترك يجمعهم، فمعيارية القاعدة القانونية وتضمنها للجزاء، ضمان لاحترام الالتزامات التي تتضمنها⁽²⁾.

2: إجراء حل النقابة ودلالة قصور النظام الإجرائي للانتخاب

تضمنت المادة 21 فضلا عما تم التطرق له سابقا، إمكانية تفعيل إجراء الحل " عند حل النقابة أو النقابات الممثلة لدى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء..."⁽³⁾، هذا العنصر تحديدا يظهر مدى تراكمية وتشعب ارتباط اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، من حيث علاقة تكوينها بالإدارة والنقابات والموظفين ما يعني أن تكوين اللجنة في هذه الفقرة، ارتكز على العنصر المتحرك فيها وهو النقابة، وليس على العنصر الثابت وهو الموظف.

على اعتبار أن حل النقابة لا يفقد الموظف صفته الوظيفية، ولا يؤثر على مركزه القانوني كموظف، الأمر الذي يشير في رأينا إلى أن ارتباط تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بممثلين عن الموظفين، يرتبط بتقديم ترشحهم بالنقابات، طبقا لما ورد في نص المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم

(1) دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع وزارة العدل، معهد الحقوق، جامعة بير زيت مشاركة الدائرة القانونية، المجلس التشريعي، فلسطين، 2000.

(2) أحمد إبراهيم حسن، المرجع السابق ذكره، ص.184.

(3) الفقرة الخامسة من المادة (21)، من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

20-199⁽¹⁾، لا يخدم تحقيق غايتها، والهدف من إنشاءها المتمثل في ممارسة إختصاصاتها التي تتقاطع مع موضوع تسيير المسار المهني للموظف، ولا يبرر في ذات الوقت الآثار القانونية التي رتبها المادة 21 أعلاه.

في زاوية أخرى يمكن أن يقرأ موضوع المادة 30 أعلاه، في توجهه تشريعي لمواجهة إحجام الموظفين عن الترشح للعضوية في هذه اللجان.

ما يعيدنا إلى تناقض النص من حيث دلالة ضمان المشاركة في عضوية اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بتقرير هذا الحق على سبيل الاستثناء لصالح الموظفين في حالة امتناع النقابات الأكثر تمثيلا على تقديم مترشحين لعضوية اللجان، أو في الحالة التي لا توجد فيها نقابات أصلا على مستوى المؤسسة المستخدمة، وهنا نتساءل عن موقع نص المادة 28 في تحديدها لإمكانية ترشح كل من تتوفر فيه الشروط، بالجمع مع أحكام المادتين 35 و30⁽²⁾، إذ أن مجمل هذه الإجراءات تقيد الحق في المشاركة من جهة، من خلال تقييدها لحق الترشح، وضمانه على سبيل الاستثناء للموظف في حالة عدم توفر شرط النقابة الأكثر تمثيلا، ما يعني حرمان الفئات من الموظفين المنتمين للنقابة الأقل تمثيلا أو الغير منتمين أصلا للنقابة من الترشح.

من جهة ثانية يتناقض هذا الطرح مع المادة 3 من القانون رقم 90-14، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، من حيث نصها الصريح على ضمان حرية الانخراط للتنظيم النقابي، مع الالتزام بالتشريع والحدود التنظيمية في النصوص القانونية⁽³⁾، ما يعني بمفهوم المخالفة ضمان حرية الانخراط للتنظيم النقابي.

والنتيجة أن نص المادة 3 من القانون 90-14 أولى في دلالتها من أحكام المادتين 35 و30 من

(1) المادة (30) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) المادة (35) (28) (30) من المرسوم التنفيذي نفسه.

وهنا ترى الباحثة أنه كان من الأحسن الحفاظ على توازن الحق في المشاركة، بحيث لا تحرم منه فئة لصالح فئة أخرى كما أن النقابات لها مسارات متعددة للمشاركة في الحياة المهنية للموظف، وطبيعة الاحتكار التمثيلي للنقابات يمكن أن يترد على الدور المنوط بهذه الأخيرة، بل إن طبيعة عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، يمكن أن يترتب عنه وضعيات تكون فيها النقابة بواسطة ممثلها المنتخبين ضمن هذه اللجان، في مواجهة مباشرة مع الموظفين، ما قد يفرز في المستقبل هيئات تطالب بإعادة التوازن في هيئات وجدت أصلا لحماية الموظف.

(3) المادة (3) من القانون 90-14 السابق ذكره.

المرسوم التنفيذي رقم 20-199، زيادة على الضمانة العامة ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، من حيث عدم جواز المساس بجوهر الحق⁽¹⁾، التي تدعم أولوية تطبيق المادة 3 من القانون رقم 90-14 لصالح الموظف.

وهنا تثار مسألة الدستورية وعدم الدستورية في ظل التعقيد الإجرائي المرتبط بالتطبيق العملي لمجمل هذه النصوص، وما تفرزه من وضعيات قانونية أو لا قانونية في ظل تعدد الأطراف، الإدارة، هيئات المشاركة والظعن، المنظمات النقابية، ضرورة المصلحة، تعداد الموظفين، وهو الأمر الذي يتوجب معه ضبط الممارسة وفق ما ينسجم مع مبدأ المشروعية والأمن القانوني.

المطلب الثاني: الأمن القانوني الإجرائي في معايير عمل وهيكل لجنة الطعن واللجنة التقنية

تعتبر لجنة الطعن من أهم الهيئات الإدارية، يرتبط وجودها بتحقيق العدالة الإدارية ومنح الموظف فرصة مراجعة القرارات التي تمس بالمركز القانوني له، ما يثير التساؤل بشأن الطبيعة القانونية لإنشاء وإحداث اللجان التقنية، دورها والمهام المكلفة بها بموجب النص من الناحية الموضوعية والإجرائية ودورها في ضمان الحماية للموظف، وتحقيق أمنه بالقانون، إذ تم الإشارة لها في الباب الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 20-199.

كما أنّ اللجنة التقنية المنصوص عليها بموجب المادة 62 من الأمر رقم 06-03، تبرز المشهد التشاركي على المستوى التنظيمي، تهدف لتطوير الوظيفة العمومية بإشراك الموظفين في تقديم استشارة يمكن أن تكون قاعدة لتعديل إصلاحي، يمس الهيكل القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية، وهو الهدف الذي يتفق ومقتضيات تحقيق مدلول الكفاءة في التسيير بشكل توافقي بين الموظفين والإدارة، وهي العناصر التي نتعرض لدراستها وفق التالي: الأمن القانوني الإجرائي في تكوين واختصاص لجنة الطعن (الفرع الأول) الأمن الإجرائي في اللجنة التقنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن القانوني الإجرائي في تكوين واختصاص لجنة الطعن

مراعاة لخصوصية الدراسة نركز على تكوين النصوص القانونية التي تضمنها المرسوم التنفيذي 20-199، في شأن لجنة الطعن من ناحية انضباط الصياغة واللغة الإجرائية، والقواعد الموضوعية للوقوف على التمكين النصي المخول لها في ممارسة اختصاصاتها، وانعكاس ذلك على ضمان الحماية

(1) المادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

الإجرائية من عدمها للموظف.

فغاية تكوين وإنشاء لجنة الطعن يتمحور حول ضمان الحماية للموظف، في مواجهة تعسف الهيئة المستخدمة له⁽¹⁾، الأمر الذي يترتب عنه حماية الاستقرار المهني للموظف بتمكينه من مخاصمة قرارات الإدارة.

إذ توصف لجنة الطعن بأنها لجنة لمراجعة القرارات التأديبية ذات الأثر الجسيم على الموظف الصادرة عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء⁽²⁾. الأمر الذي يعكس أهمية ودور لجنة الطعن في إعادة الاستقرار للمركز القانوني للموظف، وللوقوف على الأبعاد القانونية لتكوين واختصاص لجنة الطعن وتأثير ذلك على الحماية القانونية الإجرائية للموظف، بالأخص في مباشرة الاختصاص التأديبي نشير النقاط التالية: صياغة النص ودلالة الانضباط (أولا) القيود التشريعية للفصل في الطعون ودلالة الصلاحيات والسير (ثانيا).

أولا: صياغة النص ودلالة الانضباط

" يتحدد دور وأهمية الشكل في صياغة القاعدة القانونية من خلال ضبط وتحديد المضمون، وهو بمثابة الوسيلة لإدراك الغاية التي هي الجوهر والمضمون في هذه القاعدة..."⁽³⁾. إذ من المهم تحقيق الانسجام بين هيكل القانون وأسلوب صياغته، فالواجب ضبط المصطلح القانوني عند إيرادها في النص.

كونه يضيف على النص متانة التركيب واستقرار الدلالة، ذلك أن توحيد استعماله من زاوية دلالاته من شأنه تجنب المشرع الإطناب في التفاصيل، الذي من الممكن أن يرتد على سهولة فهم النص، وتبين دلالاته⁽⁴⁾، ما يعني بمفهوم المخالفة أن توحيد المصطلح وتتنوع دلالاته يثير صعوبة النفاذ الفكري بسبب الالتباس المصطلحي.

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ذكره، ص.367.

(2) مهدي رضا، " دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار على ضوء الأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2016، ص. 34.

(3) محمد مصطفى، المرجع السابق ذكره، ص.176.

(4) بيومي سعيد أحمد، تقديم محمد أمين المهدي، المرجع السابق ذكره، ص. 348.

ما يبرز أهمية اللغة في بناء حكم النص، فصيغة مادة النص القانوني تؤثر في النهاية في مضمونه وجوهره وحكمه؛ فالخطأ في الصياغة لا يمكن أن يترتب عنه تمنع دلالة النص كلية، كما في حالة الخطأ المادي، إنما يؤثر في جودة الإخراج النهائي للقانون، والخطأ المادي يرد في النص من غير توجه نية المشرع لإحداثه، ويحدث نتيجة استعمال مصطلح غير مقصود في النص، أو تخلف حضور مُصطلح في النص لازماً لتمام المعنى واكتماله عكس الحالة الأولى⁽¹⁾. ولا يمكن فصل صياغة النص عن بنائه الشكلي والفني، حتى في الحالة التي لا يؤثر فيها الخطأ على معنى النص، ولكنه يظهره ركيك الصياغة، ما لاحظناه في المواد التالية:

المادة 51 ورد في الفقرة الأخيرة منها ما يلي " غير أنه يمكن عضوا ممثلاً عن الموظفين في لجنة الطعن..."⁽²⁾ والأسلم في نظرنا "غير أنه يمكن للعضو الممثل عن الموظفين في لجنة الطعن".

نفس ما يمكن ملاحظته في نص المادة 61 من نفس المرسوم " لا يمكن عضواً في لجنة الطعن حضور..."⁽³⁾. الأصح " لا يمكن للعضو في لجنة الطعن... " ونفس الملاحظة بالنسبة لنص المادة 60 في فقرتها الأخيرة " لا يمكن الأعضاء الإضافيين..."⁽⁴⁾.

2: النقص الإجرائي وأثره على الأمن الإجرائي للموظف

نصت المادة 57 من المرسوم رقم 20-199، على اختصاص لجنة الطعن المحدثة على المستوى الولائي بالطعون المقدمة من الموظفين، التابعين للمصالح غير المركزية وموظفي الجامعات الإقليمية والمؤسسات المتواجد مقرها على مستوى الولاية، والخاضعة لوصاية قطاع وزاري، غير أنه تم استثناء فئة الأساتذة الباحثين، والاستشفائيين من اختصاص لجنة الطعن الولائية، مع تمكينهم من تقديم طعونهم على مستوى لجنة الطعن المكونة على مستوى الوزارة⁽⁵⁾. وهي اللجنة التي نصت المادة 65 من الأمر رقم 03-06 على تكوينها بالتناصف بين ممثلي الإدارة والموظفين⁽⁶⁾.

(1) محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق ذكره، ص.301.

(2) المادة (51) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(3) المادة (61) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(4) المادة (60) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(5) المادة (57) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(6) المادة (65) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، والمادة (49) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

إذ تعتبر إجراءات اجتماع لجنة الطعن من الإجراءات الجوهرية التي يتعين مراعاة حدود الشرعية الإجرائية فيها، تحت طائلة الطعن في قراراتها، لأن قرارات لجنة الطعن تُقيد القرار الذي تصدره الهيئة المستخدمة في موضوعه، نتائجها، وفي آثاره على المركز القانوني للموظف.

إذ ورد في منشور للمديرية العامة للتوظيف العمومية، ضرورة مراقبة ومراعاة مطابقة القرار المتخذ بشأن الموظف المعني مع ما توصلت له لجنة الطعن⁽¹⁾. ولفت النظر إلى مراقبة المطابقة إجراء مهم يعزز الحماية القانونية للموظف، في متابعة نوع وموضوع القرار الصادر عن الإدارة، المستند بالأساس لما توصلت له لجنة الطعن، والمنطق الإجرائي السليم يقتضي تماثلهما وإلا كانت الإدارة متعسفة وقرارها مشوب بالبطلان، ولذلك تعتبر سلسلة الإجراءات التي تحكم وتنظم اجتماع لجنة الطعن ذات أهمية، كونها تُعبر عن الهيكلية البشرية لهذه اللجان ودورها في نظر النزاع.

ونركز انتباهنا على إجراء الاستخلاف في الحالة التي يغيب فيها الرئيس عن اجتماع لجنة الطعن والرئيس حُددت صفته في لجنة الطعن ضمن المادة 65 من الأمر رقم 03-06 والمادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، بالسلطة التي تُحدّث على مستواها لجنة الطعن، لكن الاختلاف كان محله ممثل الرئيس في حالة غيابه، إذ تعرضت المادة 65 من الأمر رقم 03-06 بالتفصيل لمسألة رئاسة لجنة الطعن وإستخلافها وجاء نصها كالتالي: " وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة..."⁽²⁾. في حين نصت المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 على " ترأس لجنة الطعن السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثلها المعين لهذا الغرض"⁽³⁾. فسلطة الرئيس في ظل المادة 65 من الأمر رقم 03-06 مقيدة باختيار من يخلفه من بين ممثلي الإدارة، في حين أن نص المادة 58 في أحد أوجه قراءته، نقول أنه ورد مطلقاً من أي ضابط أو معيار يضبط اختيار مستخلف الرئيس. والمرسوم التنفيذي رقم 20-199 يفترض فيه أنه نص يتضمن القاعدة التنفيذية الشارحة لكيفية تكوين وعمل واختصاص لجنة الطعن، لذا كان الأولى التزام صانعيه حدود ما ورد ضمن المادة 65 من الأمر رقم 03-06، أو ضبط معايير الإستخلاف فيه على وجه الدقة،

(1) المنشور رقم 11، المؤرخ في 7 سبتمبر 2003، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بمراقبة محاضر اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، مجموعة المنشورات والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2005، ص. 123.

(2) المادة (65) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(3) المادة (49) (58) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

كون لجنة الطعن يرتبط اختصاصها بمنازعات تأديبية، قد ترتب طعن الموظف المتضرر من قرارها في شرعية الإستخلاف، زيادة على طبيعة التعقيد الذي يضيفه هذا النص عند سيرورته للتطبيق.

والأسلم حمل أحكام النص مع ما يتفق ومضمون المادة 65 لضمان احترام قاعدة إلحاق النصوص التنفيذية بالنصوص الأساسية، كون هذا السهو التشريعي من شأنه التأثير في التركيبة العضوية للجنة الطعن، وعليه يتعين تدارك هذا النقص التشريعي الوارد في نص المادة 58 والممتد أثره للمادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199⁽¹⁾، ولأهمية إنشاء وإحداث اللجنة، كونها تدعم حماية الموظف ضد القرارات التأديبية، التي قد تُرتب آثار تمس بحقوقه تصل إلى غاية التسريح⁽²⁾. ولأهمية الإجرائية للقاعدة المؤسس لها ضمن المادة 65 و58 وتأثيرها على النظام العددي للجنة الطعن القائم على فكرة التساوي.

فنص المادة 58 فيه نقص، والنقص عيب من عيوب الصياغة يضعف معيارية القانون، ويؤثر في تركيبته، والنقص يدل موضوعه إما على تخلف إيراد حكم المسألة في نص القانون، أو وضع الحكم في النص، لكن يعتريه قصور بسبب عدم الإحاطة بكل جوانب الموضوع فيما يؤثر في حكمه⁽³⁾. والنقص الوارد في نص المادة 58 لا يرتبط بغموض مصطلحه، بل لإطلاق مصطلحه بسبب عدم تحديد الفئة التي يتقيد الرئيس في اختيار ممثله منها، إذ يحمل النص على إمكانية اختيار مستخلف الرئيس من ممثلي الإدارة أو الموظفين، الأمر الذي يتناقض مع نص المادة 65 أعلاه، ونشير هنا إلى أن نفس المادة تُقيد عموم ما ورد في المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، كونها المصدر الأساسي للنظام القانوني للجنة الطعن.

في حين يمكن أن يحمل المصطلح "المُعَيَّن لهذا الغرض" على أن المراد منه ممثلي الإدارة بصفتهم أعضاء معينين من قبل الإدارة، طبقا لما ورد في المادة 84 من المرسوم التنفيذي 20-199⁽⁴⁾. وهي مقارنة ترجيحية لحمل المصطلح على المعنى الصحيح له، غير أنه في قراءة أخرى يمكن أن يدل على أن المراد منه إجراء الإستخلاف الذي بموجبه يقوم الرئيس بتعيين من يخلفه في رئاسة اللجنة.

(1) راجع: أحكام المادة (60) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره، المتضمنة كليات استدعاء الأعضاء وإجراءات التصويت.

(2) التعليم رقم 20، المؤرخة في 26 جوان 1984، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بتنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، ص.9.

(3) وائل حسن عبد الشافي، المرجع السابق ذكره، ص.348.

(4) المادة (84) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

وهنا نصل إلى نتيجة أساسية تتعلق بعدم إحاطة الصياغة القانونية المستخدمة في النص بالمعنى المراد منها، ما يتناقض مع سهولة قراءة النص لغير المتخصص في الوظيفة أو في طبيعة تكوين لجنة الطعن وطريقة عملها.

ثانيا: القيود التشريعية للفصل في الطعون ودلالة الصلاحيات والسير

من أهم مؤشرات الحماية في عمل لجنة الطعن ضرورة تحديد إجرائي دقيق ومنضبط لكيفيات عملها والأجال المُلزَمة بها، فاللأمن القانوني أكثر مواطنه استحكاما تترأى في الإجراءات، وفي غموضها وعدم انضباطها، مرونتها وإطلاقها، تناقضها، تداخلها وغيره مما أحصاه الواقع والممارسة كثير وهو ما نأخذ عينة منه في العناصر التالية: الأمن القانوني الإجرائي وأثره على استقرار المركز القانوني للموظف (1) الرجعية وعدمها في قرار لجنة الطعن بين الأمن واللأمن القانوني للموظف (2) حق الترشح للجنة الطعن وأثره في تكوينها (3).

1: الأمن القانوني الإجرائي وأثره على استقرار المركز القانوني للموظف

تمتلك لجنة الطعن ازدواجية الاختصاص التشريعي في شأن الفصل في طعون الإدارة وطعون الموظفين على حد سواء⁽¹⁾، ما أشارت له المادة 24 من المرسوم رقم 84-10 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها، لكن هذه الازدواجية لا تظهر ضمن المادة 54 والمادة 56 و57 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، إذ يتبين من استقراء نصوص هذه المواد أن الطعن مخول فقط للموظف دون الإدارة⁽²⁾. وسحب حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من الإدارة، يضع الموظف في موقع امتياز في مواجهة الأخيرة، خاصة في حالة ما إذا كان القرار في صالحه، بحيث تُمنع الإدارة من الطعن فيه، مما يدعم الثقة من زاوية تشريعية في نوعية القرارات التشاركية الصادرة عن هذه الهيئات.

ويدعم هذا الطرح الموثوقية واليقين في قرارات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وينسجم مع التوقع المشروع للموظف الصادر القرار في صالحه، كما يدعم استقرار المركز القانوني له، من خلال

(1) لحسين بن الشيخ أث ملويا، "تعليق على قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11/06/2001 بخصوص الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، مجلة دراسات قانونية، المجلد 1، العدد 1، مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2008، ص.15.

(2) المادة (54) (56) والمادة (57) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

تثبيت قرار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وتحسينه من طعن الهيئة المستخدمة.

وللجنة مجال زمني وآخر موضوعي يقيد اختصاصها، في نظر الطعون المرفوعة على مستواها ففي ظل المرسوم رقم 10-84، حددت المادة 25 المجال الزمني للنظر في الطعون ابتداء من تاريخ تقديمها والمقدر ب ثلاثة أشهر كحد أقصى⁽¹⁾. وهي المدة التي يرى فيها البعض أنها تمس بمصلحة الموظف⁽²⁾، غير أنه وبالنظر إلى كون لجنة الطعن لجنة ولائية تختص بنظر الطعون المرفوعة لها على المستوى الولائي، فمن الطبيعي منح مجال زمني مقبول من الناحية القانونية، لتمكين هذه اللجان من تكوين قناعتها ودراسة الملفات بكل موضوعية.

واللافت للنظر أنه لم يتم النص على جزاء التخلف عن إصدار قرار لجنة الطعن ضمن المرسوم 10-84، وإنما تم التنبية إلى الآثار القانونية المترتبة عن عدم احترام اللجنة لإصدار قرارها ضمن الأجل القانونية، في منشور مستقل صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، بتثبيت قرار اللجنة المتساوية الأعضاء⁽³⁾. وهنا نعود إلى قاعدة احترام الحق في الطعن أمام هذه اللجنة وجوهر التمكين منه، ذلك أن هذا الطرح يؤسس لعدم فعالية القاعدة القانونية، كونه من غير المعقول أن تمتنع هيئة رسمية محدثة بموجب نصوص قانونية، عن نظر المنازعات المعروضة أمامها، لارتباطها بوضعية الموظف والتهديد المحقق بمركزه القانوني، وهي توازي في نظري قاعدة إنكار العدالة على مستوى القضاء، فالأمن القانوني للموظف لا يتوقف عند حدود النص على الإجراءات الشكلية، إنما يتجسد في التمكين منها بتحقيق الفصل في الموضوع على مستوى هذه اللجان، وصون الحق ومضمونه.

وهو نفس الموضوع الذي عالجه المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، فالمجال الزمني الذي حددته المادة 55 للفصل في الطعون، قُدر بخمسة وأربعين يوماً، يبدأ سريانها في مواجهة الأخيرة من تاريخ تقديم الطعن من قبل الموظف أمامها، في المقابل يترتب على عدم الفصل في الطعن

(1) المادة (25) من المرسوم 10-84 (ملغى) السابق ذكره.

(2) علي إبراهيم بن دراج، " لجنة الطعن الولائية لموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية كآلية لحماية الموظفين على مستوى الولايات"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 2، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص.15.

(3) المنشور رقم 15، المؤرخ في 10 أوت 2004، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلق بموضوعه بامتناع لجنة الطعن عن النظر في الطعن المرفوع لها من طرف الموظف ضمن الأجل القانونية. متاح على الرابط التالي:

<https://bit.ly/3EFIBa3>

المعروض أمام اللجنة ضمن مجال 45 يوماً، إمكانية إنهاء التوقيف المؤقت للموظف من خلال إعادة إدماجه في منصب عمله، وهنا قرر النص قاعدة مهمة، الأولى تتعلق باسترجاعه لكافة الحقوق والضمانات المكفولة له بموجب الأمر رقم 03-06 بصفته موظف، مع استثناء الاقتطاع من الراتب وقت التوقيف التحفظي من حق الاسترجاع إلى غاية إصدار قرار اللجنة، والثانية تتعلق بامتناع تطبيق العقوبة محل الطعن عليه، إلى غاية الفصل في طعنه من قبل اللجنة⁽¹⁾.

وتضمنت المادة 55 قواعد إجرائية مهمة، لها أثر مباشر على الأمن القانوني للموظف، واستقرار مركزه القانوني، وهنا نورد مجموعة من الملاحظات فيما تضمنه النص من إجراءات:

◀ مدة الفصل في الطعن مدة معقولة ومقبولة زمنياً من حيث المبدأ، غير أن مقبوليتها لا يمكن أن ترصد إلا من خلال نوع قرارات لجنة الطعن، وعدد الملفات المطروحة للنظر على مستواها، ودرجة تعقيد القضايا المطروحة أمامها وطبيعتها.

◀ عدم تحديد تاريخ قرار الإدماج، هل من التاريخ الذي تباشر فيه الإدارة إجراء إعادة الإدماج أم من التاريخ الذي انتهى فيه الأجل القانوني للفصل في الطعن من قبل لجنة الطعن، وهو 45 يوماً.

◀ تضمن النص تفويض الإدارة سلطة تقديرية مطلقة في مسألة إعادة إدماج الموظف بدلالة الإمكانية التي تضمنها النص نفسه "...يمكن إنهاء حالة التوقيف المحتمل للموظف."⁽²⁾. والسلطة التقديرية في هذا الموضوع كان الأولى تقييدها بمعايير واضحة ترشد الإدارة في موازنة سلطة إنهاء التوقيف، بالقدر الذي لا يؤثر على مصلحة الإدارة، كما لا يؤدي في الوقت نفسه إلى مجافاة قواعد العدالة والإنصاف في معالجة مثل هذه الوضعيات.

◀ ناقض إطلاق النص في الفقرة الثانية معقولة الأجل المحدد في الفقرة الأولى من نفس النص أي 45 يوماً، من حيث منح الإمكانية للجنة الطعن بتخطي نطاق الخمسة والأربعين يوماً للفصل في الطعن، بدون ضوابط زمنية تحدد نطاق هذه الإمكانية، وهي سلطة مطلقة ولو بررت من الناحية الموضوعية، كونها تتناقض مع التوقع المشروع للموظف وتصوره للمسار الإجرائي للفصل في المنازعة أمام لجنة الطعن.

ما يعني أن المنظم حدد الحد الأقصى للنظر في الطعون، وناقضه بمنح الإمكانية للجنة الطعن

(1) المادة (55) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) الفقرة الثانية المادة (55) من المرسوم التنفيذي نفسه.

بممارسة اختصاصها وعدم تقييده بمعقولية الآجال، بعد تجاوز الحد الأقصى الخمسة والأربعون يوماً، وهنا نتساءل ماهي الآثار لو استغرق التأخير مدة عهدة لجنة الطعن؟ وعدم إسقاط حق اللجنة في نظر الطعن فيه مساس بضمانات الموظف، وتعليقه على مزاجية تكوين اللجنة، وجدية التسبب الذي تستند له في نظر هذه الطعون، بعد نفاذ حدها الأقصى بالنسبة للموظف، الذي لم يرضه قرار المجلس التأديبي ويرى فيه إجحاف، بالنظر لتعلق الأمر بعقوبات شديدة المساس بحقوقه الوظيفية، كالتنزيل في الرتبة أو في الدرجة أو التسريح، كما أنه كان الأولى النص على إعادة إدماج الموظف بقوة القانون إلى غاية الفصل في طعنه، وعدم ترك الأمر لإمكانية مباشرة الإجراء من طرف الإدارة، إذ أن ظاهر هذه الأحكام ضمانات للموظف، لكن نرى أنها ضمانات هشة، يمكن أن تشكل قاعدة لمساس خطير بمصلحة واستقرار الموظف ومساس بالطمأنينة لنوعية الممارسات الإدارية، وتجسيد للأمن القانوني الناتج عن عدم انضباط الإجراءات.

ولو بالجمع بين مقتضى المادة 55 والمادة 64 في فقرتها الأخيرة، كونها تقرر قاعدة حل لجنة الطعن في الحالة التي "... لا يتمكن الأعضاء المنتخبون ومستخلفوهم من حضور الاجتماعات، لأي سبب كان، أو عند رفض الأعضاء حضور اجتماعات اللجنة أو رفض إمضاء محاضرها"⁽¹⁾. كون ضمانات الحل أيضاً ضمانات احتمالية تتعلق بحكم الإمكانية المحدد ضمن نفس النص "يمكن حل لجنة الطعن"⁽²⁾. ما يؤكد خطورة الافتراضات التي سقناها أعلاه على المركز القانوني للموظف.

فالقاعدة في صياغة القانون؛ ضرورة الالتزام فيه بتحديد المعايير الملزمة للسلطة في كفاءات اتخاذ القرار وضوابطه، ذلك أن تخلف مثل هذه المعايير من شأنه أن يؤثر في نوع القرارات المتخذة، باستنادها لاعتبارات شخصية ترتبط بالمسيرين ومجموع القناعات المتشكلة لديهم، الأمر الذي يسمح بتسرب المعايير الذاتية كدعائم خفية لاتخاذ القرارات⁽³⁾.

2: الرجعية وعدمها في قرار لجنة الطعن بين الأمن واللاأمن القانوني للموظف

لوصف قرار معين بالرجعية، يتعين التحقق من وقت نشوء المركز القانوني، وتكونه وآثاره بالنظر

(1) المطة الثالثة من المادة (64) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) الفقرة الأولى من المادة (64) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص. 209.

لتاريخ القرار السابق المحدث له، في ذات الوقت يتعين مراعاة تاريخ سريان القرار الجديد⁽¹⁾.

وبالنظر للفقرة الثانية من المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، نجد أنها نصت على أنه "يسري قرار لجنة الطعن ابتداء من تاريخ اجتماعها"⁽²⁾. ما نتوصل به من خلال استقراء النص إلى النتائج التالية:

◀ قرار لجنة الطعن يسري في مواجهة الموظف بغض النظر عن كونه في صالحه أم لا ابتداء من تاريخ انعقاد الاجتماع.

◀ في الحالة التي تتعلق بتثبيت العقوبة التأديبية، لا يثير النص من حيث المبدأ مشكلة الإنصاف والعدالة، غير أن الإشكال يثار في الحالة التي تحكم اللجنة ببراءة الموظف فما مصير الراتب المقتطع وباقي حقوقه.

بينما في الفقرة الثالثة والمتعلقة بعدم فصل اللجنة في طعن الموظف، ضمن الأجل في حالة إعادة إدماجه ما أشرنا له أعلاه، نصت على التالي " غير أنه لا يمكنه استرجاع الجزء الذي خصم من راتبه إلا بعد صدور قرار لجنة الطعن"⁽³⁾. ومعنى النص في حدود المفهوم من صريح لفظه، أنه بمجرد إصدار قرار لجنة الطعن يسترد الموظف الجزء المخصوم من راتبه، إذ نتساءل هل هذه الفقرة خاصة بالموظف المتأخر الفصل في طعنه فقط بدلالة الارتباط في المعنى ومضمونه؟ وهنا نجد أنه ضمن حدود هذه الحالة هناك تناقض بين مقتضى هذا النص، والفقرة الثانية من نص المادة 55؛ كون الأخيرة تحكم بسريان قرار لجنة الطعن ابتداء من تاريخ الاجتماع، بينما الفقرة الأخيرة المتعلقة بالراتب نصت على رجعية استحقاق الجزء المخصوم من الراتب بعد صدور قرار لجنة الطعن.

وهنا نجد أن مضمون الفقرتين أعلاه؛ يحيلنا إلى تطبيقات جد متميزة بتقرير الرجعية وعدمها في نفس النص أي المادة 55، ما يعني أن النص متلبس الفهم، فيه تعقيد إجرائي أضفى لبسا على الفهم الواضح والدقيق لمسائل إجرائية تتعلق بالحق المكتسب وحمايته.

فتقرير الرجعية في قرارات الإدارة، حماية للمركز القانوني الذاتي للمخاطب بنص القرار، كما يعتبر من أهم الضمانات في مواجهة تعسف الإدارة، ومن النتائج المترتبة عليه ضمان الأمن القانوني، وبعث

(1) احمد برجس غرو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص.78.

(2) الفقرة الثانية من المادة (55) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(3) الفقرة الثالثة من المادة (55) من المرسوم التنفيذي نفسه.

الثقة في القرارات الصادرة من طرف الإدارة⁽¹⁾.

3: حق الترشح للجنة الطعن وأثره في تكوينها

تعتبر الآليات القانونية التي تحدد لنا كيفية تكوين لجان الطعن، من أهم المنطلقات التشريعية التي من خلالها نستطيع استشراف مدى استقلالية لجنة الطعن من عدمها، في أداء المهام والصلاحيات التي تختص بها، لما لذلك من تأثير مباشر في نوعية القرارات الصادرة عن هذه اللجان، فالمشاركة ممارسة وليست نظريات تؤسس لها النصوص، يصعب تجسيدها على مستوى الواقع.

وطريقة ومنطلق إنشاء لجان الطعن، يجعلها مرتبطة بسلسلة من الانتماءات الوظيفية، التي لا يمكن أن نجزم بأنها غير مؤثرة في قراراتها، إذ تقاس استقلالية لجان الطعن، وتأثير هذه الاستقلالية على صلاحياتها وسيرها؛ من خلال النظر في نظامها الانتخابي الذي يترجم كفاءات تكوينها، وآلياته وإجراءاته. وقد أثارت الأستاذة "سميحة لعقابي" مسألة الاستقلالية كمبدأ محوري في تحديد مؤشر تبعية لجنة الطعن للإدارة وتأثير ذلك على الموضوعية في قرارات هذه الأخيرة⁽²⁾، والواقع أن للموضوع علاقة مباشرة بتكوين هذه اللجان وآلياته القانونية.

بالنظر إلى ما تضمنه الأمر رقم 03-06 من كون الأعضاء المنتخبين ضمن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ينتخبون من بينهم وفق الإجراءات والكيفيات المحددة قانونا أعضاء لجنة الطعن⁽³⁾ دون أن يحدد هذا الحق لصالح الأعضاء الدائمين، بل ورد اللفظ مطلقا عن وصف يقيد، غير أنه يستفاد من النص أن مراده الأعضاء الدائمين، وهو المعنى المتطابق مع ما ورد ضمن نص المادة 68؛ إذ يمتلك الحق في الترشح للجنة الطعن كل موظف منتخب في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء على أن تكون عضويته دائمة ضمن هذه اللجان⁽⁴⁾.

وترى الباحثة أن فتح باب الترشح كان من الأحسن ألا يقتصر على ممثلي الموظفين الدائمين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بل يتعداه للأعضاء الإضافيين، أخذا بعين الاعتبار فرض الامتناع

(1) نجم عليوي خلف، المرجع السابق ذكره، ص.174.

(2) سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة 1، 2017، ص.212.

(3) أنظر الفقر الثالثة من المادة (65) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) أنظر الفقرة الأولى من المادة (69) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

عن الترشح، وهنا في رأينا كان من الأفضل فرض إجبارية الترشح بتبرير علاقة الارتباط، منعا لحالات قد يترتب عنها امتناع تشكيل لجنة الطعن، وبالتالي الإضرار بالمسار المنتظم لتسيير بعض الملفات المرتبطة بالمسار المهني للموظف، وما يرتبط بها من حقوق و ضمانات.

بالرجوع لنص المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، نجد أن عدد أعضاء لجنة الطعن بصفتهم ممثلين دائمين هو 7 أعضاء دائمين، و 7 أعضاء إضافيين⁽¹⁾، وبالرجوع لتعداد الأسلاك التابعة لقطاع الوظيفة العمومية، نجده يتجاوز هذا الرقم بكثير، وطبقا لقاعدة الإمكانية، من الممكن أن تفرز العملية الانتخابية⁽²⁾ ممثلين عن الموظفين أو على الأقل أغلبهم ينتمون لنفس المؤسسة، ما يناقض قاعدة استقلال جهة الطعن من الناحية العضوية والموضوعية، بالنظر إلى أن الطاعن عمليا يخاصم القرار الصادر عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " تسري قرارات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي..."⁽³⁾

وفي ختام حديثنا عن لجنة الطعن لابد أن نشير إلى أن النصوص القانونية التي تضبط عمل واختصاص الهيئات الإدارية يتعين أن يراعى فيها حد الحقوق والاختصاصات، ونوعية ممارسة السلطة وفق قواعد إجرائية منضبطة، ذلك أن إطلاق الأخيرة يؤدي بالضرورة إلى هدم بنية الحقوق والضمانات.

الفرع الثاني: الأمن الإجرائي في اللجنة التقنية

التحول في مفهوم الأمن القانوني بجعله أكثر مرونة، من خلال تأسيسه لأرضية تفاعلية في صناعة القانون بين أطرافه، فالمشرع يطرح إطارا نصيا عاما للخيارات التشريعية، في المقابل يعمل المخاطب بالقانون على مراجعة خياراته ضمن النطاق التشريعي المحدد مسبقا من طرف المشرع، الأمر الذي يسمح لأطراف التشريع بتحقيق مطلب التكيف، ومسايرة التطورات ضمن بيئة تنفيذ التشريع⁽⁴⁾.

فاللجنة التقنية تعبر عن اختصاص منسجم مع دلالة الاستشارة والمشاركة، نصت عليها المادة 71 من الأمر رقم 03-06 " تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتتشكل من عدد

(1) المادة (49) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) راجع: الفصل الثالث "تنظيم انتخابات ممثلي الموظفين" من المرسوم التنفيذي نفسه

(3) المادة (20) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(4) وليد محمد الشناوي، "الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد"، المرجع السابق ذكره، ص.320.

متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين⁽¹⁾، إذ حظر في النص مفهوم تخويل الإدارة سلطة إنشاء اللجان التقنية بسبب طبيعة قواعده التقريرية. من حيث أن القاعدة التقريرية هي التي تدل على الأمر غير أنه لا يرد في النص بصيغة الأمر والنهي، إنما تكون صياغته دالة على إتباع ما جاء به النص أو قاعدته⁽²⁾. ما نتناوله وفق التالي: مناقشة الدور والاختصاص في عمل اللجنة التقنية (أولاً) تتناقض طبيعة الاختصاص والدور مع طبيعة التكوين (ثانياً).

أولاً: مناقشة الدور والاختصاص في عمل اللجنة التقنية

ينظر للاستشارة من الناحية المفاهيمية على أنها: " عملية فكرية تنال اهتماما كبيرا، وأن عناصرها الأساسية هي جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم، وقد تنطوي على أكثر من مجرد تقديم النصيحة..."⁽³⁾ ووفقا لهذا المنظور فمنبع الاستشارة منبع ذاتي يرتبط بالمؤهلات الفكرية، وتكامل بنية العمل الاستشاري، وإن ناظرنا هذا المدلول من زاوية اللجنة التقنية، لا بد ألا نُغفل أهمية التوجيه التشريعي في تحديد طبيعة العمل الاستشاري للجنة التقنية.

فمن بين كل هيئات المشاركة المنصوص عليها ضمن الأمر رقم 03-06، والمرسوم التنفيذي 199-20، تعتبر اللجنة التقنية الهيئة الأكثر اختصاصا في تجسيد مدلول العمل التشاركي، ذلك أن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ولجنة الطعن، في مباشرتها لاختصاصاتها التشاركية في ميدان تسيير المسار المهني للموظف، ترتبط مرجعيا بقوانين الوظيفة العمومية، والتي توجه بطريقة مباشرة وغير مباشرة آراءها وتحكم عملها، فاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي ملزمة بالنقد بما جاء في الأمر رقم 03-06، بشأن الأخطاء المهنية والعقوبات المترتبة عليها، كما أنها ملزمة في معالجة مسألة ترسيم المتربص بسلسلة من الإجراءات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المطبق على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية⁽⁴⁾.

(1) المادة (71) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، المرجع السابق ذكره، ص. 156.

(3) أحمد بوضياف، المرجع السابق ذكره، ص. 103.

(4) راجع: الفصل الثاني والثالث بشأن العقوبات التأديبية والأخطاء التأديبية من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، راجع: المرسوم التنفيذي رقم 17-322، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات

إذ تجسدت هذه الاختصاصات في نص المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 في وصف الاستشارة غير أنه لم يتم التطرق لمدى إلزامية طلب الاستشارة من قبل الإدارة بدلالة أن نص المادة 85 أعلاه عدد مجالات اختصاص اللجان التقنية، دون تقريره لإلزامية طلب الاستشارة، إذ تتمثل اختصاصات الأخيرة في إبداء الرأي الاستشاري في شأن مشروع النظام الداخلي، كما يندرج ضمن اختصاصها مناقشة المسائل المرتبطة ببيئة العمل، وكذلك يمكن طلب آرائها في ما من شأنه تطوير الإدارة، بالأخص تحديث وتطوير العمل وتقنياته، وكيفيات انعكاسه على موظفي المؤسسة المعنية⁽¹⁾.

فمسألة تحقيق فعالية القاعدة القانونية المكرسة ضمن نص المادة 85 أعلاه، مرهون بالسلطة التقديرية للإدارة، ومباشرتها لطلب الاستشارة، ما يعني أن القاعدة المرنة التي تبيننا حكمها على أساس أنها تشكل منظور لجودة القانون وتكيفه وتطوره، يمكن في الواقع أن تقودنا إلى نتائج عكسية ترتبط بالأساس بمكونات الموارد البشرية، على المستوى القيادي ودرجة وعيها بأهمية مراعاة عناصر الأمن القانوني في تنفيذ القانون على الأخص، وتُظهر أهمية تأثير الممارسة في نوعية الحماية التي يقرها الأمن القانوني بموجب القانون محدودة الفعالية، في مقابل السلطة التقديرية للإدارة، بالخصوص في تنظيم العلاقة بينه وبين الموظف سواء بطريقة مباشرة، أو من خلال الهيئات التي تمثل مصالحه، بسبب خصوصية الوضعية الأساسية التنظيمية اتجاه الوظيفة العمومية.

عطا على هذه النتيجة ندرس، الرأي الاستشاري بشأن مشروع النظام الداخلي كمظهر من مظاهر الأمن القانوني، من حيث أن مناقشة مشروع النظام الداخلي مع اللجنة التقنية استشاريا من شأنه الوقوف على نقائصه ومعالجتها، أو الوقوف على مدى انسجامه إجرائيا وموضوعيا، مع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والنصوص المرتبطة به، غير أن هذه الضمانة متوقفة على طلب الاستشارة من طرف الإدارة، والنظام الداخلي للمؤسسة المستخدمة له انعكاس مباشر على الموظف، ما نتناوله في العنصر التالي: مقارنة تجزء الاختصاص واختصاص اللجنة التقنية "مشروع النظام الداخلي"⁽¹⁾.

1: مقارنة تجزء الاختصاص واختصاص اللجنة التقنية "مشروع النظام الداخلي"

يثير الأمن القانوني للموظف في بعده الذاتي، الحق في التوقع المشروع كأحد أهم المبادئ اللازمة

=الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.

⁽¹⁾ المادة (85) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

للأمن القانوني في بعده الذاتي، ما أشرنا له في الباب الأول من هذه الدراسة، والتوقع المشروع في مجال الوظيفة العمومية له خصوصيته التي تميزه، تتمثل في كون نوع الحماية التي يكفلها للموظف ليست مطلقة بسبب ارتباط نظامه القانوني بالنصوص والقوانين مباشرة.

وهنا سأستعير ما توصل له "هارت" من حيث تصنيفه لمعاني الكلمات إلى معاني بؤرية، معناها مستقر غير متغير، ومعنى "دائرة الظل" فهو حركي متغير بحسب مشاكلته للظروف أو الوقت الذي يرد فيه⁽¹⁾. وهو المعنى البؤري الذي ارتبط بضمانة التشريع في الحقوق والحريات والضمانات، إذ نرى صفته ودرجة الضمانة المرتبطة به تتغير كلما كنا أمام متغيرات إجراء الإحالة، وطبيعة التعقيد الذي أضفاه على جوهر فكرة "حماية التشريع".

وبالرجوع لنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها 26، من حيث تقريرها اختصاص السلطة التشريعية في تشريع الضمانات والحقوق المتعلقة بالموظفين⁽²⁾. ونتيجة لهذا القيد صدر الأمر رقم 03-06 بدون أن نخوض في طبيعته التشريعية التي ناقشناها سابقاً، وتضمن تحديد العناصر الكلية للحقوق والضمانات والواجبات ضمن الفصل الأول والثاني منه⁽³⁾. العنصر الذي بدوره كان محل إحالة ضمن القوانين الأساسية الخاصة، وكذا النظام الداخلي في عنصر الحقوق فيما أشار له الأستاذ "عمار بوضياف"⁽⁴⁾. في ذات السياق أشير إلى أن الالتزامات الوظيفية الملزم بها الموظف تحت عنوان الواجبات، تتنوع مصادرها من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والقوانين الأساسية الخاصة، ومدونات الأخلاق والتنظيم الداخلي للمؤسسات المعنية، ما يطرح مشقة الإحاطة بمضمونها من قبل الموظف⁽⁵⁾.

والإحالة هي أداة قانونية يجب عقلنة استعمالها في نصوص القانون؛ فلا يلجأ لها إلا لمتطلبات تستلزمها، ذلك أن كثرتها تؤدي لصعوبة النفاذ لفهم أحكام القانون⁽⁶⁾. حتى لا يُفرغ النص من صفته كنص تنفيذي بتوسيع أحكامه لتتضمن الأحكام والقواعد التي تضمنتها نصوص الإحالة.

(1) فايز محمد حسين، المرجع السابق ذكره، ص. 195.

(2) المادة (139) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) أنظر: الباب الثاني من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، المرجع السابق ذكره، ص. 118.

(5) مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، المرجع السابق ذكره، ص. 568.

(6) كمال درويش، نبيه العلقامي وآخرون، المرجع السابق ذكره، ص. 71.

ومن خلال دراستنا لعناصر الأمن القانوني، نتوصل إلى أن نصوص القانون المرتبطة بالوظيفة العمومية، لا يمكن عزلها عن نظام صناعة القانون بصورة عامة، وفي ميدانها، وأثره في تسيير المؤسسات والإدارات العمومية، وأثره على الموظف باعتبار خصوصية وضعيته في مواجهة الإدارة، فمن أهم ضوابط جودة النصوص القانونية. أن تتضمن قواعد القانون ميزات تُمَكِّن من إدراك موضوعها من خلال تيسير النفاذ للقانون، وتحديد ووضوح مضمونه⁽¹⁾. إذ تم تعداد مسببات عدم جودة الصياغة القانونية، التي نذكر من بينها، عدم التبصر بتحديد أهداف التشريع، وعدم كفاية المعلومات المستند لها في مراحل سنه، إبهامه، وإمكانية تعدد تفسيره⁽²⁾.

وبالنظر لكون تشريع الحقوق والضمانات، من أهم القواعد المعيارية في تحقق مدلول الحماية للموظف. يُفترض في الإحالة على التنظيم في ميدان الحقوق والحريات، أن تقتصر على إجراءات وكيفيات وطرائق ممارسة وتنظيم الحق ولا تنصب على موضوعه⁽³⁾. وإلا قامت موجبات مخالفة المشروعية، ما يعني أنه يتعين مراعاة أن النظام الداخلي للمؤسسة، في حالة ما إذا تضمن نصوصا متعلقة بالحقوق والضمانات الأساسية للموظفين، أن يقتصر موضوعه على تحديد كيفيات ممارستها.

فالنظام الداخلي للمؤسسة يحمل مضمون تنظيمي، منسجم مع مضمون الحقوق والحريات والواجبات، بمراعاته للحدود الموضوعية والتطبيقية للنصوص القانونية، بشكل يضمن سهولة الفهم والتطبيق⁽⁴⁾.

ولا يتحصن اختصاص اللجنة التقنية في وضع " مشروع النظام الداخلي للمؤسسة أو الإدارة العمومية"⁽⁵⁾، من هذه المحاذير والقيود المذكورة أعلاه، ما يؤكد طرحنا السابق من أهمية السلطة التقديرية ونظام المرونة في التشريع، وفي ذات الوقت شدة تأثيره على الأمن القانوني للموظف، كون نتائج المرونة

(1) عبد اللطيف محمد محمد، المرجع السابق ذكره، ص. 104.

(2) محمد محروك، " إشكالية صياغة التشريع في القانون المغربي"، أشغال الندوة العلمية القانون المغربي في مطلع القرن الحادي والعشرين، مجلة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، المغرب، 2017، ص. 284.

(3) أحمد بركات، "دور الصياغة الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة"، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 17، العدد 01، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2018، ص. 39.

(4) بشير هادفي، " دور النظام الداخلي ولوائح المؤسسة في ترسيخ أخلاقيات العمل الوظيفي"، مجلة البحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 21، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2016، ص. 112.

(5) المطة الأولى من المادة (85) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

وإعمال السلطة التقديرية غير مضمونة، تركز على عناصر متحركة من الصعب قياس معيار الثقة والقبول في نتائجها، وتأثير فكرة المرونة في النص على الأمن واللاأمن القانوني، وأثرها المباشر على مكونات الضمان التي يوفرها للموظف كحق الوصول للقانون، والطرح أعلاه يتضمن فرضية إن ضُمن تحقيقها على مستوى الواقع سترتب أهم الأدوات القانونية لتمكين الموظف من تحقيق النفاذ المادي والفكري لنصوص القانون، في المقابل فكرة تعدد اللجان التقنية قد يترتب عنه تناقض وتضارب في تطبيق وتفسير نصوص القانون، بالنسبة لنفس الفئات المستهدفة أو المخاطبة بنص القانون، وهو أخطر من عدم تنظيم الحق نفسه.

زيادة على أن موضوع النظام الداخلي يرتبط بتعقيد قضائي، من حيث كونه يمكن أن يمس بالحقوق والحريات والضمانات، ما يعني أنه يمكن أن يكون موضوع منازعة قضائية، في حدود مشروعية الأنظمة الداخلية⁽¹⁾. وفي اعتقادنا أنه يتعين إعادة قراءة لدور تحديد كفاءات ممارسة الحق أو الحرية، أو ضمان الضمان، لأنها تحدد لنا مكونات هذا الحق وحدوده وموضوعه، وهي العناصر التي يتطلبها الأمن القانوني في التشريع، والمراد أن تقسيم ما لا يقبل بطبيعته القسمة والتجزئية خطر على وجود الحق من خلال تنظيمه، بعبارة أخرى أن الضمانة الدستورية المتعلقة بالضمانات الأساسية للموظفين يضمنها الدستور، وليس طبيعة السلطة التي تشرع لنا في النظام الأساسي لضمانات الموظفين.

هذه الضمانة ترتبط باختصاص دستوري قائم على أساس سمو الدستور، أهمية موضوعه، نطاق امتداد أحكامه ليشمل كل أشخاص القانون ومؤسسات الدولة، بالإضافة إلى اعتباره مصدر تنظيمي⁽²⁾.

وعليه نرى أن التأسيس الدستوري لحماية ضمانات وحقوق الموظف، كان سيكون أكثر فعالية في تجسيد هذا المطلب من خلال تقريره كمبدأ دستوري في باب الحقوق والحريات والضمانات، فنضمن بذلك مصدرية الدستور ما يفرض معه مبدأ علوية الدستور وقاعدة التدرج، واحترامه مهما كانت السلطة

(1) فالقضاء اللبناني: "وبالنسبة إلى الموظفين، يعتبر القضاء الإداري من التدابير الداخلية التي لا تقبل دعوى الإبطال في صدها جميع التدابير التي لا تمس بحقوق الموظفين وبوضعهم القانوني أو بالامتيازات التي يتمتعون بها ولا تكون لها نتائج مالية بالنسبة إليهم" أشار له: القاضي جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإبطال، العقوبة التأديبية المقنعة، الأعمال التمهيدية، والتدابير الداخلية، مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والتظاهرات، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص. 168.

(2) إيناس محمد البهجي، يوسف المصري، المرجع السابق ذكره، ص. 107.

المباشرة له، ما يؤدي بنا إلى تجاوز مدلول الضمانات الدستورية المرتبطة فقط بتحديد الاختصاص التشريعي إلى تحقيق حماية ترتبط بموضوع وموضوعية هذه الحقوق والحريات.

وكل ما ذكر يؤكد أهمية المشاركة في صناعة النظام الداخلي للمؤسسة، كونه قد يرتبط بنظام الحقوق والضمانات، غير أن الطبيعة الاستشارية للمشاركة المحددة بموجب المادة 85 أعلاه تضعف هذه الأهمية.

ثانيا: تناقض طبيعة الاختصاص والدور مع طبيعة التكوين

تحديث الإدارة خاصة من الجانب التقني، أصبح مطلب يتعين دراسته في ظل مفهوم الأمن القانوني، باعتبار حدوث تحول في المفهوم الكلاسيكي للقانون باتجاه كونه من الأدوات التقنية⁽¹⁾، إذ يجب ألا نغفل أن إدارة المصالح وتنظيمها ينعقد فيه الاختصاص في الغالب للسلطة التنظيمية، باعتبارها الأكثر كفاءة على اختيار أساليب التنظيم وكيفيات العمل⁽²⁾.

وهنا تبرز أهمية الدور الاستشاري، من خلاله كونه يضمن آراء من طبيعة محايدة واستيعاب تشاركي لمختلف وجهات النظر ذات المنشأ المهني أو الاجتماعي، وتكوين آراء أكثر تخصصية في ميدان الاستشارة⁽³⁾.

فطبيعة البيئة التي يعمل فيها الموظف، لها تأثير مباشر على صحة الموظف الجسدية والنفسية لذا من المهم إشراكه في تقديم أفكار تسهم في تحسين نوعية بيئة ممارسة الوظيفة، على المستوى الإنساني والهيكلي والتنظيمي.

ففي ظل الاختصاص التنظيمي تبرز أهمية الاستشارة، على الرغم من كون الحقيقة المتمكنة في النظام الوظيفي؛ هي أن الموظف يخضع في تسييره وفي هيكله المؤسسة التي يمارس فيها وظيفته لنظام قانوني وتنظيمي محكم، لذا طلب استشارة اللجنة التقنية بشأن: "المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل-تنظيم وسير المصالح، لاسيما فيما يخص كل تدبير يتعلق بتحديث مناهج وتقنيات العمل

(1) معمر فرقاق، فهيمة بلحمزي، " البيئة الإلكترونية والأمن القانوني "، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 2، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2017، ص. 79.

(2) محمد شكري سرور، المرجع السابق ذكره، ص. 175.

(3) هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية جوانب إدارية وقانونية من المسار الاقارري القسم الأول، المرجع السابق ذكره، ص. 50.

وتأثيرها على الموظفين⁽¹⁾. فيه تفعيل لدور الاستشارة داخل نطاق الاختصاص التنظيمي، المحدد بموجب القوانين والتنظيمات، والمكفول للإدارة في ميدان الوظيفة العمومية، كما أن تقنيات العمل وتحديثها تنظمها النصوص القانونية في ظل فكرة المرونة، ما يمكن في الواقع من الاستفادة من الاستشارة في هذا الجانب تحديداً.

على أنه يتعين التحرز من العوامل التي تنتج أوضاعاً تدعم عدم الاستقرار والأمن القانوني بمراعاة كفايات التنفيذ، وحدود الاستشارة، وحدود تنظيم الحق وضمانه، إذ يفترض في أعضاء اللجنة التقنية تكوينهم العالي، وتميزهم بفكر إبداعي ومبتكر، يمكنهم من أداء مهامهم الموكلة لهم بموجب القانون.

لكن بالنظر لطبيعة تكوين اللجنة التقنية، وإلى كفايات إحداثها وانتخاب أعضائها، الذي ورد من غير شروط تقيد العضوية فيها⁽²⁾، وتبعاً لما تم ذكره سابقاً بشأن تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء في جانب الموظفين، فإنها تضمن تمثيلاً متساوياً لكل أصناف الموظفين طبقاً لنظام المجموعات "أ" "ب" "ج" "د"، وبالتالي فإنه من المتصور أن تفرز لنا العملية الانتخابية أعضاء ينتمون للصنف "ج" أو الصنف "د" بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة للجنة التقنية خاصة فيما يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 أعلاه؛ لكونها مواضيع تتطلب تأطير وتكوين وتأهيل عال، زيادة على إظهار مميزات الانفتاح على التفكير الإبداعي، بحيث يكون منتج الاستشارة إضافة حقيقية للمؤسسة وللقطاع بصفة عامة، فإننا نتساءل عن جدوى المشاركة في تكوين اللجنة التقنية من جانب الموظفين على اعتبار أن النظام الانتخابي وفقاً لهذا الفرض لا يدعم مدلول الاختصاصات المنوطة باللجنة.

ونشمن مراعاة شرط التأهيل المتناسب مع اختصاص اللجنة التقنية في ممثلي الإدارة⁽³⁾. بينما وجد الكثير من المرونة في شأن ترشح الموظفين للجنة التقنية من غير شروط الاختصاص أو التأهيل، ولا نثير هنا مسألة تكافؤ الكفاءة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، لأن الهدف واحد وهو تطوير المؤسسة المستخدمة، وتحديث ومعالجة المسائل والمشاكل الناشئة في محيط العمل، إنما نثير عدم انسجام إجراء

(1) المطة الثانية والثالثة من المادة (85) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) المادة (95) من المرسوم التنفيذي نفسه، إذ تم قصر الحق في الترشح للجنة التقنية فقط لممثلي الموظفين الذين توصف عضويتهم بالدائمة مع ضرورة تقديمهم طلب بالترشح لدى السلطة المعنية.

(3) المادة (84) من المرسوم التنفيذي نفسه.

الانتخابات مع موضوع اختصاص اللجان التقنية لعدم احترام معايير انتقائية، ما يطرح جدية تأثير الموظفين من خلال ممثليهم في إحداث فرق إصلاحي في ميدان الوظيفة العمومية، بالأخص في زاوية الضمانات والحماية للموظف.

لذا نرى أنه وبالنظر لأهمية اختصاصات اللجنة التقنية ونوعيتها وعلاقتها بتأطير الحماية الوظيفية وتنظيم التسيير، كان الأفضل اعتماد نظام الاختبار على أن يرتبط موضوعه وطرق تقييمه بحدثة الأفكار المطروحة وأهميتها وإمكانيتها وتميزها، مع تحديد مستوى المؤهلات العلمية، بحيث تمكن حائزها بناء على رغبته في التقدم للاختبار لعضوية اللجنة، ذلك أن العبرة ليست في تحقيق المشاركة الشكلية في اللجنة التقنية، لكن الأهمية تنبع في القدرة على مجارة طبيعة الاختصاصات المرتبطة بمهام اللجنة، وهو في رأينا ما يتماشى مع جوهر الغاية التشريعية من استحداث مثل هذه اللجان من خلال انعكاس حقيقي لاختصاصها على نوعية الحماية المكفولة للموظف.

مع ملاحظة أن نص المادة 86 ورد فيها أن اللجنة التقنية تتلقى من الإدارة تقريرا أو الأصح عرضا عن مدى أخذها بالاستشارات التي تندرج ضمن ميدان اختصاصها⁽¹⁾. في غياب آلية تحدد طبيعة الإجراءات في حالة كون نتائج الحصيلة سلبية، مع أن فائدة الحصيلة من الناحية النظرية تسهم في قياس مدى انفتاح مسيري المؤسسة على الفكر التشاركي، وطبيعة تأقلمهم في ظروف عمل مفتوحة على آراء الغير، وهي النتائج والحاصل الذي كان من المفروض أن تتجاوز حدود أدرج اللجنة التقنية ونقاشاتها، لتتم في تقدير كفاءة المسيرين ونضج الممارسة التشاركية على مستواهم.

فتأثير الإستشارة، يرتبط بشكل أساسي بطبيعتها الإستشارية، ونوع تأثيرها المعنوي على الهيئة طالبة الإستشارة⁽²⁾. وهو المعنى الذي يقارب طبيعة إجراء تقديم الحصيلة من طرف الإدارة، للجنة التقنية كونه يحمل مضمونا أدبيا في اتجاه إلزام الإدارة بالأخذ بتدابير هذه الأخيرة، وتبقى الأبعاد التنظيمية للحصيلة مرهونة بتحديد الغاية منها وما يترتب عنها، ما ننتظر أن يزال عنه الغموض بموجب التنظيم.

في حين تثير مرونة نص المادة 86 أعلاه تعقيد إجرائي على مستوى الممارسة، يتناقض ومضمون الأمن القانوني، ما يثير سؤال الفعالية في ظل تمكين السلطة التقديرية للإدارة.

(1) الفقرة 1 من المادة (85) والمادة (88)، من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.152.

فلغة التوازن في العمل الإستشاري مفقودة في ظل إغفال اللجوء له أو طلبه، أو إغفال تفعيله على مستوى الواقع، الأمر الذي عكس ممارسة تتناقض مع النصوص القانونية من حيث تعطيل عمل هذه الأجهزة، في المقابل قد يؤدي غلو الإدارة في إستعمال أداة الإستشارة، لآثار سلبية تؤثر في نجاعة وفعالية العمل الإداري⁽¹⁾.

في خلاصة هذا المبحث نشير إلى أن التوازن هو قاعدة الأمن القانوني، في النظام القانوني الإجرائي، التي ينضبط من خلالها مدلول الحماية والحقوق والضمانات بواسطة الاختصاصات القانونية الممنوحة لهيئات المشاركة والطعن، غير أنه إختصاص شهدنا مضامين إيجابية في أدواته وإجراءاته وفي ذات الوقت أثرتنا مسألة تعقيد إجراءاته وعدم إنضباط معايير، وهي موازين يتحتم العودة في ضبط ميزانها ضمن نطاق النص القانوني، وفي حدود إختصاص السلطة التقديرية للإدارة، وضمن مجال آثار ونتائج العمل الإستشاري، وهدفه وغايته.

المبحث الثاني:

الأمن القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة ومتغير الحماية في ظل دلالة الأمن القضائي والدستوري للموظف

تعتبر جودة النص القانوني على السمة الموضوعية للأمن القانوني، وفيها تتجسد مظاهر الحماية التي يكون مصدرها النص بالنسبة للموظف، على أن النصوص القانونية تتباين درجة وضوحها ودقتها واستقرارها بحسب مجموعة من العوامل، المرتبطة بأسباب صناعة النص ومراحل هذه الصناعة ونتائجها. وقد أظهرنا في الكثير من المراحل أهمية المصطلحات، ودلالاتها في النص. أو غموضها فالمصطلحات الغامضة مصدر للأيقين، كونه من الصعب تحديد مضمونها ونطاق حدوده، وما يندرج ضمن هذه الحدود وما يخرج عنها، فهي مصطلحات تفتقد الدقة في دلالتها ومعناها⁽²⁾، غير أن الغموض وحده ليس دائما مصدرا للأمن القانوني، فأحيانا مرونة النص القانوني ترسخ دلالة اتساع مضمونه فيُحْمَل على غير ما وجد له، ويؤول تأويلا بعيدا عن غاية النص وهدفه.

ولذلك يُطلب في الصياغة توخي الدقة والوضوح، بالقدر الذي لا يتيح إمكانية استخدام القانون

(1) أحمد محيو، المرجع السابق ذكره، ص.153.

(2) Elmer DOONAN , **Drafting**, 2éme Éd, Cavendish Publishing, Grande-retagne, 2001, p.94.

خارج نطاق مفهومه، بمعنى ضبط الاستعمال المصطلحي، بما ينعكس على ضبط الاستعمال القانوني للنص، وتجنب أن يُشكل مصدراً للأيقين القانوني⁽¹⁾.

وعلى الرغم من كل الضوابط القانونية المحيطة بصناعة القانون، تثير الكثير من نصوصه مسألة غموض مفهومها، وصعوبة النفاذ الفكري له، ما يطرح مسألة ضرورة التدخل القضائي في حالة حمل النصوص خارج حدود غاياتها وهدفها، ما يبرز أهمية دور القضاء في معالجة المنازعات المرتبطة على الخصوص بغموض النص القانوني وإبهامه.

وبين دلالة الإبهام المرتبطة بنصوص الوظيفة العمومية، والصعوبات التي تثيرها على مستوى التطبيق العملي، وانعكاس ذلك بالأخص على ضمانات وحقوق الموظف، وعلى كفاءات أداءه لواجباته وأمنه القانوني، في ظل خصوصية النظام القانوني الذي يخضع له، وخصوصية وطبيعة الحماية المكفولة له، نتعرض بالدراسة للضمانات الإجرائية في آخر محطة من المحطات التي بموجبها ينتهي المركز القانوني للموظف، من خلال الوقوف على تأثير القواعد الإجرائية، ونوعية الضمانات التي تكفلها للموظف في ظل متغير الأمن القانوني، وصولاً إلى الأبعاد القضائية المرتبطة أساساً بمسألة تأثير الاجتهاد القضائي في ميدان الوظيفة العمومية، على المركز القانوني للموظف، ودوره في تعزيز الحماية القانونية له، وأهمية القضاء الدستوري في ظل مستجد الأمن القانوني، في تحريك مسألة الدستورية لصالح ضمان الأمن القانوني للموظف، من خلال العناصر التالية: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة (المطلب الأول) دور المؤسسة القضائية والدستورية في ضمان الأمن القانوني والإجرائي للموظف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة

يرتبط نظام العلاقة اللائحية التنظيمية بين الموظف بالإدارة بنظام حماية خاص، مرتبط بالأساس بالنصوص التشريعية للوظيفة العمومية، وهي العلاقة التي تنضبط في إنائها بمحددات إجرائية يحرك تجاوزها مسألة المشروعية، والضمانات النوعية التي توفرها دسترة الأمن القانوني لصالح الموظف.

فنظام العزل محددة قواعده الإجرائية بالمرسوم التنفيذي 17-321، المحدد لكيفيات عزل الموظف، في حين أن تسريح الموظف إجراء ناتج عن قرار تأديبه بموجب ما تضمنته أحكام المادة 163 من الأمر

⁽¹⁾ Elmer DOONAN, Op.Cit.p.95

رقم 03-06⁽¹⁾، وعلى الرغم من اختلاف أسبابهما غير أنهما يلتقيان في خطورتهما الإجرائية على علاقة الموظف بوظيفته، بسبب إنهاء مساره المهني. ما نتناول تفاصيله في التالي: الأمن القانوني الإجرائي ونظام عزل الموظف (الفرع الأول) الأمن القانوني في النظام الإجرائي للتسريح طبقاً للأمر رقم 03-06 (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الأمن القانوني الإجرائي ونظام عزل الموظف

مفهوم العزل، يمنح بعدا إجرائيا آخر للحماية القانونية للمركز القانوني للموظف، حتى في ظل خروجه عن دائرة الانضباط وتهديده لمركزه القانوني بالعزل، وهو المفهوم الذي يتجسد في نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321، بتقريره بطلان أي إجراء للعزل تقوم به الإدارة خارج نطاق المشروعية الإجرائية المنصوص عليها ضمن المرسوم التنفيذي أعلاه⁽²⁾.

وهنا نرصد أهم الضمانات التي كفلها المنظم في عزل الموظف، من خلال تقييد الإدارة بسلسلة من الإجراءات، قبل اتخاذ قرار العزل، من خلال النظر في البعد الإجرائي للمرسوم التنفيذي رقم 17-321، وأثره في حماية الموظف (أولا) الأمن القانوني الإجرائي في تصفية وإلغاء الوظيفة وأثره على المركز القانوني للموظف (ثانيا).

أولاً: إجرائية المرسوم التنفيذي رقم 17-321 وأثرها في حماية الموظف

يترتب على الموظف مجموعة من الالتزامات أهمها فكرة الانضباط، والإخلال بالانضباط يُمكن أن يتجسد في مظاهر بسيطة، ويمكن أن يترتب عنه إخلال يصل إلى غاية إهمال المنصب، وبما أن الأمن القانوني يعتبر من أهم مظاهر الحماية التي نحاول تبين ملامحها ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والنصوص التنظيمية المرتبطة به، لإبراز أهمية قواعده في تحقيق حماية تشريعية وتنظيمية للموظف اتجاه نص القانون نفسه، واتجاه الإدارة، نبحث عن مظاهره في الوضعيات التي يَتمثلُ فيها كمظهر من مظاهر الحماية للموظف، حتى في الحالة التي يُثبت فيها تقصير الموظف، وهي النقاط التي نبحثها في إهمال المنصب، ودراسة آثاره في ظل الأمن القانوني في النظام الإجرائي لعزل الموظف. في النقاط التالية: التحديد الإجرائي وأثره على حماية الموظف (1) قاعدة العلم اليقيني بالإعذار (2) ضمانات

(1) المادة (163) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (15) من المرسوم التنفيذي 17-321 السابق ذكره.

إعلام الموظف بالقانون خروجاً عن أصل لا يعذر أحد بجهل القانون (3) القاعدة الإجرائية في المادة 13 و15 بين الأمن القانوني ومبدأ المشروعية (4).

1: التحديد الإجرائي وأثره على حماية الموظف

ترتب على تأخر إصدار المراسيم التنفيذية المرتبطة بالأمر رقم 03-06، تساؤلاً إجرائياً يرتبط بمدى مشروعية استمرار العمل بالمراسيم التنفيذية السابقة على إصداره، ما يعيدنا إلى القواعد العامة في القانون.

إذ أنّ المبدأ العام في شأن استمرارية سريان المراسيم التنفيذية المرتبطة بالقانون القديم الملغى تنفيذاً للقانون الجديد أصل قائم في القانون، طالما لم يبلغ الأخير هذه المراسيم التنفيذية، وطالما لم تتعارض أحكامها معه⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن تأخر إصدار المراسيم التنفيذية ظاهرة لصيقة بالأمر رقم 03-06، غير أنها أسهمت في مفهوم مناقض لسلبياتها في تحقيق مرونة تنفيذية، قلصت الآثار المترتبة عن غياب هذه النصوص، في ذات السياق خلقت وضعاً قانونياً يطرح إشكالات جوهرية تتدرج في خانة مشروعية الإجراءات التي تمس بالمركز القانوني للموظف، إذ يرتبط المفهوم الإجرائي للعزل بالأمن القانوني، كونه يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف، وعليه يتعين ضبطه وضبط إجراءاته على الوجه الذي يحقق الاطمئنان والثقة في قواعد القانون، وفي الضمانات التي يمنحها للموظف.

فالمسألة الإجرائية المرتبطة بالعزل ضمن نص المادة 184 من الأمر رقم 03-06، غير كافية التحديد، من حيث عدم تحديدها لتاريخ مباشرة الإدارة لإجراءات العزل في ظل اعتماد أسلوب الإحالة للتنظيم، وصياغة احتمالية تفيد إمكانية اتخاذ الإجراء بعد استيفاء إجراء الإعذار، وبعد تحقق شرط 15 يوم غياب متتالي، ضمن أجل مجاله مفتوح⁽²⁾.

وهي الضوابط الإجرائية التي توضحت ضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-321، الذي حدد تاريخ مباشرة إصدار قرار العزل باليوم 16 عشر من تاريخ الغياب بدلالة مصطلح "... نهاية اليوم الخامس

(1) محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، المرجع السابق ذكره، ص.174.

(2) المادة (184) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

عشر...⁽¹⁾. ما يعني أن حضور الأداة الإجرائية المحددة لكيفيات تطبيق المادة 184 من الأمر رقم 03-06، بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-321، أظهر الحدود الزمنية والإجرائية والقانونية في مباشرة إجراء العزل، وفق ما ينسجم مع مفهوم وضوح الأدوات الإجرائية، التي تباشرها الإدارة في حالة تغيب الموظف وتخليه عن منصب عمله، في ذات الوقت يتضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-321 قواعد وإمكانات قانونية وإجرائية، تعزز حماية المركز القانوني للموظف في مواجهة الإدارة.

2: قاعدة العلم اليقيني بالإعذار

يقوم إنفاذ القانون على قرينة العلم به، غير أنها قاعدة في أحد أوجه الارتباط بها يمكن نفيها، فإذا انتفت على وجه اليقين، انتفى تطبيق القانون معها لعدم إمكان تحقق العلم به، فهذه قرينة العلم بالقانون، استبعاد تطبيق القانون على من يثبت عدم علمه به، كما أن تعميم تطبيق القاعدة على تجريدتها يناقض مدلول العدالة⁽²⁾. ما يعني أنه لا قاعدة مطلقة في القانون، فدلالة الإطلاق تناقض جوهر العدالة وجوهر الأمن القانوني، ومقاربة نظرية العلم اليقيني، بما اعتمده المنظم لإعذار الموظف يوصلنا إلى أن الطبيعة القانونية للإعذار بحكم القانون تماثل قاعدة العلم اليقيني، بافتراضها علم الموظف بالإعذار افتراضا مطلقا، لا رخصة في ضده في نفس نص القانون، ما نتبينه بقراءة نص المادة 7 و8 من نفس المرسوم، في الحالة التي يكون فيها عنوان الموظف سليما وتم التوصل له، غير أن الموظف المعني بالإعذار رفض تسلمه، وفي حالة امتناعه عن سحب الإعذار، وفي حالة كون عنوان الموظف معروف، غير أنه عمليا يستحيل ويُمتنع تبليغه بالإعذار، بسبب غيابه عن العنوان المصرح به في ملفه، وفي حالة كون عنوان الموظف غير معروف، أو لا يعتبر عنوانا للموظف المعني، فالعبرة بختم البريد مهما كانت الحالة التي تعترض التبليغ⁽³⁾.

فإن كان من المتصور تحمل الموظف مسؤوليته القانونية، في الحالة الأولى والثانية التي يمتنع

(1) المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره.

(2) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، المرجع السابق ذكره، ص.610.

(3) المادة (7) (8) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره.

وفي القرار الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القسم الثاني، رقم 066073، المؤرخ في 04-10-2012، بين (ب.ع) و(م.ع.ج)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3bagyk1> أطلع عليه يوم: 25-10-2021 على الساعة 21:00. قرر المبدأ التالي: "ترك منصب العمل وعدم الالتحاق به بعد الإعذار المبلغ قانونا، يؤدي إلى العزل التلقائي للموظف".

فيها التبليغ أو يتعذر بسبب فعل الموظف نفسه، لكن باقي حالات التبليغ يلاحظ من خلال الفقرات السابقة، أن عملية التبليغ بالإعذار الموصوف في النص على أنه إعذار قانوني، تقوم على احتمالية التبليغ لا على فعليته، ما يمكن أن يكون محل منازعة قضائية، كون أن تقرير تبليغ حقيقي بالعبارة بافتراضات قانونية مجردة، فيه تحميل للموظف عبئا لا سلطة له عليه، ويدخل في سياق الأدلة القانونية التي يمكن ألا تطابق الواقع.

وباعتبار التبليغ إجراء يمس الأمن القانوني للموظف، لأثره على مركزه القانوني المتمثل في انفكاك الرابطة اللائحية التنظيمية، فهو يتعلق بشفافية إجراء التبليغ، ووضوح وسائله، لذا كان الأولى تحري لغة إجرائية منضبطة الحدود، أكثر دقة ومراعاتنا لمبدأ العدالة والشفافية والفعالية في نظام التبليغ، بعدم تحديدها لأثر قانوني مهم يخضع إجرائيا لنظام قانوني غير تابع للمؤسسة المستخدمة، وبالتالي لا يمكن تتبع مدى سلامة التبليغ من الناحية الواقعية، وكان الأولى في رأينا إتباع أسلوب التبليغ بواسطة محضر قضائي⁽¹⁾. ما يضمن رسمية إجراء التبليغ بالإعذار، وتنزيه قرار الإدارة من شبهة التعسف في عزله.

فالمنظم اعتد بإجراء التبليغ من طرف الإدارة، دون الالتفات إلى مدى تحقيق هذا الإجراء لجوهر التبليغ، بعلم الموظف يقينا بطبيعة الإجراء المتخذ ضده والآثار المترتبة عليه، ما يعني أن إجراء التبليغ ضمن الشكليات التي تفترض علم الموظف بالتبليغ، رغم غيابه عن مقر سكنه، ما أشارت له الفقرة الثالثة من النص المشار له أعلاه، لا يعدوا أن يكون مجرد تبليغ شكلي يتناقض وجوهر الحماية المكفولة قانونا للموظف، والعبارة هنا أن قانونية الإعذار المبنية على قواعد تشريعية احتمالية، تتعارض ومدلول الأمن القانوني للموظف، في ذات الوقت لا يمكن للموظف الاحتجاج بعدم منطوق قاعدة التبليغ بالاستناد إلى الأمن القانوني، بسبب طبيعة علاقته اللائحية التنظيمية التي مصدرها القانون، وهو القانون نفسه الذي أسس لطبيعة استقراره وحمايته في مركزه القانوني، وهو ذاته الذي قرر التحول عن مبادئ الحماية فيه إلى ضدها نتيجة فعل الموظف نفسه.

وهنا تبرز شدة تأثير الإجراءات القانونية المتضمنة في المادتين 7 و 8 على المركز القانوني

(1) باعتبار أن صفة المحضر القضائي كضابط عمومي، وطبيعة المهام المكلف بها، وتفويضه من قبل السلطة العامة، يطبع الإعذار الموجه للموظف نتيجة إهمال منصبه تمهيدا لعزله بطابع رسمي، يضيء طابع الشفافية في التبليغ أنظر: المادة (4) من القانون رقم 03-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 8 مارس 2006.

للموظف؛ فالإجراءات ومجموعة الشكليات المتطلبة في القانون لها أهمية، تظهر من خلال كونها فرصة لمراجعة القرارات ونتائجها، كما أنها مظهر من مظاهر اليقين في القانون، وهي صورة العدالة فيه⁽¹⁾.

والمخاطر المترتبة عن هذا الوضع القانوني تتماثل مع تطبيقات نظرية العلم اليقيني، إذ ذهب الأستاذ "بلخير محمد آيت عودية" إلى كون نظرية العلم اليقيني، منبع للأمن القانوني كون هذه الأخيرة تقتض العلم دون تحققه فعلا، بسبب تقصير أو إخلال الإدارة بالإلزام المترتب عليها، بضرورة تبليغ القرارات الإدارية، وارتداد العبء على المُخاطب بالقرار بآثار التقصير في التبليغ⁽²⁾.

ما نصل من خلاله إلى أن القواعد الإجرائية المنظمة لتبليغ الإعدار القانوني، طبقا لنص المادة 7 من قبل الهيئة المستخدمة، ضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-321، التي تكون أساسا لقرارات إدارية لها أثر مباشر على المركز القانوني للموظف، تتضمن معنى للأمن القانوني الإجرائي.

3: ضمانات إعلام الموظف بالقانون خروجاً عن أصل لا يعذر أحد بجهل القانون

لعل من أكبر الضمانات التي فرضها مبدأ الأمن القانوني، هو التحول المفاهيمي في مفهوم الحماية التي يوفرها القانون للموظف، وهي الفكرة التي يلفها الغموض كلما كانت في مواجهة مع قاعدة " لا يعذر أحد بجهل القانون"⁽³⁾.

ذلك أن التضخم في إنتاج وصناعة القانون، لا تنتفي معه المسؤولية القانونية الناتجة عن الجهل به، ما يجعل مضمون قاعدة لا يعذر أحد بجهله القانون، في مواجهة هذا التضخم موضع حرج ومشقة وتباين بين المفهوم القانوني للمبدأ، وبين دلالاته العامة⁽⁴⁾.

ما يعني أنّ الموظف لا يتحلل من التطبيق العام للمبدأ " لا يعذر أحد بجهل القانون" بمعنى أن مجرد نشر المرسوم التنفيذي رقم 17-321، يعتبر في حد ذاته حجة على الموظف بافتراض علمه به غير أنّ هناك تحولا مفاهيميا ضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-321، روعي فيه حق الموظف في النفاذ الفكري والمادي للنظام القانوني، الذي ينظم وضعيته القانونية اتجاه الإدارة، التي يفرضها مركزه التنظيمي

(1) توني أونوريه، المرجع السابق ذكره، ص.102.

(2) أنظر: بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.212.

(3) المادة (78) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) مختار دويني، " لا يعذر أحد بجهل القانون مبدأ بعيد عن الحقيقة قريب من الوهم"، مجلة المعيار، المجلد 5، العدد 10، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، 2014، ص. 323.

اللائحي، ولو بطريقة غير مباشرة، ما يتماشى مع التحولات التي يفرضها مبدأ الأمن القانوني، مع الإشارة إلى أن المرسوم سابق في إصداره على التبني الدستوري لمبدأ الأمن القانوني.

وهو المعنى الذي نرصده من خلال نص وروح المادة 6 في فقرتها الثانية؛ بنصها على ضرورة أن يتضمن الإعذار الموجه للموظف للاتحاق بمنصبه، إشارة للإجراءات المنصوص عليها ضمن نفس المرسوم التنفيذي رقم 17-321، التي تمس بمركزه القانوني النظامي اتجاه الوظيفة من خلال عزله، وفقده الحق في امتياز الحماية التأديبية⁽¹⁾. ما يعني أنّ المُنظّم لم يكتف بالقاعدة العامة المبينة على أنه لا يعذر أحد بجهل القانون، وافترض أنّ الموظف على علم بالنظام القانوني الذي يحكم وضعيته القانونية، بحيث أنه تجاوز هذا الافتراض، إلى مدلول يحمل مضمونا متميزا لحماية الموظف بضمان علمه ونفاذه الفكري للنظام الإجرائي الذي يحكم وضعيته القانونية، الأمر الذي ينسجم مع نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بل ويحقق فعالية مضمونها من خلال حضور عنصر التمكين في الوصول والنفاذ لمضمون القانون.

ما يعني أنّ النص القانوني، تضمن دلالة ضمنية لمفهوم الوضوح والشفافية في الولوج لنص القانون رقم 17-321 ولو بصورة غير مباشرة⁽²⁾. فالأمن القانوني من زاويته الذاتية يوفر حماية ترتبط بالثقة المشروعة، في رسمية وصحة المعلومات القانونية المقدمة من السلطة⁽³⁾. ليتجسد مدلول الحماية المرتبطة مباشرة بموضوع الأمن القانوني المؤسس لها ضمن الفقرة الثانية من المادة 6 أعلاه.

(1) أنظر الفقرة الثانية من المادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره. في ذات السياق؛ أشار الأستاذ أحسن غربي في دراسته، لقرار مهم لمجلس الدولة الجزائري والآتي نصه: "...حيث أن هذه الإرساليات ليست إنذارات قانونية بما أنها لا تتضمن أمر العون بوجوب عودته إلى منصبه وبما أن هذا الأخير لم يتم إعلامه بالنتائج المنجزة عن رفضه." أشار له أحسن غربي، "ضمانات عزل الموظف العام بسبب إهمال المنصب"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعي، المجلد 10، العدد 3، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2018، ص. 422.

(2) وفي حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر تقرر أنه: "...إذا جاءت عبارات الإنذار عامة وغير محددة بأن يذكر فيه بأنه ستتخذ الإجراءات القانونية حيال العامل ولم تفصح الإدارة عن نوع الإجراء القانوني الذي كانت تزعم اتخاذه ضده فإن هذه الصياغة لا يمكن أن تنصرف إلى الإفصاح عن الاتجاه إلى إنهاء خدمة العامل ولا يحقق الغرض المنشود من الإنذار" أشار له: محمد إبراهيم الدسوقي علي، "حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة"، المرجع السابق ذكره، ص. 167.

(3) مصطفى عبد النبي، بلخير محمد آيت عودية، "الحصول على المعلومة القانونية في إطار علاقة التكامل بين الأمن والذكاء القانونيين"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 2، جامعة غرداية، الجزائر، 2020، ص. 693.

وهنا يعتبر الإعذار في مفهوم المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-312، بمثابة الدعامة القانونية التي توازن مبدأ لا يعذر أحد بعدم علمه بالقانون على مستوى الموظف، وتجعلها أكثر معقولة وكانت هذه الضمانة ستكون من أقوى الضمانات في مجال الوظيفة العمومية، لو روعي من ناحية إجرائية ضبط أدق لوسيلة التبليغ، وهو الموضوع الذي ناقشناه أعلاه.

4: القاعدة الإجرائية في المادة 13 و15 بين الأمن القانوني ومبدأ المشروعية

يعتبر قرار العزل قرارا إداريا، تتخذه الإدارة بتأسيس قانوني ناجم عن سلسلة من الإجراءات التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 17-321، إذ قيد المرسوم نظام المساءلة في الجزئية المتعلقة بقرار العزل بأجال محددة على سبيل الحصر. ومعلوم أنّ القرار الإداري وفق ما أتفق عليه في الفقه الفرنسي يصبح الاحتجاج والتمسك به ممكنا قانونا في مواجهة الإدارة، بمجرد استيفائه لإجراء إصداره، دون اعتبار لنشره أو إعلانه⁽¹⁾. ما يُظهر أنّ المدد والأجال التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 17-321 ليست مجرد شكليات جامدة، بل تترجم حضور معنى الأمن القانوني الإجرائي، في إنهاء العلاقة اللائحية التنظيمية عن طريق قرار العزل.

إذ تحفظ حق الموظف في الطعن في قرار عزله خلال الشهرين من تاريخ تحقق إجراء التبليغ وتحفظ اختصاص الإدارة بإعادة إدماجه في منصب عمله، بالإضافة إلى زوال شرط التعليق الجزئي لسريان قرار العزل بنفاذ المدة، في شأن استغلال المنصب المالي، ما تضمنته المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321⁽²⁾. والحكمة من سلسلة الإجراءات المرتبطة بالنص هي ارتباطها بالمركز القانوني للموظف، فكلما برز في معادلة المعاملات القانونية المركز الذاتي للموظف، قامت الضمانات المرتبطة بحماية الحق المكتسب له، والحق المكتسب له علاقة باستقرار القانون وهو منبع استقرار القرارات الإدارية.

فالاستقرار والثبات من أهم مقاصد القانون وغاياته، وهو ما يوجه طبيعة قواعده، من حيث اعتمادها

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ذكره، ص. 214.

(2) أنظر الفقرة الثانية من المادة (13) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره. وأنظر: التعليم رقم (1) المؤرخة في 20 فيفري 2013، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها، ص. 18؛ إذ يترتب على شغور المنصب المالي في الحالة العادية إمكانية استغلاله من قبل الإدارة باعتبار أنّ العزل يعتبر أحد الأسباب لتحريز المنصب المالي.

على معيار الرجل العادي، الذي ينعكس على تقبل الناس للقانون واحترامه، كون القانون رصد للمألوف في عادات الناس وتقنيته⁽¹⁾.

وهي القاعدة التي نجدها تتراءى بمعقولية في مدة سريان وامتداد حق التظلم من قرار العزل أي "شهرين"، ومدة حفظه المعتمدة في نص المادة 13 أعلاه. ويبرز النص قيمة معيارية تتعلق بامتداد نظام الحماية المكفول للموظف، إلى ما بعد انفكاك العلاقة اللاتحوية التنظيمية، والحفاظ على استقرار المركز القانوني للموظف بنص القانون نفسه، غير أنه في ذات الوقت قد تُرتب هذه الضمانة آثاراً بالنسبة لغيره من الموظفين.

كما في حالة الموظف الذي نجح في الامتحان المهني، المنظم من طرف الإدارة في مركز الاحتياط، إذ يخضع قيد استغلال المناصب المالية لنطاق زمني يمتد إلى غاية تاريخ مباشرة الإدارة للإجراءات المتعلقة بفتح المسابقة على أساس الامتحان المهني للسنة المالية المعنية، وبالنسبة للموظف الناجح للسنة المالية اللاحقة وفقاً لما ورد في التعليمات 1 المشار لها في الهامش أدناه⁽²⁾، وبالتالي فإن تزامن المدة الأخيرة بمدة الاحتفاظ بالمنصب لصالح الموظف المعزول، يُقوت على الموظف الناجح احتياطياً الاستفادة من المنصب المالي المُحتمل شغوره، خاصة في حالة تحوله إلى قرار نهائي بعد انقضاء أجل الشهرين، ما يعني أن ما يعتبر ضماناً بالنسبة للموظف، لا يعتبر كذلك بالنسبة لموظف آخر، وهنا نجد أن النص اعتمد ضابطاً الأولوية، بسبب خطورة إجراء العزل على المركز القانوني للموظف فهو أولى بالاعتبار والحفظ من غيره.

لكن السؤال الأكثر جدية في هذا السياق، يرتبط بمعنى المخالفة ضمن نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321، فهل يعني انقضاء أجل شهرين عدم اختصاص الإدارة بنظر تظلم الموظف بشأن قرار العزل، وانعدام صلاحياتها في إعادة إدماج الموظف؟ ولو تعلق الأمر بقوة القاهرة؟

في جانب من جوانب قراءة نص المادة 13، يمكن أن يَدُلَّ معناها على أساس دلالة النص على تقييد الإدارة بنظر الطعن المقدم من طرف الموظف بعد أجل الشهرين؛ ولو تعلق الأمر بمبرر مقبول ضمن ما حدده الإطار النصي في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321، أو كل ما يمكن أن

(1) محمد شكري سرور، المرجع السابق ذكره، ص.44.

(2) التعليمات رقم 1، المؤرخة في 20 فيفري 2013 السابق ذكرها، ص. 18.

يحقق دلالة العائق أو القوة القاهرة⁽¹⁾. كما يتضح من نفس النص حجب حق التظلم من قرار العزل ولو ارتبط بموجباته ومبرراته بالنسبة للموظف، بعد انقضاء أجل الشهرين، ما يعني أن المنظم اعترف بالقوة القاهرة في حدود الآجال الإجرائية لمباشرة قرار العزل وتبليغه ومدة الاحتفاظ.

ليتبين أن المنظم رجّح ضابط الانضباط الوظيفي، بترتيب عقوبات ردية على الموظف في وضعية إهمال، والواضح أن النص يقيد سلطة الإدارة في مباشرتها لإجراءات إلغاء قرار العزل بمدد منضبطة⁽²⁾، ما يعني أن السؤال الأكثر إلحاحا والمرتبب بمقتضى نص المادة 13 أعلاه والمادة 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321، هل يُقيد القاضي بمنطوقها من حيث منح المادة 15 حجية مطلقة لقرار العزل الصادر طبقا لما ورد ضمن المرسوم التنفيذي 17-321 بإعمال مفهوم المخالفة⁽³⁾.

وهنا نطرح الفرض التالي، غياب غير مبرر لموظف، باشرت الإدارة إجراءات العزل وفق مقتضى المرسوم التنفيذي رقم 17-321، كما أن قرار العزل كان مستوفيا لأركانه، متضمنا تسببيه، وبلغ تبليغا قانونيا للموظف، وانقضى أجل الشهرين، وتم رفع الأمر للقضاء الإداري من قبل الموظف المعزول، في دفعه أثبت أنه كان تحت تأثير قوة قاهرة منعه من مباشرة حقه في التظلم من قرار العزل خلال الشهرين، وهنا نتساءل هل بإمكان القاضي الإداري أن يقضي بإعادة إدماج الموظف في منصبه وإلغاء قرار العزل على الرغم من إصداره مستوفيا الشروط الموضوعية والشكلية والقانونية، ضمن نص المرسوم التنفيذي رقم 17-321، وتحديدًا يقع نطاق هذا التساؤل في نص المادة 13 و15 منه، فهل يُقيد النص سلطة القاضي بصريح ما تضمنه؟ حول كون قرار العزل بعد انقضاء أجل الشهرين قرارا نهائيا، مهما كانت مبررات الموظف؟ أم يمكن للقاضي البحث في روح النص، وعدالة القانون خاصة في ظل انعدام قصد الإهمال في ترك الوظيفة؟

بالرجوع إلى بعض من أحكام القضاء الجزائري، في الحالة التي ينعدم فيها مبرر مقبول يُسبب حالة الغياب من طرف الموظف، وإتباع إجراءات الإعذار وفق القانون من طرف الإدارة، يؤدي إلى إصدار

(1) المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 السابق ذكره.

(2) المادة (14) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) المادة (15) من المرسوم التنفيذي نفسه.

تلقائي لقرار العزل⁽¹⁾، والواقع أننا هنا نقع في دائرة من المتناقضات التي تتصادم بسبب إعمال مبدأ المشروعية، ومبدأ الأمن القانوني.

فمبدأ المشروعية يترتب عنه سريان الآثار القانونية للقرارات الإدارية لمطابقتها للقانون⁽²⁾، ومطابقة قرار العزل للقانون يعني مشروعيته ولو خالفت هذه المشروعية الواقع المطابق لحقيقة القوة القاهرة، المثبتة خارج الآجال، فهل يقيد مبدأ المشروعية الظاهر بحكم القانون القاضي أم له في سعة التفسير ومبدأ العدالة، الحق في إعطاء بعد آخر للنزاع في غير ما تضمنه صريح النص؟ وصريح النص يقيد القاضي من حيث الأصل في إعمال التفسير⁽³⁾.

المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321، تضمنت غموضاً يتعلق بعدم نصها على الآثار والنتائج القانونية، المترتبة على تقديم الموظف مبرراً مقبولاً للغياب خارج الآجال القانونية المحددة ضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-321، كما لم تتضمن إشارة صريحة إلى عدم مشروعية قرار إعادة إدماج الموظف خارج الإجراءات المحددة في نفس المرسوم التنفيذي، ما يعني أن النص يمكن أن يكون محل تأويل وتفسير إداري، كما يمكن أن يكون محل اجتهاد قضائي من زاوية موضوعية، غير أن النص القانوني من حيث حفاظه على المركز القانوني للموظف، خلال آجال محددة على سبيل الدقة وهو ما أثراه أعلاه، يتعارض مع ما استقر عليه الاجتهاد القضائي؛ ذلك أن قضاء مجلس الدولة تَبَّتْ على عدم الاعتماد بنظرية العلم اليقيني، فموجبات الحفاظ على استقرار المراكز القانونية، والأمن القانوني يفرض مراعاة معقولية هذه الآجال⁽⁴⁾.

والخلاصة التي نود طرحها أن هذه الفروض فُرُوضًا ذاتية تعالج من قبل القاضي الإداري، وفقاً لتقديره لحكم القانون، ووضع مبررات الموظف، ما يعني أهمية دور القضاء الإداري في إعادة ضبط ميزان القرارات الإدارية، خاصة تلك المتعلقة بالمساس بالمركز القانوني للموظف وفق ما يحقق دلالة عدالة

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية القسم الثاني، قرار رقم 010005، المؤرخ في 20/01/2004، متاح في موقع مجلس الدولة: <https://bit.ly/3mivtPk>. أطلع عليه يوم: 26-10-2021، على الساعة: 22:46. الذي اعتمد فيه مجلس الدولة المبدأ التالي: " الموظف المتغيب بدون علم الهيئة المستخدمة، وبدون عذر مبرر وشرعي يفقد الضمانات المنصوص عليها قانوناً، ولا يمكنه التمسك بحقه في الإجراءات التأديبية ويعتبر في حالة إهمال منصبه"

(2) أحمد برجس غرو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص. 56.

(3) راجع: عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ذكره، ص. 290.

(4) أنظر القرار رقم 072133 السابق ذكره.

القانون، بعيدا عن جمود موضوعه.

ثانيا: الأمن القانوني الإجرائي في تصفية وإلغاء الوظيفة وأثره على المركز القانوني للموظف

المركز القانوني للموظف يتأثر بطبيعة الضمانات التي تفرزها النصوص القانونية، المتعلقة بالوظيفة العمومية، وطبيعة المركز الإمتيازي للإدارة في مواجهته، ما يطرح مجموعة من الآثار القانونية المباشرة على المركز القانوني للموظف، وهنا لا بد أن نقر أنه من زاوية نظرية بتحرك الآلة التشريعية نحو تصفية وإلغاء الوظيفة، ينتقل فيه دور الأمن القانوني من تحقيق مدلول الحماية ضمن نطاق العلاقة القانونية الأساسية التي تحكم الموظف بالإدارة، إلى حمايته من الآثار التي يمكن أن تنتج عن انفكاك هذه العلاقة التنظيمية. ونناقش هذا العنصر في التالي: حماية المركز القانوني للموظف في ظل إجراء تصفية الرتبة (1) إلغاء الوظيفة بنص تشريعي دلالة الأمن واللائم القانوني (2).

1: حماية المركز القانوني للموظف في ظل إجراء تصفية الرتبة

لا شك أن مدلول عدم استقرار المركز القانوني للموظف، في ظل العلاقة القانونية الأساسية، يؤدي إلى اللأمن القانوني، المرتبط بعدم الاستقرار الوظيفي، في حين أن مدلول استقرار المركز القانوني للموظف، والحفاظ على ثبات الوضعيات القانونية له صلة بالحفاظ على مركزه القانوني اتجاه الوظيفة العمومية، في ظل الحماية القانونية التي يحظى بها هذا المركز سواء بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أو القوانين الأساسية المنبثقة عنه أو النصوص التنفيذية المطبقة له.

ما يجسده مدلول الحماية المرتبط بالرتبة؛ فالرتبة تتميز بكونها ذات طابع ذاتي، يُجسد مفهوم الموظف، الذي يُخول للأخير ضمانات الاستقرار، ومباشرة الحقوق المرتبطة بوظيفته وهي الحماية المقررة في دلالة الرتبة التي ينتمي لها الموظف العمومي، الصفة التي تمكنه من تحصين رابطته القانونية من الفصل، إلا في الحدود التي تبينها القوانين والتنظيمات⁽¹⁾.

والحق في الاستقرار هنا لا يراد منه الثبات في الرتبة، وحرمان الموظف من حقه في الترقية، بل المراد منه ضمانات تحصين مركزه القانوني في مواجهة فك الرابطة الوظيفية، ما يحقق نوع من الاستقرار المهني للموظف.

(1) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق ذكره، ص.116.

وفي توجه السلطة التنظيمية دلالة قوية على احترام المركز القانوني الذاتي للموظف، أثناء مسار التحول التشريعي في قطاع الوظيفة العمومية، من خلال استحضار مفهوم تصفية الرتبة وفق منظور يترجم الانسجام بين إعادة هيكلة الوظيفة العمومية، وبين الحفاظ على المركز القانوني للموظف. ما نتناوله في خلال العناصر التالية: الأمن القانوني للموظف في ظل سلطة تصفية الرتب وإعادة الهيكلة (أ) حماية الثقة المشروعة للموظف في ظل إجراء تصفية الرتبة (ب).

أ: الأمن القانوني للموظف في ظل سلطة تصفية الرتب وإعادة الهيكلة

استقرار القرارات من حيث تقرير سريانها الفوري، غايته تحقيق الثقة واحترام استقرار المراكز القانونية، في مختلف الأوضاع، والمراكز التي تكونت واستقرت في الماضي بتقرير عدم رجوعيتها، وحماية الحق المكتسب، على أنه يرد على هذه القاعدة استثناء، يبيح الرجعية بنص القانون⁽¹⁾. وهنا علينا أن نشير إلى أن المركز القانوني للموظف ولو من زاويته الذاتية، إذا ارتبط بإجراء عام لا يمكن للموظف التحجج بالأمن القانوني، وحماية ثقته المشروعة لخصوصية علاقته اللائحية التنظيمية، التي أشرنا لها في أكثر من موضع.

على أن الحماية المترتبة له ترتبط بنص القانون نفسه وبسياسة الدولة، وهي الحصانة التي يمكن أن نُدلل عليها بما جسده منظور المرسوم التنفيذي رقم 08-04، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، بحذفه لمجموعة من الرتب المندرجة ضمن هيكلة الأسلاك المشتركة، بأسلوب مرن ساهم في الحفاظ على المراكز القانونية للموظفين إذ أشارت التعليمات رقم 01 المتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة، تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 03-06 إلى أن غاية وهدف التوجه نحو إصلاح الإدارة ونظامها القانوني، سيترتب عليه إعادة رسكلة مختلف الرتب والأسلاك بسبب تحديث مناصب العمل ومهام الموظف، ومنه يتعين أن تحدد القوانين الأساسية الخاصة طرق إدماج الموظفين في مختلف الأسلاك والرتب المعنية، وتضمنت التعليمات ضماناً مهمة ترتبط بتحديد القواعد القانونية المتعلقة بالرتب الآيلة للزوال⁽²⁾.

وهي الإجراءات التي أسهمت عن طريق اعتماد الإدماج المباشر في الرتب المستحدثة تسميتها في هيكلة السلك أو خارجه، دون حذفها، بمعنى أن إعادة الهيكلة تعلق بتسمية الرتبة فقط ومثالها ما نصت

(1) هشام محمد البديري، المرجع السابق ذكره، ص. 51.

(2) التعليمات رقم 01، المؤرخة في 6 جانفي 2007، السابق ذكرها، ص. 90، 89.

عليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 بإدماج الموظف المستقر مركزه القانوني بموجب تشييته، وكذا المتربص الشاغلين لرتبة مساعد إداري في رتبة ملحق الإدارة، والمادة 59 منه بإدماج أعوان الرقن في رتبة عون حفظ البيانات⁽¹⁾، الوضعية التي لا تثير مبدئياً أي إشكال من جانب استقرار المركز القانوني الذاتي للموظف؛ كونها لا تؤثر على استقرار المركز القانوني للموظف، بل تعتبر من قبيل الإجراءات المعززة لاستقراره.

كما اعتبر المرسوم التنفيذي رقم 04-08 الرتب التالية رتب آيلة للزوال، ما ترتب معه بالضرورة توقف تنظيم دورات توظيف جديدة في تلك الرتب، وفي الوقت نفسه ضمان وصول منر لحذف الرتبة⁽²⁾. ومثالها رتبة مساعد محاسب إداري، ضمن المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 من سلك المحاسبين الإداريين، إلا أنه تم الحفاظ على المراكز القانونية للموظفين، والضمانات المرتبطة بحقوقهم الوظيفية، وذلك من خلال تحديد المادة 64 للمهام المرتبطة برتبة مساعد محاسب، ما يضمن فعالية ممارسة المهام المرتبطة بالرتبة، بالإضافة إلى نص المادة 67 و68 من نفس المرسوم على ضمانات مرتبطة بتجسيد ضمان الحق في الترقية، وهو نفس المنظور المتبنى ضمن المادة 126 والمادة 127 من ذات المرسوم، في شأن رتبة معاون تقني في الإعلام الآلي، ورتبة عون تقني في الإعلام الآلي⁽³⁾.

ونسوق مثالا آخر لتصفية الرتب من هيكله الوظيفة العمومية، ضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتعليم العالي، وهي الأحكام المتعلقة برتبة، معاون تقني للمكتبات الجامعية، على اعتبار أنها رتبة آيلة للزوال، غير أنه مراعاة للمراكز القانونية لشاغلي هذه الرتب والمناصب؛ تم الحفاظ على الأحكام المتعلقة بتسيير المسار المهني لشاغلي الرتبة، وكيفيات ترقيتهم والضمانات المرتبطة بالحقوق التي يتيحها لهم نظام الرتبة⁽⁴⁾.

ويعتبر أسلوب الرتب الآيلة للزوال نموذج حافظ للاستقرار العام للمركز القانوني للموظف، إذ

(1) المادة (33) (59) من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 السابق ذكره.

(2) خضع هذا الإجراء لتقييم مسبق للرتب بموجب ما أشارت له التعليمات 01 من حيث إمكانية أن يترتب عليه تشييت هذه الرتب في السلك أو إلغائها أنظر: التعليمات رقم 01، المؤرخة في 6 جانفي 2007 السابق ذكرها، ص.78.

(3) المادة (63) (64) والفقرة الثانية من المادة (67) (68) من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 السابق ذكره.

(4) أنظر المواد (85) (86) (87) من المرسوم التنفيذي رقم 10-133، المؤرخ في 5 ماي 2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتعليم العالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، المؤرخة في 09 ماي 2010.

ينسجم مع مدلول الأمن القانوني له، كونه يعتمد على الأسلوب المرن في تصفية الرتبة من هيكله السلك ومن الهيكله العامة للوظيفة العمومية، ما يؤدي إلى تغيير سلس لا يؤثر على الموظف المعين ضمن الرتبة، يحافظ على التوقع المشروع للموظف، كما نراه مخفف لعنصر المفاجئة في الأحكام والقواعد القانونية التي قد تتضمنها المراسيم والنصوص التنظيمية.

وعليه تعكس الضمانات القانونية التي كرسها التشريع الوظيفي في أبعاده التنفيذية مقتضى الأمن القانوني المتعلق بضمان المراكز القانونية للموظفين في مواجهة التغيير المرتبط بالرتب الآيلة للزوال.

ب: حماية الثقة المشروعة للموظف في ظل إجراء تصفية الرتبة

لا يمكن نفي أهمية الضمانات التي يتيحها الأمن القانوني للموظف، في ظل المفهوم العام للقانون المرتبط في الأساس بقاعدة العدالة والمساواة، والحق في الثقة المشروعة في القانون، هذه الثقة التي يتساءل الموظف عن موقعه منها في ظل تهديده بتصفية الرتبة؟

بالرجوع لنظام الضمانات والحقوق المكرس في الباب الثاني من الأمر رقم 03-06، التي تُضمن له بمجرد التحاقه بنظام الوظيفة، ما يُتيح له التمسك بحقه المكتسب، ليس بمنع تصفية الرتبة، إنما بحقوقه التي تتيحها له صفة الموظف في ظل عدم قطع علاقته بالوظيفة، على الرغم من إلغاء هذه الرتب ووصفها بالرتب الآيلة للزوال، غير أن المسار المهني للموظفين المنتمين لهذه الرتب حُصِنَ تنظيمياً من أن يتأثر بإجراء تصفية الرتب المعنية، لأنه حافظ على نفس المسلك للمسار المهني القائم قبل إجراء تصفية الرتب المعنية.

ما تجسد في التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 26 أوت 2014، من خلال ضمان ترقية وتدرج الموظفين المنتمين للرتب الآيلة للزوال، بتحقيق استيفاء شرط الأقدمية، وهنا دعم المنظم آلية الحفاظ على المراكز القانونية للموظفين المنتمين للرتب الآيلة للزوال، بتكريس آلية التحويل المباشر للمنصب المالي للرتبة المُتدرج لها⁽¹⁾.

ويتوافق مفهوم تصفية الوظيفة العمومية في نطاق استثنائية الإجراءات المتعلقة بالرتب الآيلة للزوال مع مدلول الثقة المشروعة للموظف، من حيث كونه يدعم استقرار وثبات المركز القانوني له.

(1) التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02، المؤرخة في 26 أوت 2004، الصادرة عن وزارة المالية، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المتعلقة بترقية الموظفين المنتمين للرتب الآيلة للزوال، التعليمات السابق ذكرها.

ويعتبر هذا النموذج الإجرائي في ظل العينة التي رصدناها من أهم الإجراءات التي تجسد معنى الأمن القانوني، من خلال تأسيسها لتحول مرن بعيد عن المفاجئة أو هدم عنصر الثقة المشروعة.

2: إلغاء الوظيفة في حدود دلالة النص واللاأمن القانوني

لعل من أكثر المواضيع التي تمتحن فيها درجة الحماية التي يضمنها الأمن القانوني للموظف، هي حالة إلغاء الوظيفة، والسؤال الذي يطرح نفسه، هل يتوافق هذا الإجراء مع التوقعات المشروعة للموظفين أو تطلعاتهم بشأن مساهم المهني؟ وهل يمكن للموظف في ظل طبيعة النظام اللائحي أن يتحجج بالحق في الأمن القانوني؟ هما تساؤلين، في الإجابة على ثانيهما، نتبين مدى الضمانات القانونية التي يتيحها مبدأ التوقع المشروع للموظف.

إذ تعتبر توقعية القانون، مظهرا من مظاهر الحماية التي يؤسس لها مبدأ الأمن القانوني اتجاه القانون، وهو ترجمة للاستقرار النسبي للمراكز القانونية، يتجسد من خلال الحماية من سريان القانون بأثر رجعي، وحماية التوقعات المشروعة⁽¹⁾، غير أن مطلب التوقعية في رأينا في ميدان الوظيفة العمومية لا يرتبط بمضمون استقرار المركز القانوني للموظف، وحمايته من الأثر الرجعي للقانون فقط، إنما يتجاوز إلى موضوع مدى معقولية حكم القانون وقت سريانه، على المخاطب به وهو الموظف، في ظل خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية، وطبيعة تأثيرها على المركز القانوني للموظف.

فمقتضى النظام اللائحي التنظيمي، الولاية المطلقة لنصوص الوظيفة العمومية في تنظيمها سواء من زاوية الحقوق أو الواجبات، ما يعني من زاوية أخرى أن سيطرة نص القانون على وضعية الموظف مطلقة، ففي حالة تعديل أحكامه، يطبق تلقائيا على الموظف، وبأثر فوري، مالم تتضمن مقتضياته خلاف ذلك، ولو تعلق الأمر بتعديل مهامه، أو إلغائها كلية، أو تحويل مكان عمله وفقا لما تقتضيه تبريرات ضرورة المصلحة⁽²⁾.

و قد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر أنه بموجب النظام اللائحي التنظيمي، تملك الإدارة الحق في إحداث ما تراه مناسبا من تعديل على النصوص، التي تحكم الوظيفة وفق ما يستوجبه الحفاظ

(1) شمس الدين بشير شريف، سميحة لعقابي، " مبدأ الأمن القانوني أفكار حول المضمون والقيمة القانونية" المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2019، ص.81.

(2) تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق ذكره، ص.95.

على الصالح العام، بضمانة سريان التعديل بأثر فوري، وتقييد رجعيته صونا لاستقرار المراكز القانونية إلا في حالة تقرير هذه الرجعية بموجب قانون خاص بمراعاة قاعدة توازي الأشكال⁽¹⁾.

غير أن ممارسات الرجعية في الغالب فُرِرت في تعديلات القوانين الأساسية الخاصة لصالح الموظف، لا أساسا بمركزه القانوني، ذلك أن إجراء تقرير الرجعية ولو بضمان توازي القاعدة التشريعية التي تقرر المساس بثبات المراكز القانونية، إلا أنه من زاوية أخرى يهدم الغاية والجوهر من تبني النظام اللائحي والتنظيمي، الذي يهدف إلى ضمان استقرار المراكز القانونية للموظفين، وينعكس بدوره على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، لذا فكرة رجعية التعديل ضمن القوانين الأساسية العامة أو الخاصة ليست مطلقة، إنما يقيدتها نظام الحقوق والضمانات المتمتع بالحصانة الدستورية.

وهو الأمر الذي لا ينفي أن الموظف العمومي بموجب النظام اللائحي لا يملك حق الاعتراض في حالة إلغاء الوظيفة من هيكله التنظيم الإداري لها، ما يوصلنا إلى طبيعة الحماية التي قد يضمنها له الأمن القانوني في ظل ضوابط العلاقة اللائحية التنظيمية. الأمر الذي ناقشه من خلال العناصر التالية: لغة القانون وتأثيرها في شفافية الحكم الذي يتضمنه (أ).

أ: لغة القانون وتأثيرها في شفافية الحكم الذي يتضمنه

يرتبط نظام الحقوق والحريات والضمانات بالتأسيس التشريعي له، وحماية المركز القانوني للموظف من خلال ضمان استقراره، وحمايته من التغيير المفاجئ من أهم تمظهرات الحماية التشريعية له. وقد أشار الأستاذ "بوطبة مراد" إلى عدم وجود أحكام تتعلق بإلغاء الوظيفة ضمن الأمر رقم 06-03، ورجح أن انتهاء الخدمة بسبب التسريح وفقا لنص المادة 126 يتضمن مفهوم إلغاء الوظيفة، على أنه في رأيه كان الأولى تحديد موقف التشريع من موضوع التسريح بشكل أوضح لأهميته⁽²⁾.

وبالرجوع للأحكام العامة التي تحكم صياغة القانون وصناعته، نجد من أهم ما يُطلب في صياغتها ضرورة مراعاة منهجية إيراد الأحكام القانونية، من حيث عدم إمكان إيراد أكثر من حكم في نص قانوني

(1) أشار له: سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص. 627.

(2) مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 652.

واحد، كما يُمتنع تجزئى الحكم الواحد في مواد نص القانون⁽¹⁾. ما يتفق مع الأحكام العامة في صياغة النصوص القانونية التي تهدف إلى التمكين من سهولة قراءة القانون، وضمان مفهوميته، وتحقيق دلالات مقروئته والابتعاد عن التفسير المتعدد للقانون، بالأخص في مسائل لها علاقة بالمركز القانوني للموظف. وهي الأهداف التي غابت كلية ضمن نص المادة 216 من الأمر رقم 03-06، وترتب عنها امتناعية دلالة النص، فإن كان من ضوابط الصياغة تفرد النص بحكم واحد، فالأولى تفرد المصطلح في الدلالة على معنى واحد أو حكم واحد، خاصة إذا ترتب عليه أثر مباشر على المركز القانوني للمخاطبين به بحجم إلغاء الوظيفة.

فالحق والحماية متلازمين تلازم النشأة بالنتيجة والأثر، فلا يمكن الحديث عن الحماية قبل وجود الحق المستند إلى القانون⁽²⁾. ما يثير غموضاً حقيقياً بالنسبة للموظف اتجاه محددات المساس بمركزه القانوني، وبالاستناد إلى أي نص، ويثير في الوقت ذاته ضمانات الحماية القانونية التي يفترض أن يكون الأمر رقم 03-06 المصدر الأساسي لها، ما يتعارض مع حق الوصول المنصوص عليه ضمن المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

فإلغاء الوظيفة غير واضحة معاملة في نص المادة 216 أعلاه، وهنا نجد أن من بين الضوابط الحاكمة لتفسير النصوص من حيث أن المسكوت عنه يؤخذ بالدلالة المخالفة لمنطوقه، مالم تقم عوارض أو دلائل خلاف ذلك⁽³⁾. على أنه تم الإشارة في نص المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 إلى إلغاء المؤسسة العمومية كسبب من أسباب حل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ويترتب على ذلك مجموعة من الآثار المباشرة على المركز القانوني للموظف، بسبب غموض حدود المصطلح الإلغاء وعدم النص على آثاره على المركز القانوني للموظف⁽⁴⁾. وإلغاء المؤسسة قد يلزمه إلغاء الوظيفة.

ولذلك تم تنظيم هذا الإجراء في ظل سياسة تشريعية واضحة، في بعض من الأنظمة القانونية المقارنة، ففي فرنسا قيد إلغاء الوظيفة بواسطة إجراء تشريعي، على أن يرتبط هذا الإلغاء بهدف تشريعي

(1) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني، صياغة وتفسير التشريعات، المرجع السابق ذكره، ص. 238.

(2) عوض أحمد الزغبي، المرجع السابق ذكره، ص. 313.

(3) محمد حلمي عبد التواب، المرجع السابق ذكره، ص. 266.

(4) المطة الأولى من المادة (64) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

يرمي لإعادة تنظيم المرفق العام، ومنع إجراء إلغاء الوظيفة عن طريق التنظيم⁽¹⁾.

ومن ثم فحماية المركز القانوني للموظف من إحداث تغييرات تشريعية تنهي مركزه القانوني، مطلب أساسي لا سلطة للموظف عليه إلا في إطار الاستناد إلى مبدأ الأمن القانوني، من خلال مسألة توقعية التشريع، وعدم فجائيته، باستغلال مسألة النقص في القانون وغموضه.

فمبدأ الأمن القانوني مبدأ دستوري، يقتضي في نطاقه الخاص بالموظف أن يضمن النظام القانوني الذي يحكم المسار المهني له، نوع من الوضوح واليقين، بحيث يكون الموظف على هدى من نوعية القرارات الإدارية التي يمكن أن تتخذها الإدارة، في نطاق تسيير مساره المهني، ما يعني في سياق عام أن تكون هناك حدود قانونية واضحة بين ما يضمنه النص القانوني من حماية للموظف، وبيان حدودها ونطاقها في ظل قيام العلاقة الوظيفية، وفي ظل انتهائها.

الفرع الثاني: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للتسريح طبقاً للأمر رقم 03-06

تظهر الأهمية العملية لقاعدة البيانات التشريعية، في اهتمامها بتتمة المعرفة القانونية وكونها تعتبر دعامة لقاعدة لا يعذر أحد بجهل القانون⁽²⁾، وطبقاً لنص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نتبين أن أهم ضمانات دستورية أسست لها هي النفاذ للقانون بمدلوليه الفكري والمادي، هذه القاعدة لا تنطبق على الناحية الموضوعية للقانون فقط، إنما تنطبق على زاويته الإجرائية.

وهي الزاوية التي نبحث من خلالها الوضوح الإجرائي، الأمن الإجرائي للموظف، شفافية الإجراءات، إمكانية أن تكون الإجراءات سندا للتمكين من الحق الموضوعي، وحدة الإجراءات، تعدد الإجراءات، إمكانية تحقق الوصول المادي للإجراءات، ما أحالنا في الواقع إلى سلسلة من الإجراءات المتفرقة ضمن نص الأمر رقم 03-06، ومجموع النصوص القانونية الأساسية المرتبطة به، أو النصوص التنفيذية ذات العلاقة، فتعقيد القانون إجرائياً عموماً يرتبط بلغته المتخصصة، خاصة في ميدان الوظيفة العمومية، وهي اللغة التي كان يتعين أن يراعى أنها لا تخاطب المجموعة "أ" ضمن نص المادة 8 من الأمر رقم 03-06، بل تخاطب كل المجموعات المتبقية "ب" "ج" "د".⁽³⁾

(1) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، المرجع السابق ذكره، ص. 297.

(2) سري محمود صيام، المرجع السابق ذكره، ص. 161.

(3) المادة (8) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

والأمن الإجرائي هو المحرك المحوري للأمن الموضوعي، فلا وجود للثاني من غير الأول، ما يوصلنا إلى حصانة المركز القانوني للموظف، في ظل الضمانات الدستورية المرتبطة أساسا بالأمن القانوني، وبقاعدة الضمانات المؤسس لها ضمن الأمر رقم 03-06، وموجبات رفع هذه الحصانة في ظل مجموعة الأحكام التي تضمنها؛ المتعلقة أساسا بالتسريح، من حيث كونها من المؤشرات القاعدية لحماية المركز القانوني للموظف، ونُوطن هنا قولنا في ميدان التسريح المرتبط بالتأديب، الموقف الذي نتبينه من خلال دراسة هذه الجزئية.

فسلسلة الضمانات المكرسة في مجموع النصوص القانونية، تُرصد لصالح الموظف من خلال كونها تهدف إلى بعث نوع من الطمأنينة حول مركزه القانوني، بكونه يملك في مواجهة تهديده مجموعة من الضمانات التي تكفل له الحماية، والاستعداد لممارسة حقه القانوني، في تمكينه من هذه الضمانات والدفاع عنها، بما يحقق له ضمان العدالة في مساءلته تأديبيا⁽¹⁾. ما نحاول التعرض له من خلال تناول التسريح كجزء تأديبي، والتسريح بقوة القانون، بحثا عن طبيعة الضمانات الإجرائية التي يكفلها الأمر رقم 03-06، من زاوية الارتباط بالأمن القانوني ضمن النقاط التالية: الأمن القانوني الإجرائي في النظام القانوني لتسريح الموظف (أولا) الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي للإحالة على التقاعد ونظام الاستقالة (ثانيا).

أولا: الأمن القانوني الإجرائي في النظام القانوني لتسريح الموظف

من مقتضيات الأمن القانوني ضرورة أن يُفهم القانون فهما واضحا لا لبس فيه، من غير اختلاف في تحديد مضمون النص، حدوده، أو مجاله.

فالقانون يجب أن يحقق مدلول اليقين في أحكامه، بحيث لا تتعدد تفسيراته⁽²⁾، ما يعني أن النصوص المتعلقة بتحديد النظام التأديبي، يتعين أن تضمن اليقين في صياغتها وموضوعها، وإجراءاتها، بحيث لا تؤدي للانتقاص من الحماية القانونية، والدستورية المقررة للموظف، بالإضافة إلى أن مقتضى تحديد ودقة النصوص المتعلقة بالنظام التأديبي، له مدلول يضمن استقرار الوظيفة العمومية، وعدم المساس بصورة مؤسسات الدولة. وعليه نبحت من جانب إجرائي عن مدى تحقق الأمن القانوني للموظف

(1) خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص. 265.

(2) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص. 63.

من خلال العناصر التالية: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي لتسريح الموظف الناتج عن التأديب (1) الأمن القانوني الإجرائي في تسريح الموظف بنص القانون (2).

1: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي لتسريح الموظف الناتج عن التأديب

يعتبر النظام التأديبي من أهم المسائل التي تتمحور حولها الحماية القانونية للموظف، سواء على مستوى النص أو على مستوى الممارسة، ولا شك أن دسترة الأمن القانوني من أهم الضمانات التي تدّعم بها عنصر الحماية للموظف ضمن المجال التأديبي. في ظل هذا العنصر نتعرض للنقاط التالية: العدالة والشفافية في ظل مفهوم خاص للإحالة والمشروعية (أ) سريان نظام التأديب على الموظف من حيث المكان حدود الأمن واللاأمن القانوني (ب) الأمن القانوني الإجرائي دلالة الحماية والضمان في إجراء الإخطار (ج) عدم الرجعية الإجرائية أمن للمركز القانوني للموظف (د) انضباط صياغة القانون علاقة ونظام المشاركة علاقة تكامل مع الأمن الإجرائي (و) قاعدة عدم إكمال النصاب وأثر سحب قرار التسريح في إعادة بناء المركز القانوني للموظف (ز).

أ: العدالة والشفافية في ظل مفهوم خاص للإحالة والمشروعية

التسريح ليس إجراء مستقلاً بذاته؛ بل ينتج عن سلسلة من الإجراءات في ظل المحاكمة التأديبية بوصفه جزءاً من الدرجة الرابعة، ناتج عن ثبوت إخلال جسيم للموظف بواجباته المهنية⁽¹⁾. وهو من الاختصاصات الملحقة بالسلطة التأديبية، تتقيد فيه بحدود المشروعية في فرض العقوبة وفقاً لما تضمنه النص القانوني المنظم لها، وهو اختصاص لا يمكن تفويضه إلا في حدود ما تسمح به القوانين والتنظيمات⁽²⁾. إذ يتمحور في نطاق سلطتها التأديبية حول الالتزام بنطاق الأخطاء المهنية، والعقوبات التأديبية المقررة لها، من زاوية أخرى يرتبط الأمن القانوني الإجرائي بأكثر من ذلك، فهو يهتم بشفافية ووضوح الإجراءات، عدم تناقض الإجراءات، عدم رجعية الإجراءات.

فضمن الأطر العامة يخضع نظام التأديب لمبدأ المشروعية، الذي يعتبر أهم ضمانات الموظف في مواجهة الإدارة، واعتماد المفهوم الواسع للمشروعية من شأنه توفير ضمانات أكبر للحقوق والحريات وحمايتها، مما قد يلحق بها نتيجة المساس بها من طرف الإدارة، المعنى الذي ينسجم مع تجسيد قيم

(1) أنظر المادة (163) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(2) حسان عبد الله يونس الطائي، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017 ص.400.

العدالة وتوطين المساواة في المجتمع، ومكافئة الحق والالتزام الواجب على الأفراد، وهو الذي يوازن العلاقة بينهم وبين الإدارة⁽¹⁾.

في المقابل تظهر المشروعية في نظام التأديب، كعنصر يرتبط بالمشروعية في مفهومها العام والمراد بالمشروعية في نطاق التأديب؛ حصر العقوبات بحيث لا يمكن أن توقع على الموظف إلا العقوبات التي يتضمنها نص القانون، والعبارة في شرعية العقوبة التأديبية، لا ترتبط بتقنين الأخطاء المهنية إنما المعول عليه هو قائمة الحقوق والواجبات المحددة بموجب النص⁽²⁾. ما يتطابق عمليا مع طبيعة المصطلحات القانونية المستعملة في تصنيف العقوبات التأديبية، وتعريف الأخطاء المهنية ضمن نص المادتين 163 و177 من الأمر رقم 03-06 ("تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة..."⁽³⁾). "تعرف الأخطاء المهنية بأحكام هذا النص..."⁽⁴⁾.

في حين أن الأمن القانوني يؤسس له كميّار هندسي يتمحور حول ضمان هندسة البناء القانوني بطريقة تضمن انسجام قواعده، وفق ما يحقق الغاية منه، بالوصول إلى استقرار القانون وثباته وعدالته⁽⁵⁾ حيث أن كل عناصره تشكل كلا مترابطا بأصولها وفروعها، والحقيقة أن هذا الانسجام المعول عليه في نظام الوظيفة العمومية، تنتشعب تفاصيله من الناحية الإجرائية، إلى الحد الذي تظهر فيه هندسة البناء القانوني غير واضحة المعالم والتدرج والمنافذ، ويحيلنا هذا التفصيل بدوره إلى نظام الإحالة للقوانين الأساسية الخاصة دون غيرها في نص المادة 182 من الأمر رقم 03-06، التي جاء نصها متضمنا معنى التمكين من النفاذ الفكري بمفهوم جزئي للنظام التأديبي.

فضمن نطاق الأخطاء التأديبية تم تخويل السلطة المكلفة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة بشرح مضمون مختلف الأخطاء المهنية، المنصوص عليها من المادة 178 إلى 181، إذ أشار الباحث إلى أن محتوى النص فيه إخلال بمبدأ المساواة، بينها وبين وباقي الأسلاك التابعة للأمر رقم 03-06، واستند

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دراسة تحليلية فقهية مدعمة بأحدث أحكام قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص.14.

(2) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق ذكره، ص.338.

(3) المادة (163) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) المادة (177) من الأمر نفسه.

(5) صبرينة بوزيد، المرجع السابق ذكره، ص. 21.

للفقرة 1 من المادة 3 في تعليل أنه حق عام لكل الأسلاك، على أنه حتى في ظل هذا الاستثناء يبقى التعرض للتفاصيل مقيد بالإطار العام ضمن الأمر رم 06-03 طبقا لمقتضى نص المادة 3 منه⁽¹⁾.

وبالرجوع لنص الماد 182 نجد أنها نصت على التالي " توضح القوانين الأساسية الخاصة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتبعا لخصوصيات بعض الأسلاك، مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181..."⁽²⁾.

من زاوية الأمن القانوني يثير هذا النص مسألة الدستورية باعتباره يُخل بمقتضى ضمان النفاذ الفكري للنصوص القانونية المتعلقة بالأخطاء المهنية من جهة، وبالنظام التأديبي بوجه عام من جهة أخرى، ما يعني مناقضة مبدأ الأمن القانوني ومقتضياته تطبيقا لنص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، في ضمان النفاذ الفكري من زاويته الإجرائية للنظام التأديبي وكيفية، فالشفافية ترتبط بالمبدأ الدستوري ضمن المادة 34 و55 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأولى من حيث اشتراط وضوحها، والثانية من حيث ضمان النفاذ للمعلومات على مستوى ذاتي أو شخصي⁽³⁾.

فهي تعكس ضمان الوصول من خلال وضوح ومرئية الإجراءات والقرارات التي تصدر من قبل الإدارة، وضرورة ضمان فعالية الوصول للمعلومة، بضمان ملاءمة زمن النفاذ للمعلومة مع إجراء اتخاذ القرار لارتباطه بكيفيات مخصصته والتظلم منه⁽⁴⁾.

فشريعة القانون ليست شريعة مطلقة بل تخضع للمعادلة بين أطراف العلاقة القانونية، بما يحقق مطلب الأمن القانوني، ويضمن في ذات الوقت جودة القانون، واستقراره في موضوعه وإجراءاته.

وعليه تقوم قواعد القانون المتعلقة بالوظيفة العمومية على أصليين متمكنين في نظامها "الضمان" و"الفاعلية" وهذه الأخيرة تعبر عن احتياجات الإدارة في التسيير والتنظيم، بينما يعبر الضمان على تأمين

(1) شلالى محمد، " تحديد الخطأ المهني للموظف العام بين النص القانوني والسلطة التقديرية للإدارة"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة يحي فارس بالمدينة، العدد 6، 2018، ص. ص. 160، 161. وأنظر المادة (182) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(2) المادة (182) من الأمر نفسه.

(3) أنظر: المادة (34) (55) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 142.

حماية عقلانية لمجموعة الموظفين⁽¹⁾.

ب: سريان نظام التأديب على الموظف من حيث المكان حدود الأمن واللاأمن القانوني

اليقين في القانون هو انعكاس للثقة في طبيعة النص القانوني، من حيث الوضوح وسهولة النفاذ له سواء تعلق الأمر بالجهات القضائية، ممثلة في القضاة، أو في عموم الأفراد المخاطبين بقواعده، ما يقيد السلطة بأحكامه حال تطبيقه، بعدم مخالفة ومفاجئة المخاطبين بنصه، والتأثير في مراكزهم القانونية بما يخالف ما استقر عليه معناه في أذهانهم، في ظل الاستناد إلى ما نص عليه القانون على وجه الصحة⁽²⁾ بينما نظام المشروعية في ميدان التأديب في الوظيفة العمومية له طبيعة خاصة، تجعله في وجه من أوجه علاقته بالأمن القانوني في زاوية الأخطاء التأديبية في علاقة ضدية، كون الموظف يختفي يقينه فيه بشأن طبيعة الأفعال التي تصنف على أنها مخالفة تأديبية من عدمها.

على اعتبار أن خصوصية مبدأ الشرعية فيه، ترتبط بالأخطاء التأديبية، فدلالته ترتبط بالنطاق العام للتأديب، الذي يمتنع مخالفته في تصنيف الأخطاء التأديبية، فتقوم في دلائل هذه الشرعية ولاية السلطة القضائية على فحص قيام الخطأ التأديبي، وتقدير صحة تكييفه، بما يتفق مع النطاق التشريعي المحدد للمخالفات التأديبية⁽³⁾.

ومقاربة مبدأ الأمن القانوني في ظل خصوصية هذا الطرح، جعلنا لا ننفي كلية ظهور بعض من مظاهر الأمن القانوني، ومؤشرات الضمان والحماية في نص المادة 177 من الأمر رقم 06-03، التي نصت على التالي " **تعرف الأخطاء المهنية بأحكام هذا النص...**"⁽⁴⁾، وهو قيد تشريعي يتضمن حماية جزئية تتعلق بمفهوم معقولة التكييف، في ظل الحماية العامة التي يوفرها مدلول الأمن القانوني.

وفي الاتجاه المقابل لعدم تحديد الأخطاء المهنية، فإن المعتمد في مجال العقوبات التأديبية في

(1) أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق ذكره، ص.317.

(2) مازن ليو راضي، "من الأمن القانوني إلى التوقع المشروع دراسة في تطور مبادئ القضاء الإداري"، مجلة كلية الحقوق، المجلد 21، العدد 1، جامعة النهرين، العراق، 2019، ص.8.

(3) تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق ذكره، ص. 180.

(4) المادة (177) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

نطاق الوظيفة العمومية هو مبدأ "لا عقوبة إلا بنص"⁽¹⁾، على الرغم من أن العقوبة ماهي إلا ما يترتب على الفعل الموجب لها، وهو أساسها⁽²⁾، ولا يمكن بناءها وفقاً لتصور مطلق بل تقيد فيه السلطة التقديرية للإدارة.

بضرورة مراعاة ضابط الملاءمة والتناسب بين الخطأ والعقوبة وشرعية العقوبة⁽³⁾، وضابط تكيف الخطأ، وبالرجوع لأحكام المادة 177 من الأمر رقم 03-06، نجد أنه تم تصنيف الأخطاء المهنية بأربعة أخطاء، يقابلها أربعة عقوبات تأديبية، التي نصت عليها المادة 163 أداها التنبيه، وأقصاها التنزيل والتسريح من الوظيفة، التي يتم تحديدها حسب جسامه الخطأ⁽⁴⁾. فشرعية عقوبة التسريح كعقوبة تأديبية تجد سندها القانوني في نص المادة 163 من الأمر رقم 03-06⁽⁵⁾، إذ يتعين أن تلتزم الإدارة بتصنيف العقوبات التأديبية وفقاً لتحديدها التشريعي، ويمتنع عليها فرض عقوبات تأديبية من صنعها، خروجاً على أحكام النص⁽⁶⁾.

بحثاً دائماً عن دلالة الموثوقية في الأحكام التي تحكم النظام القانوني للتأديب، نتساءل على حدود سريان قانون التأديب في مواجهة الموظف، كما في حالة ارتكاب أخطاء مهنية تحمل وصف الجرائم خارج حدود إقليم الدولة، وهو العنصر الذي نحلله في ظل دلالة مبدأ إقليمية القانون وشخصيته؛ اللذين يُعتبران من أهم المبادئ المرتبطة بالأمن القانوني، وتبرز أهميتهما من خلال ضمان مقتضى التوقع المشروع، وكذا حماية الحقوق المكتسبة.

ذلك أن مقتضى تكيف القانون مع طبيعة تكوين المجتمع وتطورها، عزز حتمية توجه القانون لاستيعاب هذا التغيير، من خلال خلق مبادئ قانونية، تتسجم مع الانفتاح على مختلف الدول، الأمر الذي أدى إلى التحول من التطبيق الجامد لمبدأ إقليمية القانون إلى وضع مبدأ شخصية القانون، مراعاة

(1) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، المرجع السابق ذكره، ص.366. إذ أشار إلى أنه المبدأ المعتمد في القضاء المصري.

(2) هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2019، ص.128.

(3) أنظر في ذلك: خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والتوزيع، مصر-الإمارات، 2012، ص. 72.

(4) المادة (177) (163) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(5) المادة (163) من الأمر نفسه.

(6) علي كامل، المرجع السابق ذكره، ص. 236.

بالأخص للمراكز القانونية التي لها علاقة مباشرة بالحياة الشخصية للأفراد، كما هو وضع قانون الأحوال الشخصية⁽¹⁾. فمبدأ تطبيق القانون من حيث المكان يعتبر ضماناً للموظف، من خلال ضمان تطبيق قوانين تتسجم مع طبيعة الوظيفة وبيئة الموظف، كما يمكنه في ذات الوقت من معرفة حدود مسؤوليته التأديبية.

وهنا تبرز إمكانية ملاحقة الموظف بموجب مخالفته لقواعد الانضباط الوظيفي، حماية للدولة ورعاية لمصلحتها وصورتها الخارجية⁽²⁾، الأمر الذي يُبرز في ذات الوقت قدرة التشريع على المساواة والمحاسبة، في ظل قوانين مرنة تتكيف مع حاجات ومتغيرات المجتمع.

وهي الحالة التي تعرضت لها المادة 21 من الأمر رقم 21-09، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، من خلال تقرير تمديد الاختصاص للجرائم المحددة فيه، لخارج حدود إقليم الدولة حماية للدولة ومؤسساتها⁽³⁾. بمعنى أن الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، التي يمكن أن تهدد مركزه القانوني اتجاه الوظيفة بأن تؤدي إلى تسريحه بغير الطريق التأديبي تتحلل من مبدأ الإقليمية، وتمتد أحكامها لملاحقة الموظف خارج نطاق إقليم الدولة.

ج: الأمن القانوني دلالات الحماية والضمان في إجراء الإخطار

يعتبر الأمر رقم 06-03 بمثابة السند الإجرائي في تسيير وتنظيم تأديب الموظف، وتأسيساً على طبيعة دراسة الموضوع نقارب أهمية الإجراءات التأديبية، من خلال دراسة عينات من المواد المتعلقة بموضوع التأديب، كون طبيعة هذه الإجراءات وضمان جودتها له أهمية أكثر من ضرورة لتحقيق حماية فعلية للموظف، في حال متابعتها تأديبياً، والمتمثلة أساساً في إجراء الإخطار ومرتباته، عدم الرجعية، انضباط الصياغة، نظام المشاركة في تسيير الملف التأديبي، قاعدة تعادل الأصوات كعامل امتياز للموظف.

إذ نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، على إمكانية إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بشأن كل المسائل التي تقع في نطاق اختصاصها من قبل الموظف، أو من قبل

(1) توفيق حسن فرج، المرجع السابق ذكره، ص. 305.

(2) خالد محمد مصطفى المولى، المرجع السابق ذكره، ص. 57.

(3) المادة (21) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

رئيس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، أو من قبل 1/2 الممثلين المنتخبين عن الموظفين⁽¹⁾.

ومعلوم أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء طبقاً لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 199-20، تتم رئاستها من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين على مستوى المؤسسة المستخدمة المعنية⁽²⁾.

وهنا عملياً تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين بإخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في كل المسائل سواء كانت من طبيعة إلزامية، أو لأسباب تتعلق بطلب الرأي الاستشاري، كون أن طبيعة مسؤوليات وتكليف السلطة التي لها صلاحية التعيين، يتلاءم مع دورها في مباشرة إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

غير أن الغموض يتعلق بحدود اختصاص الموظفين وممثلهم على مستوى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالإخطار.

فبالنسبة لممثلي الموظفين يمكن أن يرتبط الإخطار بإعداد النظام الداخلي النموذجي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء⁽³⁾. بينما يرتبط اختصاص الموظف بإخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في نطاق مسائل ذاتية تمس بصورة مباشرة بمركزه القانوني، وكلما أتاح له القانون ذلك، كما في حالة مراجعة اللجنة بشأن نقطة التقييم⁽⁴⁾، والسؤال الأكثر جدية بشأن مسألة الإخطار يتمثل في، هل يمكن للموظف بعد ثبوت براءته من المتابعة التأديبية، أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وثبوت انتفاء الخطأ التأديبي الذي توبع بشأنه بسبب الإخطار الحاصل، بناء على تقرير مسؤوله السلمي، أن يعيد إخطار نفس اللجنة بشأن التقرير الكيدي من مسؤوله السلمي أم لا على أساس أنه أيضاً خطأ مهني، خاصة إذا ارتبط تقرير المسؤول السلمي بأعمال يمكن أن تندرج ضمن أخطاء الدرجة الثالثة أو الرابعة؟

لم نجد إجابة على مستوى صريح النص، غير أن عموم نص المادة 172 يُمكن أن يُقرأ في سياق إمكانية ذلك، في انتظار إصدار تعليمات تؤكد أو تنفي هذا الطرح.

(1) المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 199-20 السابق ذكره.

(2) المادة (14) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(3) المادة (15) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(4) المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 السابق ذكره.

د: عدم الرجعية الإجرائية أمن للمركز القانوني للموظف

يعتبر مبدأ عدم الرجعية من أهم العناصر المكونة للأمن القانوني، ومن أهم عناصر الحماية المرتبطة بإصدار التشريع الجديد، ونظرا للطبيعة الخاصة للعلاقة القانونية الأساسية التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة، فإن مبدأ عدم رجعية العقوبة له تأثير مباشر على طبيعة الحماية المقررة للموظف، في ظل نوعية وطبيعة علاقة الموظف بالإدارة وبالخصوص التي تحكمه.

ويرتكز مبدأ عدم الرجعية في المجال التأديبي على أساسين؛ عدم رجعية العقوبة المرتبط أساسا بفكرة شرعية العقوبة، وبالتالي لا يمكن فرض عقوبة على أفعال سابقة تشكل أخطاء مهنية، طالما لم يتزامنا تشريعيا، بينما يشير الأساس الثاني لعدم رجعية الآثار المترتبة عن القرارات الإدارية التأديبية بمعنى أن أثر القرار التأديبي يُرتب نتائجه بدءا من التوقيع عليه، وليس من تاريخ ارتكاب الخطأ المهني⁽¹⁾.

ويعتبر مبدأ عدم الرجعية بهذا المعنى، من أهم الضمانات المتعلقة بحماية الموظف، وحماية مركزه القانوني الفردي من رجعية القرارات التأديبية، وما قد ترتبه من مساس باستقرار الأوضاع القانونية للموظفين، وتكريس اللأمن القانوني لهم.

ومبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية في مجال الوظيفة، يجد أساسه في ضمان استقرار المراكز والأوضاع القانونية للموظفين، وفي مراعاة النطاق الزمني لقواعد الاختصاص⁽²⁾.

غير أن هذا المبدأ لا يؤخذ به على إطلاقه في مجال التأديب، قياسا على قاعدة العقوبة الأصلح للمتهم في المجال الجزائي، فينظر بالاعتبار للعقوبة الأخف بالنسبة للموظف ولو وردت ضمن القانون الجديد، إذ تحول توجه القضاء المصري نحو هذا المبدأ بعد أن درج على اعتماد قاعدة الأثر المباشر للقانون في المجال التأديبي، مهما كانت شدة العقوبة ودرجتها ضمن القانون الجديد، بسبب طبيعة العلاقة النظامية للموظف، فتطبق عليه القوانين الجديدة في شأن العقوبة التأديبية، كون معيار شرعيتها مرتبط بالنص الساري المفعول دون الالتفات للعقوبات المشرعة وقت ارتكاب الخطأ التأديبي، وفقا لقاعدة الأثر

(1) تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق ذكره، ص. 352.

(2) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص. 133.

المباشر للقانون الجديد⁽¹⁾. وهو ما يحيلنا إلى دراسة فكرة الرجعية في ظل أحكام الأمر رقم 03-06 والمرسوم التنفيذي رقم 20-199 في العنصر التالي.

ه: انضباط صياغة القانون ونظام المشاركة علاقة تكامل مع الأمن الإجرائي

تعتبر المشروعية الإجرائية في مجال التأديب مظهرا من مظاهر الأمن القانوني، كونها ترتبط بسلسلة من المبادئ الكلاسيكية في القانون، ترسخ قيمة الحماية وتهدف بشكل أساسي إلى ضمان مشروعية العقوبة التأديبية.

والمشروعية الإجرائية في ميدان التأديب ترتبط بشكل أساسي، ببيان حدود الإجراءات المتعلقة بالمتابعة التأديبية، فهي بمثابة تحصين إجرائي للمتابعة التأديبية، هدفه خلق توازن بين مجموعة المصالح المتقابلة، مصلحة الموظف، مصلحة الإدارة، ومصلحة ترتبط بتحقيق غاية العدالة⁽²⁾.

وهنا نجد أن نص المادة 172 من الأمر رقم 03-06، نصت على إلزامية تبليغ الموظف بسند القرار التأديبي ضمن أجل 8 أيام، تحتسب ابتداء من تاريخ اتخاذ قرار التأديب للموظف المعني⁽³⁾. وبالرجوع لنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، نجد صياغتها كالتالي: "تسري قرارات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي ابتداء من تاريخ إمضاء محضر الاجتماع، وتبلغ كتابيا للموظف المعني في أجل 8 أيام ابتداء من تاريخ الاجتماع"⁽⁴⁾. وهنا تقرير لقاعدة عدم رجعية قرار العقوبة التأديبية، كون قرار التسريح لا ينسحب لتاريخ ارتكاب الخطأ المهني، بل تقرر تاريخ سريانه نسا بتاريخ إمضاء محضر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، وبالجمع بين النصين نتحصل على الفروض التالية:

-التبليغ في المادة 172 يكون من تاريخ اتخاذ القرار.

- التبليغ في المادة 20 يكون من تاريخ إمضاء محضر الاجتماع.

-إجرائيا محضر الاجتماع هو السند الذي على أساسه يتم إعداد قرار التسريح.

(1) أشار له: محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، المرجع السابق ذكره، ص. ص. 370، 369.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ذكره، ص. 20.

(3) المادة (172) من الأمر رقم 03-06، السابق ذكره.

(4) المادة (20) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

- تحديد سريان القرار التأديبي ابتداء مع تاريخ محضر الاجتماع ولو تم إعداده ضمن مراحل لاحقة، من شأنه توحيد تاريخ محضر الاجتماع وتاريخ سريان قرار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وتاريخ المداولات.

- تحديد إمكانية التبليغ ابتداء من تاريخ إمضاء محضر الاجتماع عملي أكثر، على اعتبار أن الجهة المكلفة بالتبليغ من شأنها إعلام الموظف مباشرة بوضعيته الإدارية، ما يمكنه من مباشرة إجراء الطعن أو التظلم وفق الكيفيات المحددة في القانون.

بينما فيما يتعلق بنظام المشاركة وأثره في تسيير ومتابعة الملف التأديبي، نجد أن نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، على إلزامية رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بالنسبة للمسائل التأديبية المتعلقة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة⁽¹⁾.

وقد أثرتنا ضمن العنصر المتعلق بدراسة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، تأثير نوع المهام المكلف بها الموظفين المنتخبين ضمن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء على فعالية تمثيل الموظفين وأثر ذلك على القرارات الإدارية لهذه الأخيرة خاصة إذا تعلق الأمر بمعالجة الملفات التأديبية التي تحتاج لخبرة بسبب الدراسة الإجرائية والموضوعية والقانونية للملف التأديبي.

هذا لا ينقص من أهمية الدور الذي يقوم به ممثلي الإدارة في معالجة وموازنة الملفات التأديبية المتعلقة بالأخص بأخطاء تأديبية قد يترتب عنها التسريح، لكفاءتهم المفترضة ابتداء بسبب الرتب التي ينتمون لها⁽²⁾، ثم لعلاقتهم المباشرة أو الجزئية في الغالب بالتسيير، ولعامل الضمير المهني والأخلاق المهنية التي تفرض عليهم معالجة ملفات التأديب بكل موضوعية بعيدا عن ذاتية الانتماء لممثلي الإدارة، ونفس القاعدة تنطبق على ممثلي الموظفين، وهو جوهر الفكر التداولي الذي يمكن أن ينتج لنا قرارات تضمن العدالة والمساواة من خلال ضمان الموضوعية والحياد.

ز: قاعدة عدم إكمال النصاب وتعادل الأصوات وأثر سحب قرار التسريح في إعادة بناء المركز

القانوني للموظف

(1) أنظر الفقرة السابعة من المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(2) أنظر المادة (10) من المرسوم التنفيذي نفسه.

عند وضع قاعدة إجرائية كأصل عام، يتعين أن يتم ذلك من خلال قراءة استشرافية للأثار التي تنتج عن تطبيقها واقعياً، خاصة إذا ترتب عن القاعدة هدم جوهر إنشاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، القائم على أساس فكرة التمثيل المتساوي وفقاً لنص المادة 63 من الأمر رقم 03-06⁽¹⁾.

وهو الفرض الذي ناقشه في ظل مفهوم المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، من حيث كونها نصت على أن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في شأن الملفات التي تدرسها وإطلاق النص، يدل على أن القاعدة تشمل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأسيسي، إذ يصح اجتماعها بمجرد تحقق على الأقل نصاب $\frac{3}{4}$ من عدد أعضائها، وعند عدم تحقق هذا النصاب يؤجل الاجتماع لدورة ثانية، إذ يتم استدعاء الأعضاء في خلال 8 أيام، وفي هذه الحالة تعتبر اجتماعات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، مهما كان الموضوع الذي تتداول بشأنه سليماً من الناحية القانونية بمجرد تحقق نصاب $\frac{1}{2}$ من عدد الأعضاء⁽²⁾.

وإن كان منطوق نصف الأعضاء يتعين أن يتقيد بمفهوم ضمان التمثيل المتساوي بين الإدارة وممثلي الموظفين وفق طرحنا السابق، غير أن صياغة نص المادة لا تخدم هذا المعنى، بل قد تقرأ في سياق فيه مساس بجوهر المشاركة في التمثيل المتساوي، بسبب سكوت النص عن تحديد صفة النصف المحقق للنصاب "... إذا حضر نصف أعضائها..."⁽³⁾، وإن كان هذا الطرح لا يتوافق مع المنطق، كما نجد أن هذه القاعدة $\frac{1}{2}$ في ظل شرط تساوي التمثيل لا يمكن أن تتحقق حسابياً، بالنظر إلى أن عدد أعضاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لا يقبل دائماً تحقق قاعدة التناسف بالنسبة لعدد ممثلي الموظفين والإدارة كل على حدى (3 أو 5)⁽⁴⁾.

في حين أن من أهم الضمانات التي رصدناها في شأن المحاكمة التأديبية للموظف، التي يمكن أن يترتب عن قرارها تسريح الموظف بسبب متابعته بخطأ من الدرجة الرابعة، قاعدة أنشأت امتيازاً لصالح الموظف وفقاً لقاعدة الإجراء الأصلح له، إذ نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 على أنه في حالة تساوي الأصوات يلجأ إلى إجراء العقوبة الأقل بالنسبة للموظف وهي حالة لا يتم اللجوء فيها

(1) المادة (63) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السابق ذكره.

(3) الفقرة الثانية من المادة (19) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(4) أنظر المطبة الثانية والرابعة من المادة (7) من المرسوم التنفيذي نفسه.

لصوت الرئيس، كصوت مرجح بل على العكس من ذلك يتم اعتماد العقوبة التي تلي العقوبة المقترحة مباشرة⁽¹⁾، بمعنى أنه إذا تم تعادل الأصوات بشأن التسريح يتم اعتماد عقوبة التنزيل في الرتبة طبقاً لنص المادة 163 أعلاه.

بينما سحب العقوبة التأديبية ينضبط بضابطين؛ الأول يتعلق بمراعاة المصلحة العامة، من حيث عدم الإضرار بسلطة الإدارة، ما يؤدي إلى آثار سلبية على الموظفين من زاوية الانضباط، والالتزام بواجبات الوظيفة، ومنه فإجراء السحب يتعين أن يباشر في الحالات المرتبطة بالتطبيق الغير سليم للقانون، وتم تأسيسه على وقائع تناقض الحقيقة⁽²⁾.

وتظهر أهمية إجراء سحب العقوبة التأديبية، بسبب إعادة بناءه للمركز القانوني للموظف، من حيث أن السحب يقتضي إعدام آثار القرار الصادر عن السلطة الإدارية بأثر رجعي، ووقف آثاره بالنسبة للحاضر والمستقبل، بهدف إعادة بناء المركز القانوني الذي تكوّن في الماضي إلى الوضع الذي كان عليه قبل إصدار القرار الذي تعرض للسحب⁽³⁾.

ويعتبر سحب القرار الإداري إذا توفرت شروطه، وقامت موجباته، من أهم الضمانات المحققة للأمن القانوني للموظف، كونه يعيد الموظف لنطاق العلاقة اللائحة التنظيمية، وتمكينه من الاستفادة من كل الضمانات والحقوق المرتبطة بها، في ذات الوقت الالتزام بواجباتها.

2: الأمن القانوني الإجرائي في تسريح الموظف بنص القانون

يرتبط مفهوم التسريح بتعقيد إجرائي، لا من زاوية كثرة الإجراءات، بل من زاوية غموض السند الإجرائي للتسريح، والمرتبب أساساً بغياب مرسوم تنفيذي يحدد بدقة ووضوح قاعدة إجرائية واضحة تبين كيفية التسريح وإجراءاته وطبيعته القانونية، ونقصد هنا التسريح التأديبي بنص القانون. ما نتعرض له من خلال العنصر التالي: تسريح الموظف بنص القانون دون ضمانات وأثره على الأمن القانوني له (أ)

(1) المادة (17) من المرسوم التنفيذي 20-199 السابق ذكره.

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ذكره، ص.486.

(3) احمد برجس غزو الحديثي، المرجع السابق ذكره، ص.259.

أ: تسريح الموظف بنص القانون دون ضمانات وأثره على الأمن القانوني له

تم تصنيف إفشاء الأسرار المهنية أو الشروع في ذلك أو التصرف في الوثائق القانونية، بطريقة غير مشروعة عن طريق تحويلها خارج الأطر القانونية المسموحة، بكونه خطأ مهني من الدرجة الثالثة طبقاً لنص المادة 180 من الأمر رقم 03-06⁽¹⁾، مع ملاحظة أن صياغة نص المادة 182 جاءت عامة من غير تحديد لطبيعة الأسرار المهنية التي تم إفشاءها.

وبالرجوع لنص المادة 48 من الأمر رقم 03-06، نجد أن عموم وصف السر المهني، يستغرق مفهوم الكشف وإفشاء الوثائق الإدارية، سواء كانت وثائق مكتوبة في شكل تعليمات أو أوامر أو برقيات أو كانت شفوية، أو تم العلم بها بمناسبة الوظيفة، أو بمناسبة ممارسة المهام المتعلقة أو المترتبة عليها⁽²⁾ لكن بالرجوع لنص المادة 19 من الأمر رقم 09-21 نجد فيه خروج على مقتضى المادتين 180 و181 من الأمر رقم 03-06، بتقريره أحكاماً مخالفة لمقتضياتهما من خلال تقرير عقوبة التسريح بنص القانون، لكل موظف قام بإفشاء الأسرار المهنية المتضمنة في وثائق مؤشر عليها بكونها وثائق مصنفة، مع توفر النية والقصد في إفشاءها⁽³⁾.

وهنا نلاحظ أن النص لم يتضمن أي ضمانات إجرائية تنقيد بها السلطة التي لها صلاحية التعيين عند اتخاذها لقرار التسريح، بسبب إفشاء أسرار مهنية مصنفة، مع أن عنوان الفصل الرابع أشار إلى طبيعة المسؤولية التي تترتب على الموظف من حيث كونها مسؤولية تأديبية⁽⁴⁾.

وباستقراء مضمون المادة 20 من الأمر رقم 09-21، تتضح إرادة السلطة التنظيمية في التفريق بين الموظف المتعمد إفشاء أسرار مهنية مصنفة، والموظف الغير متعمد، من خلال إخضاع الأخير للنظام الإجرائي للمساءلة التأديبية والضمانات المرتبطة بها⁽⁵⁾. ما يثير إخضاع الموظفين لعقوبات تأديبية مختلفة طبقاً لتوفر قصد إفشاء الأسرار المهنية المصنفة من عدمها.

وهو حكم ينسجم مع خطورة هذه الوثائق، وأثرها على النظام العام والمصلحة العامة، غير أنه في

(1) المادة (180) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (48) من الأمر نفسه.

(3) المادة (19) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(4) أنظر: عنوان الفصل الرابع من الأمر نفسه.

(5) المادة (20) من الأمر نفسه.

ذات الوقت يتناقض مع محددات الأمن القانوني، من خلال خطورة الأثر الذي تقرره المادة 19 من الأمر رقم 09-21، على المركز القانوني للموظف، بالخروج على مبدأ مشروعية العقوبة، وعدم الوضوح الإجرائي في كفيات إثبات الخطأ، فهل يملك الموظف التظلم إداريا من قرار التسريح أم لا؟ إذ لم تتضمن المادة ضمانا تسببب قرار التسريح، ولا كفيات اتخاذه من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، ولم يحدد تاريخ سريان قرار التسريح بالنسبة للموظف، هل من تاريخ ارتكاب الخطأ المهني الناتج عن إفشاء وثائق مصنفة؟ أم من تاريخ اتخاذ قرار التسريح؟

وباعتبار الخطأ المهني المرتبط بإفشاء الوثائق المصنفة تترتب عنه متابعة جزائية⁽¹⁾، يثير هذا الأمر مسألة تعيد السلطة الإدارية المعنية بانتظار نتائج المتابع الجزائية، أم تملك سلطة مسبقة بإصدار قرار التسريح باعتباره سلطة مخولة للإدارة مباشرة بموجب النص؟

ما أثير بشأنه في الفقه المقارن مسألة جدوى الطريق الاستثنائي للفصل بغير متابعة تأديبية، في ظل كفاية الطريق الأصلي الناتج عن المتابعة الجزائية⁽²⁾.

ما يعني ضرورة شرح مقتضيات وكفيات وشروط توقيع عقوبة التسريح على الموظف خارج الأحكام التشريعية، المنصوص عليها ضمن الأمر رقم 06-03، والضمانات التي يكفلها للموظف، تماشيا مع مقتضى وضوح القانون ومفهوميته طبقا للمادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: الأمن القانوني في النظام القانوني للإحالة على التقاعد ونظام الاستقالة

الحق في الحماية يقوم على اطمئنان الموظف على مركزه القانوني، الشعور بالطمأنينة والأمان والثقة والقبول اتجاه النصوص القانونية التي تحكم مركزه القانوني، التي تعكس في حقيقتها تامين هذا المسار.

إذ تتجسد هذه الحماية في نص القانون رقم 83-12، باعتباره المهيكل والمؤطر لنظام التقاعد كونه نظام قانوني متعدد الأبعاد، فهو مظهر من المظاهر التي تنتهي بها العلاقة المهنية للموظف، ويمثل ضمانا مكفولة بموجب نظام الضمان الاجتماعي، وهو تجسيد لحماية الشغل من خلال اعتماد نظام

(1) أنظر: المادة (17) من الأمر رقم 09-21 السابق ذكره.

(2) حسان عبد الله يونس الطائي، المرجع السابق ذكره، ص.343.

الإحالة على التقاعد المسبق، كسياسة تجسد منظور له أبعاد اجتماعية⁽¹⁾. ما يظهر أهمية نظام التقاعد ومدى ارتباطه بنظام الحماية المكفول دستوريا وتشريعيا للموظف.

كما تظهر مظاهر هذه الحماية من خلال نظام الاستقالة، ودوره في حماية المركز القانوني للموظف من خلال مؤشرات الأمن القانوني التي يضمنها النص له، في مباشرة حقه في الاستقالة. وهي العناصر التي نفضلها في التالي: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للإحالة على التقاعد (1) الأمن القانوني في النظام الإجرائي للاستقالة (2).

1: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للإحالة على التقاعد

خضعت أحكام التقاعد ونظامه بالنسبة للموظفين التابعين لقطاع الوظيفة العمومية، والخاضعين بشكل أساسي لأحكام الأمر رقم 03-06 والقانون رقم 83-12 المعدل والمتمم، المؤرخ في 2 جوان 1983 وهو القانون الذي عدل أكثر من مرة⁽²⁾، وكثرة تعديله تؤدي إلى صعوبة النفاذ المادي والفكري لموضوعه، هنا نقترح حسب رأينا أن يتم التعديل على النص الأساسي نفسه لتسهيل قراءته بدل أن يعدل بنصوص منفصلة تضيف تعقيدا فرعيا على النص الأصلي، وتعقيدا يرتبط بالنفاذ المادي لنص القانون بسبب سلسلة النصوص القانونية الموجهة أساسا لتعديله، آخرها القانون رقم 16-15 المشار له أعلاه.

مانتعرض له في العناصر التالية: خصوصية المواد الحافظة وأثر التحول في نظام التقاعد على التوقع المشروع للموظف (أ) السياسة القانونية وأثر التحول في نظام التقاعد على التوقع المشروع للموظف (ب) انضباط لغة النص (الموظف-العامل) (ج).

⁽¹⁾ عبد الرحمن خليفي، نظام التقاعد والمعاشات في الجزائر، مجال وأهمية الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، نظام التقاعد في الجزائر، منازعات التقاعد، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2015، ص.79.

⁽²⁾ أنظر بالنسبة لتعديل وتتميم قانون التقاعد: الأمر رقم 96-18، المؤرخ في 6 جويلية 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 42، المؤرخة في 07 جويلية 1996.

وأنظر: الأمر رقم 97-13، المؤرخ في 31 ماي 1997، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، المؤرخة في 04 جوان 1997.

وأنظر: القانون رقم 99-03، المؤرخ في 22 مارس 1999، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، المؤرخة في 24 مارس 1999.

أ: خصوصية المواد الحافظة وأثر التحول في نظام التقاعد على التوقع المشروع للموظف

من أهم المبادئ التي أرساها "هنري فايول" ضرورة التزام الإدارة باحترام مبدأ المساواة وعدالة المعاملة بين مواردها البشرية، مع ضرورة ضمان قدر معقول من الاستقرار والثبات للوظائف⁽¹⁾. وهي المبادئ التي تتكامل فيما بينها لتوطن تحقيق الاستقرار في الحياة المهنية للموظف، ونظام التقاعد نظام حماية شامل يستهدف مختلف فئات الموظفين، يُسهم في بناء الاستقرار في ميدان الوظيفة العمومية، على الرغم من أهمية هذه الجزئية غير أننا سنوجه بوصلة الدراسة من زاوية تأثير نظام التقاعد على الأمن القانوني.

إذ نلاحظ على نص القانون رقم 16-15 المعدل والمتمم للقانون 83-12، توحيد سن التقاعد بالنسبة لكافة الموظفين والموظفات (60) سنة، إلا أنه يمكن للمرأة الموظفة طلب إحالتها على التقاعد عند بلوغها سن (55 سنة) واستيفائها باقي الشروط على الأخص؛ ما يتعلق منها بضرورة إثبات نشاط فعلي يساوي أو أكثر من 15 سنة من الخدمة، على أن تكون منها مدة خدمة فعلية تساوي 7.5 سنوات تم تحصيل أو تحقق دفع الاشتراكات خلالها⁽²⁾، وتضمن القانون رقم 16-15 أحكاما ناقضت التوقع المشروع لشريحة واسعة من الموظفين، بسبب التخلي عن نظام التقاعد النسبي على الرغم من اعتماد مرحلة انتقالية بين النظامين، وأهميتها كضمان للموظف في حمايته من عنصر مفاجئة القانون⁽³⁾. فعمليا يملك الموظف سلطة ممارسة ومباشرة الحق في التقاعد وفق شروطه وكيفياته المضبوطة بنص القانون.

وهنا تظهر أهمية المواد الحافظة التي تتمثل في تمديد سريان العمل بالأحكام السابقة، صونا لحقوق وامتيازات ومراكز المخاطبين بنص القانون⁽⁴⁾.

غير أن طبيعة الأحكام التي تضمنها القانون رقم 16-15، أظهرت خصوصية في طبيعة الأحكام

(1) مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق ذكره، ص.29.

(2) المادة (2) من القانون 16-15، المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، المتعلق بالتقاعد، يعدل ويتم القانون رقم 83-12. المؤرخ في 2 جويلية 1983 والمتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخ في 31 ديسمبر 2016.

(3) محمد بن أعراب، سهام قيرو، "تمثيلات الأمن القانوني في قانون الوظيفة العمومية قراءة في الضمانات والحقوق المادية والمعنوية للموظف العمومي"، دراسات في الوظيفة العمومية، المجلد 3، العدد 1، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص.68.

(4) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص.169.

الانتقالية التي تضمنها الأخير، كونها طرحت منظورا جديدا لشرط الإحالة على التقاعد النسبي، ولهذا شكلت الأحكام الجديدة المؤقتة، كونها وجهت بالأساس لتغطية المرحلة الانتقالية بسبب التحول التشريعي عن نظام التقاعد صدمة ثانية للموظفين، لكونها تختلف عن الأحكام المعتمدة في الإحالة على التقاعد النسبي المحدد في المادة 4 أدناه؛ إذ تضمنت أحكاما جديدة تمثلت في إمكانية استعادة الموظف من الإحالة على التقاعد بناء على طلبه بشرط استيفائه لشرط تسديد فعلي لاشتراكات تساوي على الأقل 32 سنة، مع توفر شرط السن وهو 58 سنة لسنة 2018 و59 لسنة 2019⁽¹⁾.

ما تختلف أحكامه على شرط الإحالة على التقاعد النسبي المحددة في المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-317 سواء من حيث عدد سنوات العمل 20 سنة، أو من حيث قيمة الاشتراكات لمدة 10 سنوات كاملة⁽²⁾.

الذي يعني أن المادة 7 من القانون رقم 16-15 لم يضمن عمليا حفظ الحق في التقاعد النسبي كمرحلة انتقالية، بل قام بتنظيمه وفق شروط جديدة ولمدة مؤقتة، وهو ما تسبب عمليا في مخالفة عنصر التوقع المشروع والثقة المشروعة لمجموع الموظفين، وهنا تظهر محدودية الأمن القانوني جزئيا في ضمان حماية كاملة من التحول التشريعي في قانون الوظيفة العمومية، بسبب خصوصية علاقته الأساسية التي تربطه بالإدارة، وتربط تنظيم مساره المهني بموجب القانون.

ب: السياسة القانونية وأثر التحول في نظام التقاعد على التوقع المشروع للموظف

تظهر في ظل العلاقة اللائحية التنظيمية خصوصية الحماية التي يضمنها الأمن القانوني للموظف، التي تحيلنا لمضمون التشريع نفسه.

وهو التشريع المؤسس لحماية الحقوق وضمانها. فالحماية تعبر عن إقرار المجتمع باستحقاق الحق الذي يقع في دائرة التوافق مع المصلحة العامة، وهي المعيار الذي ترفع بموجبه الحصانة والضمان على الحق في الحالة التي يناقضاها⁽³⁾.

(1) المادة (7) من القانون رقم 16-15 السابق ذكره.

(2) المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 98-317، المؤرخ في 3 أكتوبر 1998، المتضمن توسيع التقاعد المسبق لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 74، المؤرخة في 5 أكتوبر 1998.

(3) مصطفى مصباح شليبيك، المرجع السابق ذكره، ص. 217.

والتشريع في عمومها يعتبر أهم ضمان للأمن القانوني للموظف، بل يقع في دائرته وفي نوعية الضمانات التي يوفرها له، كلما كانت هذه الضمانات واضحة الحدود والمعالم، كلما تحصّن الحق وتحققت له الحماية، وكلما غابت ملامح التحديد والدقة فيه كلما تداعت مظاهر الحماية والضمان له. ذلك أن من أهم خصائص التشريع ضمان عدالته، من حيث ضمان انسجام التطبيق والتنفيذ بسبب تفرده بخاصية العمومية والتجريد، ووحدة أحكامه وانطباقها على ذات الحالات⁽¹⁾.

إذ تظهر سلطة الإدارة في مباشرة إجراءات الإحالة على التقاعد عمليا باستنفاد شرط السن القانوني (60) سنة وشرط تمديد السن (65) سنة، وهو ما يظهره الحكم الذي تضمنته المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-107: " يمكن المستخدم أن يقرر تلقائيا إحالة العامل (ة) على التقاعد ابتداء من سن خمس وستين (65) سنة كاملة وما فوق"⁽²⁾. وحكم الإمكانية ضمن نص المادة 8 يحيلنا إلى نص المادة 6 من القانون رقم 16-15 من حيث تحديدها لإمكانية تمديد نشاط الموظف بناء على طلبه ب 5 سنوات، وحق الإدارة في إحالته على التقاعد بعد هذا السن⁽³⁾.

وضبط كفاءات تطبيق نظام التقاعد في غير شروطه القانونية بسلطة تقديرية للإدارة، لا تتضبط بمعايير موضوعية، وهو تعقيد تبرز آثاره على النظام القانوني فيما ذكرناه، أما من الناحية الزمنية فكفاءات تطبيق هذا النص هي المحدد الأساسي لأثره على الأمن القانوني للموظف.

فمن أهم الأهداف المرتبطة بخاصية العمومية والتجريد في النصوص القانونية هي ضمان وحدة تطبيق القانون وانطباقه على نفس الحالات⁽⁴⁾، وهي الوضعية التي تتعارض مع حالة تخويل سلطة تقديرية للإدارة، التي تتسبب في اختلاف تطبيق النص والتسبب في عدم توقعيته.

(1) مصطفى مصباح شليبيك، المرجع السابق ذكره، ص.102.

(2) المادة (8) من المرسوم التنفيذي رقم 20-107، المؤرخ في 30 أبريل 2020، المحدد لكفاءات مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 6 ماي 2020.

(3) المادة (6) من القانون رقم 16-15 السابق ذكره.

(4) راجع: عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص.68.

ولعل أبلغ مثال على ذلك اختلاف توجهات نفس الإدارة في تحديد سن إحالة الموظفين على التقاعد، بناء على نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-107، إذ حُدد في إحداها ب 75 سنة كاملة⁽¹⁾ تحتسب إلى غاية 2019/12/31 بينما حدد في مراسلة أخرى ب 70 سنة كاملة⁽²⁾.

وأستشهد هنا بما أورده الأستاذ "محمود محمد علي صبرة" من أن عدم تحديد حدود السلطة التقديرية للإدارة، من شأنه أن ينعكس على فعالية تنفيذ القانون، وتحديد ما إذا كان سيطبق أم لا، ولأي غاية يهدف تطبيقه، التي ينحرف فيها عن تحقيق المصلحة العامة، لصالح المصلحة الشخصية، كل ذلك بسبب طبيعة السلطة التقديرية للإدارة المنفصلة من ضوابط التقييد والمساءلة⁽³⁾.

ج: انضباط لغة النص (الموظف-العامل)

ينضبط الصائغ في صناعة النص القانوني بالمصطلح المتخصص، المعتمد في لغة القانون، فإن كان مقتضى اللغة القانونية الانفتاح على ضوابط حركة المصطلحات القانونية، فهو الانفتاح الذي ينضبط بضرورة أخذ ما ينسجم مع حركة التطور فيها، والتخلي عما يناقض هذه الحركة⁽⁴⁾. فالمصطلح القانوني تنضبط دلالاته في الوظيفة في التفريق بين مصطلح العامل، والموظف وقد حددنا سابقا مفهوم الموظف في نص المادة 4 من الأمر 06-03.

بينما العامل عرفته المادة 2 من القانون 90-11 على أنه "يعتبر عمالا أجراء في مفهوم هذا القانون كل الأشخاص الذين يؤدون عملا يدويا أو فكريا مقابل مرتب في إطار التنظيم ولحساب شخص آخر طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص يدعى المستخدم"⁽⁵⁾.

ما يعني أن هناك فرقا بينا بين مصطلح "الموظف" ومصطلح "العامل" وهو الفرق الذي لم تتم

(1) التعليمية رقم 554، المؤرخة في 15 أوت 2019، الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المتعلقة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالإحالة على التقاعد للموظفين المنتمين لأسلاك الأساتذة الباحثين الاستشفايين الجامعيين وأسلاك الأساتذة الباحثين.

(2) التعليمية رقم 281، المؤرخة في 25 أبريل 2022، الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المتعلقة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالإحالة على التقاعد الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الأساتذة الباحثين، والباحثين الدائمين.

(3) محمود محمد علي صبرة، المرجع السابق ذكره، ص. 251.

(4) عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء محاماة، المرجع السابق ذكره، ص. 322.

(5) المادة (2) من القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.

مراعاته ضمن القانون رقم 15-16؛ أولاً بغياب التأشير للأمر 03-06 ضمن مقتضيات القانون رقم 15-16 هذا من جهة، ومن جهة ثانية غياب مصطلح الموظف ضمن متن النص في مقابل حضور لمصطلح العامل (ة) والذي تكرر ذكره 10 مرات⁽¹⁾. في دلالاته بضبط هذه الدلالة ضمن القانون 12-83 بما يتفق مع الدلالة المصطلحية في غيرها من النصوص.

فإن كان القانون 12-83 موجه لكافة فئات المستخدمين كان يتعين استعمال مصطلحات تدل على هذا التوجه حيث لا يمكن أن نعتم المصطلح ليشمل ما لا يندرج في نطاق دلالاته، وعليه يتعين ضبط هذه الدلالة ضمن القانون 12-83 بما يتفق مع الدلالة المصطلحية في غيرها من النصوص.

وعلى الرغم من تضمن المرسوم التنفيذي رقم 107-20 الإشارة للأمر 03-06 ضمن مقتضياته؛ غير أنه أيضاً أغفل استعمال مصطلح الموظف، إذ تكرر استعمال المصطلح "العامل" 7 مرات⁽²⁾.

فالمصطلح القانوني يتعين أن يستخدم في نطاق حدوده المتعارف عليها ضمن قانون العمل وقانون الوظيفة العمومية، فمن غير الممكن أن يجتمع مصطلح "العامل" و"الموظف" للدلالة على نفس الفئة ضمن قانون التقاعد.

2: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للاستقالة

تُعبّر الاستقالة في أحد أوجهها على تطور نظام الوظيفة العمومية ومرونته، وتكيفه مع الحاجات الاجتماعية للموظف ما يجعل إمكانية انفكاك رابطة الوظيفة العمومية، بناء على طلب الموظف مظهراً من مظاهر الأمن القانوني المكرسة ضمن الأمر رقم 03-06، في الباب العاشر والمنظمة بموجب المواد 217، 218، 219، 220 من الأمر رقم 03-06، غير أن إجرائية تنظيم الاستقالة أثرت على جودة الحماية المكفولة للموظف خلال مراحلها بحيث نرصد مجموعة من المضامين التي تتناقض ومبادئ الأمن القانوني أهمها الغموض، عدم وضوح كفاءات ممارسة الحق، تراجع الحماية الإجرائية للموظف تحت تبرير ضرورة المصلحة وهي العناصر التي نناقشها في التالي: إجرائية الاستقالة أمن قانوني للموظف (أ) الطبيعة المتحركة لمعالجة طلب الاستقالة تتعارض مع الوصول للقرارات الإدارية (ب) النفاذ لإجراء إنهاء المهام بين نظام الاستقالة وإنهاء المهام في المناصب النوعية والوظائف العليا (ج).

(1) أنظر: المقتضيات والمواد (2) (3) (5) (7) من القانون رقم 15-16 السابق ذكره.

(2) أنظر: المقتضيات والمواد (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)، من القانون رقم 11-90 السابق ذكره.

أ: إجرائية الاستقالة أمن قانوني للموظف

حق الموظف في تقديم طلب الاستقالة غير مقيد بتقديم مبررات أو أسباب هذه الاستقالة للإدارة، ما يعني تقييد سلطة الإدارة في فحص دوافع الموظف للاستقالة⁽¹⁾. غير أن هذا الحق رغم ضمانه كأصل عام ضمن الأمر رقم 03-06⁽²⁾ إلا أنه قيد بقيد إجرائي زمني مبرره الضرورة الملحة للمصلحة، وهو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 220 من الأمر 03-06 بمنح الإدارة حق تأجيل قبول الاستقالة لمدة شهرين، بعد أجل الشهرين المحدد في نفس المادة في الفقرة الأولى، كأجل تُفصح فيه الإدارة عن قرارها بشأن استقالة الموظف⁽³⁾. فالإدارة ملزمة في قراراتها بابتغاء المصلحة العامة، وفي حالة تحديد هدفها من قبل المشرع فلا يجوز للإدارة الخروج عنه⁽⁴⁾. إذ تعتبر العدالة غاية من غايات التشريع، من بين أهم مظاهرها التي تتسجم مع تحقيق المصلحة العامة حماية الحق المكتسب⁽⁵⁾. وهو التوازن الذي يظهر في قراءة هذه النصوص ويحقق مدلول الأمن القانوني للموظف.

على أنه من ناحية انضباط الإجراءات التي ترتبط بواقع الممارسة تقييد الإدارة بضرورة المصلحة الملحة ضمن المادة 220 في فقرتها الثانية، لم يُتَطَرَقْ فيه إلى تبيان محددات الدرجات القصوى لضرورة المصلحة، وهو الإغفال الذي من شأنه أن يمدد نطاق سلطة الإدارة في تحديد معايير ضرورة المصلحة وفق ما ينسجم مع طبيعة كل وظيفة، ويتعارض مع ضوابط دقة وتحديد ووضوح النص القانوني، فضرورة المصلحة في المهن ذات التأهيل العالي، تختلف عن ضرورة المصلحة في المهن التي يمكن سد شغور المنصب فيها، ورغم أن الصياغة المرنة للنص تتلاءم مع طبيعة النشاط الإداري، غير أنها عندما تكون قيد على ممارسة الحق من شأنها أن تؤثر في كفاءات ممارسته، ومنه على كفاءات إقتضائه، وبالضرورة إنعكاس ذلك على الأمن القانوني للموظف.

وكون جودة التشريع تُدَّعم تطوره، وانسجامه مع التحول العالمي في ميدانه⁽⁶⁾ فالنص القانوني

(1) أنظر المادة (218) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) المادة (217) من الأمر نفسه.

(3) الفقرة الثانية من المادة (220) من الأمر نفسه.

(4) نجوم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2019، ص.115.

(5) هشام محمد البدري، المرجع السابق ذكره، ص.60.

(6) علي الصاوي، "الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية"، ورقة خلفية لحلقة النقاش التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (Program on Governance in the Arab Region-POGAR)، بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، في بيروت 3-6 فبراير 2003، ص.11. متاح على الموقع التالي: <https://bit.ly/3CM6vh7>.

المنظم للمسار المهني للموظف يتعين أن يكون متكيفا مع طبيعة التحول في ميدان الوظيفة العمومية مسائرا للمستجدات المرتبطة بها، خاصة في مجال الاستقالة كونها يمكن أن تتسبب في تعقيد إجرائي ينعكس سلبا على الوضعية القانونية للموظف، على اعتبار أن الآثار الإجرائية التي تحكم تنظيم الاستقالة تخضع لطبيعة السلطة التي لها صلاحية التعيين⁽¹⁾، وكيفية قراءتها للقانون، وكيفية تنفيذها له في ظل هذه المرونة.

وهنا نلاحظ محدودية في نوعية الضمانات من زاوية الأمن القانوني للموظف، ذلك أن: "... الدستور ينص على تطبيق القانون كما أنشأه المشرع وليس كما كان يمكن أن ينشئه، فالقانون يجب أن يطبق حتى إذا أعتبر سيئا..."⁽²⁾، وبالرجوع لنص المادة 219 من الأمر رقم 03-06 نجد أنها نصت على أن طلب الاستقالة يتدرج إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين عن طريق المسؤول السلمي⁽³⁾، والملاحظ أن النص لم يحدد لنا الإجراءات القانونية التي يمكن للموظف إتباعها، في حالة عدم قيام المسؤول السلمي بإجراء تقديم طلب الاستقالة للسلطة المخولة صلاحية التعيين، لغياب إلزامية الإجراء في النص، كما أغفل نفس النص تقييد المسؤول السلمي بأجل محدد لاستكمال إجراءات تقديم طلب الاستقالة للسلطة التي لها صلاحية التعيين، مع أنه قيّد الإدارة بالتزام الرد على الموظف في أجل أقصاه الشهرين من تاريخ إيداع طلب الاستقالة، على مستوى السلطة السلمية بالجمع بين نص المادة 219 والمادة 220 من الأمر رقم 03-06 في فقرتها الأولى " لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب."⁽⁴⁾ مع أن هذا النص يتضمن دلالة ضمنية تقييد المسؤول السلمي بضرورة تحويل طلب الاستقالة بمجرد استلامه من الموظف، الأمر الذي لم يعزز بضمانة تقديم وصل استلام طلب الاستقالة من طرف السلطة السلمية للموظف⁽⁵⁾، ما يعني عمليا صعوبة إثبات تقديم

(1) المادة (219) من الأمر 03-06 السابق ذكره، إذ أسندت الاختصاص بنظر الاستقالة للسلطة المختصة بالتعيين.

(2) هانس كلسن، المرجع السابق ذكره، ص.137.

(3) الفقرة الأولى من المادة (219) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) الفقرة الأولى من المادة (220) من الأمر نفسه.

(5) على الرغم من الضمانة العامة المرتبطة بإلزامية إجراء التأشير على الطلبات وتوقيع المراسلات ضمن التعليم رقم 1712، غير أنها تعليمات غابت فيها آلية الضمان، وجزءا التخلف عن الإلتزام بالإجراء، والحقوق المترتبة للطرف المتضرر من تمنع الإدارة، وكيفية إثبات هذا التمتع، في ظل إمتياز السلطة العامة، راجع أحكام: التعليم رقم 1712،

طلب الاستقالة في حالة النزاع، لاسيما في حالة عدم تقييد طلب الاستقالة في سجل الإدارة، كما لم يحدد النص جزاء سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة خلال الأجل الأول.

وبالنسبة لتاريخ الاستقالة، فإنه لا يسري بأثر رجعي إلى تاريخ تقديم الطلب، بل يسري ابتداء من تاريخ قبول الاستقالة من الهيئة المستخدمة، إذ يمكن أن ترد الإدارة على طلب الاستقالة بواسطة رسالة إدارية موجهة للموظف المعني تتضمن قبول استقالته، غير أنه غالبا ما يتم قبول الاستقالة بالتأشير بالموافقة من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين على طلب الاستقالة⁽¹⁾. ونتفق مع هذا الرأي بشأن إجراء تأشير السلطة التي لها صلاحية التعيين على طلب الاستقالة بالموافقة.

وبالنظر لكون رأي الموافقة المؤشر به على طلب الاستقالة يعتبر من الأعمال التمهيدية⁽²⁾، لاتخاذ القرار الإداري " قرار الاستقالة" ولا يعتبر عمليا هو قرار الاستقالة بدلالة نص المادة 219 نفسها "...إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة..."⁽³⁾ ونص المادة 220 "لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة بصلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها..."⁽⁴⁾، ما يعني أن قرار الاستقالة يتعين أن يتم تحديد تاريخ الاستقالة فيه، بما يتطابق مع تاريخ الموافقة عليها من السلطة التي لها صلاحية التعيين، ومن المتعين الإشارة إلى أن مقتضيات العدالة تتحدد بعدم الرجعية في سريان أحكام القانون كأحد أهم محددات الأمن القانوني للموظف.

وعلى الرغم من أن تحديد كفاءات ترتيب الاستقالة لأثرها القانوني، يعتبر ضمانا مهمة تتفق ومحددات الأمن القانوني للموظف كونها حافظت على الحق ولم تمس بجوهره، الأمر الذي يتفق تماما مع مفهوم المادة 34 من التعديل الدستوري 2020.

=المؤرخة في 24 أوت 2020، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلقة بالإجراءات الإدارية لإستلام وتوقيع المراسلات.

(1) المادة (219) (220) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره. وانظر: مهدي بخدة، " النظام القانوني للإستقالة -دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري" الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، 2019، ص.48، 49.

(2) في الفقه المقارن أيضا أشير إلى التمييز بين طلب الاستقالة، وقرار الاستقالة الذي تصدره الإدارة والمتضمن قبول طلب الاستقالة، إذ يترتب عنه إنهاء العلاقة بين الموظف والإدارة، وانتهاء مركزه القانوني فيها ما أشار له: حسان عبد الله يونس الطائي، المرجع السابق ذكره، ص.280.

(3) المادة (219) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) المادة (220) من الأمر نفسه.

إلا أن مجموعة الثغرات الإجرائية ضمن نص المادة 219 والمادة 220 من الأمر رقم 03-06 يترتب عنها الإضرار بالمركز القانوني للموظف، حال ممارسته لحق الاستقالة من خلال انعكاس الفراغ الإجرائي على مصلحته الذاتية.

ب: الطبيعة المتحركة لمعالجة طلب الاستقالة تتعارض مع الوصول للقرارات الإدارية

من أهم المظاهر التي توصل لاستقرار العلاقة اللائحية التنظيمية هي التشريع، وهو نفسه الذي يهدد هذا الاستقرار بموجب طبيعة العلاقة اللائحية التنظيمية التي ناقشناها في الباب الأول من هذه الدراسة.

ومن أهم المبادئ التي تترتب على العلاقة اللائحية التنظيمية، أنّ ممارسة الحق ليست تلقائية في ظل هذه العلاقة بل تخضع لرأي السلطة المختصة قانوناً⁽¹⁾. وهو العنصر الملحوظة آثاره في تنظيم الاستقالة من قبل المشرع بسبب تقييد الموظف بنظام إجرائي مُحكم، يحدد مراحل الاستقالة وفق ما أشرنا له أعلاه، وهي النتيجة التي تكافئها الحماية الإجرائية المكفولة للموظف.

وحيث أن النشر والتبليغ من أهم الضمانات المرتبطة بعنصر الحماية والضمان والأمن القانوني وهو محور الحماية الإجرائية في تسيير المسار المهني للموظف، ترجع أهميته لمصدره الدستوري أولاً، ولطبيعة الضمان العام المرتبط به المؤصل له ضمن المادة 34 من زاوية الأمن القانوني في نظام الحق وإنشائه بموجب قانون، وكذا في بعده الذاتي المرتبط بنص المادة 55 من التعديل الدستوري 2020 من حيث حق الموظف بصفته مواطن يملك الحق في النفاذ للمعلومات، المتعلقة بتسيير مساره المهني وطبيعة الإجراءات التي تنظم هذا المسار⁽²⁾. كما أن إجراء تبليغ الموظف بالقرارات الصادرة عن الإدارة في الحالة التي ترتبط بمركزه الذاتي، من أهم الضمانات المرتبطة بحق الموظف في الوصول والنفاذ لقرارات الإدارة⁽³⁾.

فالنشر قاعدة لشفافية العمل الإداري في مواجهة الموظف، ونقيضه الغموض والالتباس بشأن رأي الإدارة في موضوع الاستقالة بين المُدتين المحددتين في نص المادة 220 من الأمر رقم 03-06 (شهران

(1) أحسن بلورنة، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري بين النظري والتطبيقي، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص.24.

(2) المادة (34) و(55) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) في نفاذ القرار بالنسبة للأفراد أنظر: فضيل كوسة، المرجع السابق ذكره، ص.209.

لاتخاذ القرار وشهران بموجب قرار التأجيل⁽¹⁾. وضمن هذا التفصيل، يعتبر صمت الإدارة بعدم إفصاحها عن إرادتها لا بقبول الاستقالة ولا بتمديد أجل قبولها، إنتاج الاستقالة لأثرها القانوني باستنفاد أجل الأربعة أشهر المنصوص عليه في المادة 220 من الأمر رقم 06-03⁽²⁾. وتمكين الموظف من الاستقالة والنفذ لتحقيقها بموجب نص القانون، رتب في أحد أوجهه ضمانات النفاذ للمعلومة بشأن الوضعية القانونية للموظف بنص القانون نفسه⁽³⁾، وتحديد طبيعة مركزه في مواجهة الإدارة، غير أنه ضمان مرهق، يُخضع المركز القانوني للموظف للاضطراب في الحالة التي لا تعبر الإدارة عن إرادتها الصريحة بشأن الاستقالة، ضمن الأجل الأول في الفقرة الأولى من المادة 220 أعلاه.

فالضمانات الإجرائية المرتبطة بإحجام الإدارة عن اتخاذ موقف واضح بشأن الاستقالة ضمن الأجل الأول، يصنف تصرف الإدارة في هذه الحالة على أنه قرار سلبي.

وهو القرار الذي يقوم وصفه في الحالة التي تكون فيها الإدارة، ملزمة بموجب نص القانون باتخاذ القرار وتغيب فيه سلطة التقدير المخولة لها بنص القانون⁽⁴⁾. وهنا نجد أن سلطة الإدارة التقديرية بتمديد الاستقالة مقيدة بشهرين فقط تكتسب بعدها الاستقالة بقوة القانون⁽⁵⁾. وتختفي ضمن القرار السلبي ضمانات النفاذ للقرار الإداري؛ فالقاعدة أن القرار الإداري السلبي بسبب طبيعته الغير القابلة للشهر، يترتب عليه امتناعية أن يكون محلا لإجراء التبليغ أو النشر⁽⁶⁾.

وهنا نرى أن نص المادة 220 يتناقض مع الحكمة فيه، على اعتبار أن التمديد يُدلل أساسا على ضرورة المصلحة القصوى التي يُستبقى بسببها الموظف في منصبه، وعدم اتخاذ الإدارة لقرار تمديد مدة قبول الاستقالة، يُقرأ ضمنا على أنه لا توجد ضرورة مصلحة ملحة تستدعي استبقاء الموظف في منصبه ما يعني أن هناك تعسف في تجاهل الإجراء، وعدم اتخاذه إضرارا بمصلحة الموظف.

(1) المادة (220) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(2) مباركة بدري، "التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة التوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2014، ص.126.

(3) الفقرة الأخيرة من المادة (220) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) فضيل كوسة، المرجع السابق ذكره، ص.55.

(5) الفقرة الثانية من المادة (220) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(6) عبد القادر غيتاوي، "القرار السلبي دراسة مقارنة"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 1، العدد 2، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2013، ص.44.

ولهذا كان الأولى تقرير الاستقالة في هذه الحالة بقوة القانون ضمن نطاق الأجل الأول ضمانا لعدالة الإجراءات وتكافئها، على اعتبار أنه من حق الموظف باعتباره مواطن الحصول على المعلومات الكافية بشأن طلب استقالته وأسباب استبقائه⁽¹⁾. فمقتضى انتظام النظام القانوني يترتب عليه ضرورة انتظام حياة الناس، بحيث يكون باستطاعتهم تحقيق تصوراتهم أو ترتيباتهم الخاصة بموجب قواعد قانونية تضمن منطقية التنسيق والوضوح⁽²⁾. فالإجراءات الغير مرئية من طرف الإدارة تشكل قاعدة لخلق الريبة والشك⁽³⁾، وبالتبعية يترتب على طبيعة موقف الإدارة السلبي من طلب الاستقالة التأثير المباشر على حق الموظف في النفاذ للمعلومة، وهو التناقض الذي يحيلنا له عدم إنضباط اللغة الإجرائية وتأثيرها على الأمن القانوني للموظف.

إذ يُحقق الجانب الإجرائي في عمل الإدارة هدفا مزدوجا، فهو آلية يُسْتَنْدُ لها في حماية الحق وضمانه، وهو في ذات الوقت قيد يُصوب عمل السلطة الإدارية، ويُصحح مسارها إن هي انحرفت على ضوابط الموضوعية، ويضمن فعالية أدائها⁽⁴⁾.

ج: النفاذ لإجراء إنهاء المهام بين نظام الاستقالة وإنهاء المهام في المناصب النوعية والوظائف العليا
بالرجوع لنص المادة 216 من الأمر رقم 03-06 نجدها عبرت عن إنهاء الخدمة في الفقرة الأولى والأخيرة كالتالي " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف... يتقرر الإنهاء التام للخدمة..."⁽⁵⁾. ما يعني أن المراد من النص هو قطع العلاقة الوظيفية بشكل كلي ونهائي، وهو الطرح الذي يتأكد معه استبعاد إنهاء المهام في المناصب العليا، والوظائف العليا بالنسبة للموظفين من نطاق المادة 216 من الأمر رقم 03-06.

ووفقا لتأصيل الأستاذ "هاشمي خرفي" لمفهوم منصب العمل؛ من حيث مساهمته في حماية المركز القانوني للموظف، بتحصن رتبته من المساس بها بسبب إجراء سحب المنصب من هيكله الوظائف في الإدارة، وينسجم مع المتطلبات التنظيمية من زاوية تأطيرية أو هيكلية، من حيث إتاحتها

(1) أنظر: المادة (55) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) وليد محمد الشناوي، "الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد"، المرجع السابق ذكره، ص.287.

(3) عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ذكره، ص.129.

(4) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000، ص.137.

(5) المادة (216) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

لتكوين مجموعة المناصب العليا أو الوظائف العليا، وفقا لما يتيحه نظام السلك والرتبة⁽¹⁾. في ذات السياق توصل "زياد عادل" إلى تمنع مركز الموظف من المساس به عن طريق التسريح، وهو ما يشكل ضمانا تدعم ثبات واستقرار المركز القانوني للموظف⁽²⁾، فمفهوم الوظائف العليا يرتبط بتولي مسؤوليات في السلطة⁽³⁾ إذ تضمن المرسوم التنفيذي رقم 90-226 سلسلة الإجراءات والضمانات المرتبطة بحالة إنهاء التعيين في الوظائف العليا⁽⁴⁾.

ونزيد في هذا العنصر التركيز على مجموعة الإجراءات التي تضمن للموظف المكلف بوظيفة عليا أو منصب عالي النفاذ لمجموع هذه الإجراءات ما يتناسب مع حمايته من دلالة القرارات الفجائية فإجرائيا وفق الذي ورد في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، يبقى تكليف الموظف قائما بالوظيفة العليا، إلى غاية تبليغ الموظف بقرار إنهاء المهام في الوظيفة العليا⁽⁵⁾.

وتختلف طبيعة الشغور في الوظائف العليا، عن طبيعة الشغور الناتج عن الاستقالة، ذلك أنه في الغالب يتزامن التعيين الجديد في الوظيفة العليا مع إنهاء المهام، ولذلك هناك قيد وحيد على الموظف المعين في وظيفة عليا، ولو تم إنهاء مهامه بناء على طلبه طبقا لنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي أعلاه، وهي انتظار إصدار قرار إنهاء المهام، وتبليغه للمعني طبقا للفقرة الثانية من المادة 28⁽⁶⁾.

وعلى الرغم من كون ضمانات التبليغ بقرار إنهاء المهام من الضمانات المهمة في تحديد المركز القانوني للموظف، غير أنها ضمانات منقوصة بسبب أن النص لم يتضمن الإشارة إلى أجل أو مدة معالجة طلب إنهاء المهام، كما لم يتضمن تقييد السلطة التي لها صلاحية التعيين بقيد زمني في إصدارها لقرار إنهاء المهام في الوظيفة العليا، بل ترك الأمر للسلطة التقديرية للمسؤول المعني وفق ما يتناسب مع

(1) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق ذكره، ص.118.

(2) زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضماناته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص. 131.

(3) الفقرة الثانية من المادة (15) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(4) أنظر: الفصل الرابع من المرسوم التنفيذي 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، المؤرخة في 28 جويلية 1990، (المعدل والمتمم).

(5) المادة (28) من المرسوم التنفيذي نفسه.

(6) الفقرة الثانية من المادة (27) والفقرة الثانية من المادة (28) من المرسوم التنفيذي نفسه.

مقتضيات ضرورة المصلحة.

وامتدادا لنظام الضمانات تم النص في إطار المركز القانوني الشاغل لوظيفة عليا، بضمان الحق في النفاذ المادي للمعلومة، المتجسد في ظل المرسوم التنفيذي رقم 90-226 وضمان عدم مفاجئة الموظف بقرار إنهاء مهامه، بضرورة تبليغه من قبل السلطة المختصة بالإجراء السابق له وهو إجراء اقتراح إنهاء المهام⁽¹⁾. ويشكل هذا الإجراء درجة من درجات الأمن القانوني، ويتفق مع منطقية التسيير الإداري، ويضمن نوع من الشفافية في إنهاء التعيين من الوظائف العليا.

بينما بالنسبة للمناصب العليا وإن حددت بعض المراسيم التنفيذية شروط التعيين فيها غير أنها لم تتعرض لأسباب إنهاء المهام ولا إلى إجراءاتها، وهو ما يتمنع معه النفاذ لنوع هذه الإجراءات، ويرتب غموضا وإبهاما في شأن الوصول والنفاذ لها، بالنسبة لهذه الفئة كونه لم يرد لا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ولا في القوانين الأساسية الخاصة⁽²⁾.

وفي موضوع محددات المركز القانوني للموظف اتجاه الوظيفة حتى في ظل مفهوم نهاية وانتهاء الخدمة، يقع على عاتق الموظف المستقيل التزام بالسر المهني لمدة 10 سنوات تُحتسب ابتداء من تاريخ الإحالة على الاستقالة⁽³⁾.

وهنا نجد تطور في مفهوم الواجبات كون نطاق سريانها في مواجهة الموظف، يتجاوز حدود العلاقة القانونية الأساسية التي تربط الموظف بالإدارة، ما يعني ضرورة أن تُطور القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، ضمانات تتجاوز حدود العلاقة القانونية الأساسية بما يخلق نوع من التوازن بين مفهوم الحماية والالتزام.

(1) الفقرة الأولى من المادة (28) والفقرة الثانية من المادة (28) من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السابق ذكره.

(2) أنظر: الأمر رقم 03-06 السابق ذكره، وانظر: القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 12 سبتمبر 2019، المحدد لتصنيف المدرسة العليا وشروط الالتحاق بالمناصب العليا التابعة لها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، المؤرخة في 10 نوفمبر 2019.

(3) المادة (14) من الأمر رقم 21-09 السابق ذكره.

المطلب الثاني:

دور المؤسسة القضائية والدستورية في ضمان الأمن القانوني والإجرائي للموظف

تعتبر الرقابة القضائية أحد أهم الأدوات الرقابية في مواجهة النشاط التنفيذي، خاصة في قطاع الوظيفة العمومية في نطاق تسيير المسار المهني للموظف، بسبب هشاشة مركزه بالنسبة للإدارة، وهو ما يُظهر أهمية تعزيز المشرع لأدوات حماية الموظف، بالأخص المرتبطة بضمان اللجوء للقضاء، كونها انعكاس لدولة القانون⁽¹⁾. فالقضاء من أهم المؤسسات في هيكل الدولة القانونية، له علاقة بصناعة القانون وتطويره من خلال بحثه في كفاءات تطبيق القانون من وجهة نظر قضائية، يُقوم علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، من خلال مباشرة سلطته في رقابة الانحرافات التشريعية، وانحرافات إساءة استعمال السلطة وهو الضامن للحقوق والضمانات والحريات سواء في إطارها العام، أو في إطار العلاقة اللاتحوية التنظيمية

وبالرجوع لمدونة أخلاقيات مهنة القضاء نجدها تعرضت في مقدمتها؛ إلى كون الطمأنينة وبحث الاستقرار في المراكز القانونية، هو هدف وغاية دولة القانون، التي لا تستقيم إلا باحترامه على وجه المساواة من قبل السلطة والمحكومين، وليكتمل هذا الدور لا بد للقضاة من إقامة ميزان العدل وبذل الجهد في تحقيقها⁽²⁾. ففي ذلك إشارة واضحة للدور الذي يلعبه القضاة في إعلاء ميزان العدل، وتحقيق الأمن القانوني من خلال دورهم في إعادة ضبط ميزان الحقوق والحريات وفقا لمفهوم العدالة في نص القانون.

ومدلول الأمن القضائي يرتبط باستقلال المؤسسة القضائية، وقدرتها على ضمان سهولة النفاذ للعدالة، وإصدار أحكام لها مقومات الجودة والتنوع مع امتلاك الأدوات القانونية لتنفيذها، ما يُسهم في تدعيم الثقة في الهيئات القضائية كضامن للحقوق⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص.299.

(2) أنظر مقدمة مدونة أخلاقيات مهنة القضاة: المجلس الأعلى للقضاء، المداولة المصادق عليها يوم 23 ديسمبر 2006، المتضمنة مدونة أخلاقيات مهنة القضاة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 14 مارس 2007. ص.ص.15، 16.

(3) فؤاد الصامت، "علاقة الأمن القانوني والقضائي بالأمن التعاقدية في المعاملات العقارية"، مجلة المناورة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 21، المغرب، 2017، ص. 268.

ما يعني أن جودة النظام القضائي، تتعكس بالضرورة على دعم وتعزيز الأمن القانوني للموظف في ميدان الوظيفة العمومية، وهي النقطة التي تتأثر بمجموعة من العوامل، وطبيعة النصوص التنفيذية المرتبطة بالأساس بتطبيق الأمر رقم 03-06 ومدى ثباتها وتغيرها، انسجامها مع مقتضى الأمن القانوني، أو كونها تؤثر لحالة اللأمن القانوني للموظف ومدى تأثيرها في مركزه القانوني، وهي بعض العوامل التي تحدد موجبات البحث في الاجتهاد القضائي، كمعيار معزز للأمن القانوني للموظف؛ ما نبخته في العناصر التالية: الاجتهاد القضائي دعم لاستقرار أحكام الوظيفة العمومية (الفرع الأول) الأمن القانوني للموظف في قضاء الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاجتهاد القضائي دعم لاستقرار أحكام الوظيفة العمومية

يعالج الأمن القانوني القانون بمراعاة مبادئه ومقتضياته، ويعالج الأمن القضائي القانون وأحكام القضاء بمراعاة مبادئه ومقتضياته، والقاضي يبحث في القانون وروحه، وجوهره، وفق ما رأيناه أعلاه لإحلال قواعده على وضعيات قانونية رُفِعَتْ له لالتباس حلها القانوني أو لمخالفة أحكام القانون نفسه.

إذ يتعين إصدار القرارات والأحكام القضائية بهدي من نصوص القانون، ووفقا لمقتضياته وموجباته، فالقاضي مقيد بالنصوص القانونية، مُنفذ لأحكامها يتمتع بضمانات الاستقلالية في مباشرة مهامه، وتلك الاستقلالية نفسها لا تُقيدته إلا من حيث إلزامية خضوعه لحكم القانون⁽¹⁾، وفي ظل هذا العنصر نتناول النقاط التالية: الأمن القضائي في اجتهادات الوظيفة العمومية (أولا) التفسير القضائي معزز لتطور نصوص الوظيفة (ثانيا).

أولا: الأمن القضائي في اجتهادات الوظيفة العمومية

يرتبط الاجتهاد القضائي بحالات النص القانوني، من حيث تبريره للأعمال القانونية الصادرة بالاستناد له، وإضفاء المشروعية عليها أو العكس من ذلك، كما أنه ميزان الخصوم في إحقاق الحق وضمان المساواة⁽²⁾.

فالعناية بجودة القانون من حيث وضوحه ومفهوميته مهما بلغ الحرص فيها، فإنها لا يمكن أن

(1) أنظر: المادة (163) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (165) من التعديل الدستوري نفسه، إذ يتمحور موضوع نص المادة 165 في كون القضاء يحكمه مبدئين أساسين لا يمكن أن يحيد عنهما بل ويهدف إلى ترجمتهما في قراراته وأحكامه، وهما مبدأ الشرعية ومبدأ المساواة.

تضمن شفافية مطلقة لكيفيات تطبيق القاعدة القانونية، فهناك دائما جانب من الغموض المرتبط بموضوع الأمر رقم 03-06 أو بكيفيات بتطبيقه، وهو الأمر الذي يفرض تدخل القضاء، التدخل المضمون بنص القانون وفقا لما جاء ضمن نص المادة 168 من التعديل الدستوري 2020، من حيث اختصاص الأخير بمراجعة ونظر القرارات الصادرة عن المؤسسات والهيئات الإدارية⁽¹⁾.

والغموض القانوني في ميدان الوظيفة العمومية، يرتبط أساسا بعدم مقبولية الحل المرتبط بتطبيق النص على وضعية من الوضعيات المعينة التي تعتري المسار المهني للموظف، سواء كان مصدره الإدارة أو اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو لجان الطعن، أو غيرها من الهياكل المؤسسية التابع لها الموظف، ذلك أن تطبيق القانون يرتبط بالإمكانية، كما يرتبط بوضعيات واقعية، قد تجعل من تطبيق القانون أمرا معقدا أو مستحيلا، وتظهر أهمية الاجتهاد القضائي في مجال الوظيفة العمومية بسبب طبيعة المرونة في نصوصها، والصياغة المرنة للنص تثير مسألة اللأمن القانوني في تطبيق هذه النصوص بسبب خاصية الصلاحيات التقديرية التي يتيحها للإدارة؛ ما يدفع الأخير إلى طلب تعزيز وضمأن أمنه القانوني باللجوء للقضاء، وأحكام القضاء في ميدان الوظيفة العمومية كما في غيرها تطرح مسألة طبيعتها التطورية.

والطبيعة التطورية للاجتهاد القضائي، يُمكن أن تجعل منه مصدرا للأمن القانوني بالنسبة للمتقاضين نفسه؛ بسبب عدم ثبات الاجتهاد من حيث عدم إمكانية الاحتجاج به كأساس لتبرير فكرة الحق المكتسب، فتغير الاجتهاد القضائي مبرر من الناحية الواقعية والمنطقية، بسبب كونه يرتبط بدور القاضي في تنفيذ القانون، ما يناقض ما نصت عليه المادة 6 من اتفاقية حقوق الإنسان⁽²⁾، والذي بدوره يرتبط بوضعيات قانونية واجتماعية متطورة، ويحيلنا هذا التناظر المعرفي الذي تعرفنا عليه في مراحل هذه الدراسة، إلى تثبيت الحماية ونفيها في آن واحد، القول بالضمأن وهدمه في ذات الوقت.

أي أن الاجتهاد القضائي يمكن أن يكون مصدرا للأمن القانوني للموظف، وبذلك يجد الموظف نفسه أمام إمكانيات وفرضيات متعددة لتطبيق القضاء للنص، الذي شكل في ذات الوقت مصدرا لاهتزاز الوضعية القانونية التنظيمية له والتأثير في استقرارها وثباتها.

(1) المادة (168) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) جان بيار كامبي، "قضايا راهنة الأمن القانوني والأمن الإجتهادي" ترجمة محمد عرب صاصيلا، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 6، لبنان، 2006، ص. 1524.

فغالبا ما يلتزم القاضي باللجوء إلى الاجتهاد في حالة غياب النص التشريعي، أو كونه غامضا أو أن أحكامه يعتريها النقص، ما ينعكس بدوره في ضمان الأمن القانوني⁽¹⁾.

مما يعني أن الاجتهاد القضائي مرتبط بضرورات عملية تفرض تفاعل القاضي مع النص القانوني ومعالجة الملفات المتنازع فيها، تحت ضابط عدالة القانون، ومراعاة مقتضيات الأمن القانوني.

فقدرة المشرع على حصر مختلف الوقائع في التشريع محدودة، نتيجة تشعبها واختلافها للدرجة التي تؤثر في وزنها بميزان العدل، ولذلك يخول للقاضي سلطة تقديرها، ووضع ما يتناسب معها من الحلول الموضوعية وفق الملائم لكل واقعة⁽²⁾.

على أن الاجتهاد القضائي في مجال الوظيفة العمومية، له أهمية خاصة تنعكس على جودة ومعيارية تطبيق القانون، وضبط أثره على المركز القانوني للموظف، بما يتلاءم مع موجبات العدالة والإنصاف، زيادة على أهميته للإدارة في توضيح النصوص الغامضة بالنسبة لها والمتنازع في تفسيرها وكيفياته، ما يوحد تطبيق هذه النصوص على المستوى الإداري، وينعكس على ضمان الأمن القانوني الموضوعي والذاتي للموظف، في تصويبه كصفات تطبيق القانون، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة قواعد النصوص القانونية للوظيفة العمومية، وبالأخص في جانبها الإجرائي والموضوعي على حد سواء وطبيعة صياغتها المرنة، وحدود السلطة التقديرية للإدارة في تنفيذ القانون، والتعقيد الذي تفرضه كصفات تطبيق النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر رقم 03-06 الناجمة عن هذه الوضعية، والتعقيد الذي يفرضه تطور الممارسة الإدارية المرتبطة بسلطة تنفيذ القانون، ونوعية الإمكانيات التي تمنحها النصوص للإدارة ضمن حدود ضرورة المصلحة، وكيفيات انعكاس كل ذلك على الموظف.

وعلوية الدستور هي الضامن لحماية الأمن القانوني، وهو الثابت والمستقر بالجمود وفي أوجهه السياسية يشير إلى نظام الشرعية، وفي ناحية القضاء هو المشروعية، بينما انعكاسه في المجتمع هو تعبير عن الرهبة⁽³⁾.

لكن السؤال، هل تضمن هذه التركيبة الأمن القانوني للموظف؟ إذ يظهر في النهاية أن الضمانات

(1) خالد عجالي، "دور الاجتهاد القضائي في تحقيق الأمن القانوني"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 3 جامعة سعيدة الطاهر مولاي، الجزائر، 2014، ص. 381.

(2) نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق ذكره، ص. 116.

(3) يوسف حاشي، المرجع السابق ذكره، ص. 201.

التي يقدمها القضاء لا تضمن أماناً قانونياً كلياً للموظف، بسبب طبيعة وضعيته أولاً، وبسبب فكرة الموازنة بين المصالح ثانياً.

فعلى سبيل المثال ظهر في قرارات مجلس الدولة الفرنسي، تخويل الإدارة سلطة النظر في آثار تنفيذ أحكام القضاء، بعد أن تصير نهائية من خلال منحها الحق في رفض تنفيذها، في الحالة التي تُقَدَّر فيها أن هذا التنفيذ سينعكس ويمس بالنظام العام ويهدد الاستقرار والأمن⁽¹⁾.

وهنا نصل إلى أن الإجابات على التساؤلات التي نطرحها لا تحتكم لقاعدة ثابتة، إنما تحتكم إلى عوامل تطبيق القانون في الزمان والمكان، وطبيعة القاعدة القانونية المتنازع بشأنها، ونظم سريانها، فلا يحتكم الأمن القانوني، ولا الاجتهاد القضائي في هذا العنصر لمنطق الحقائق المطلقة.

ثانياً: التفسير القضائي معزز لتطور نصوص الوظيفة العمومية

لا شك أن للقضاء أهمية كبيرة في تحقيق الأمن القانوني للموظف، وضمان مراعاته من قبل السلطة الإدارية من خلال اجتهاداته القضائية المتخصصة في موضوع الوظيفة، وما ترتبط به من مجموعة الضمانات القضائية المبنية على أسس الشرعية والاستقلالية.

ومن بين الضمانات القانونية في اللجوء للقضاء في منازعات الوظيفة العمومية، هي تلك الضمانات التي يمنحها القاضي من خلال تفسير الأمر رقم 03-06.

إذ بتصدي القاضي للنص بالتفسير بحثاً عن إرادة المشرع، ومقصده في حدود النص، وهو الذي يُظهر وجهها من أوجه الحماية للحقوق في مواجهة التنفيذ الغير السليم للقانون⁽²⁾. الذي يعني أن القاضي يستند إلى الأمر رقم 03-06، فهو قاعدة لإعمال الرأي فيه بالاجتهاد، فيما خفي حكمه في مضمونه وبالتالي يمثل تفسير القاضي للنص دعم للمركز القانوني للموظف، في مواجهة الإدارة في تطبيقات النص.

وطبيعة التفسير القضائي، من حيث مصدره وهو اجتهاد القاضي، وإعمال جهده في الوصول للحل يجعله متأثراً بجملة من العوامل المطروحة في المنازعة القضائية، ويترتب على ذلك أن توصله لحكم

(1) هشام محمد البدري، المرجع السابق ذكره، ص. 175.

(2) أنظر: صالح الدين شرقي، "دلالة المنطوق والاستدلال بها في تفسير القانون"، مجلة الإحياء، المجلد 21، العدد 28، كلية العلوم الإسلامية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2021، ص. 489.

مختلف بالنسبة لتفسير نفس النص، سببه تغير ظروف المنازعة القضائية⁽¹⁾.

لكن واقع الوظيفة العمومية يطرح وفق ما أثرناه في أكثر من موقع في هذه الدراسة، ضرورة أن يتحوط القضاة قدر الإمكان، وبما لا يخل بالأمن القانوني للمتناقضين في التحول عن اجتهاداتهم القضائية أو تفسيرهم للأمر رقم 03-06، كونه لا يخرج عن قاعدة العمومية والتجريد المشار لها سابقا، وطبيعة عموميته ملازمة لها فكرة العلاقة اللائحية التنظيمية؛ بمعنى أنه في الغالب ينطبق على فئات تتماثل مراكزها القانونية، وتغير تفسير النص بالنسبة لنفس الفئة وفي نفس موضوع القاعدة القانونية، سيعمق انفصال الموظف عن ممارسة الحق في اللجوء إلى القضاء.

ففي مسألة تثبيت القاضي لحكم القانون الواضح، وتأكيد على كفاءات تطبيق النص على الوضعيات المتنازع فيها، لوضوحه ابتداء على مستوى النص، كما في حالة العطل السنوية وعدم قابلية إخضاعها لمبدأ التعويض المالي طبقا لما جاء ضمن نص المادة 205 من الأمر 03-06 وهو نفس الحكم المثبت في قرار مجلس الدولة⁽²⁾. إذ يشير هذا القرار إلى مظهر آخر من مظاهر توازي قواعد الاجتهاد القضائي وقواعد القانون في ميدان الوظيفة العمومية، ما ينسجم كلية مع أحكام المادة 207 من الأمر رقم 03-06، في تقريرها لقاعدة استثنائية في استحقاق الراتب لأوقات لم يعمل بها الموظف على أن ترتبط هذه الاستفادة بتقريرها صراحة في منطوق المواد التي تضمنها الأمر موضوع الدراسة⁽³⁾.

وتظهر أهمية الاجتهاد القضائي في انضباطه بمجموعة من الضوابط لينسجم مع تحقيق مطلب الأمن القانوني أهمها؛ ما تعلق بالالتزام القانوني الواقع على القاضي بضرورة تسبب الحكم تسببا يبرر موضوعه، كما يتعين أن يكون منطوق الحكم محققا لمطلب المقرئية والمفهومية، والقابلية للتنفيذ والوضوح، وهي عوامل يشترط توفرها في حكم القاضي احتراما لمبدأ مصادقية العدالة⁽⁴⁾.

لكن طبيعة تحقيق الأمن القانوني للموظف في الاجتهاد القضائي، يرتبط بمدى تأثير هذا الأخير في ممارسة السلطة الإدارية وكيفية تسييرها للمسار المهني للموظف، على اعتبار أن الإدارة عمليا تلتزم

(1) خالد الزغبي، منذر الفضل، المرجع السابق ذكره، ص.113.

(2) مجلس الدولة، القرار رقم 074241، المؤرخ في 14-06-2012، بين (م.و.ب.ت.إ.أ.) و(م.أ) متاح على موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3IRoVqo> أطلع عليه يوم: 20-09-2021 على الساعة 23: 25، إذ تضمن

الميد التالي: " لا تعوض العطلة السنوية في الوظيفة العمومي براتب "

(3) المادة (207) من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

(4) أنظر: التزامات القاضي في مدونة أخلاقيات السابق ذكرها، ص. 17.

في ممارسة نشاطها بسلسلة من الإجراءات القانونية التي تعتمد على فكرة السلطة وتسلسلها.

ما يحيلنا إلى ضرورة ضمان الوصول إلى نص الاجتهادات القضائية، باعتبار أن تحقيق اليقين في القانون يشمل قرارات المحاكم، كون هذه الأخيرة تتضمن تفسيراً وشرحاً للقانون، أو قد تنتج قواعد قانونية جديدة⁽¹⁾. والعنصرين الأخيرين يتفقان مع جوهر الأمن القانوني، فتعزيز التمكين من الوصول الفكري للاجتهادات القضائية ترجمة فعلية لنص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 بضمان وضوح القانون والوصول له.

تكملة للعنصر أعلاه وفي تحديده لأدوات النفاذ للقرارات الصادرة عن المحكمة العليا ومجلس الدولة، من خلال نشرها، وتحقيق سهولة العلم بالحلول القضائية المترتبة عنها، أشار الأستاذ "بوشير محند أمقران" إلى ضرورة إعداد أرضية رقمية للاجتهادات القضائية وللمعطيات القانونية⁽²⁾، وهو حل واقعي يحتاج إلى تفاعل مؤسسي وتنظيمي ليحقق نتائجه.

وهنا علينا أن نشير إلى أن نظامية العمل الإداري، وطبيعة فكرة المهنة التي تسيطر على الحياة المهنية للموظف، تُظهر عامل الأمن القضائي في مَحْيَالِه، بمظهر الريبة والتشكك نظراً لسطوة الفكرة؛ أن تسيير حياته المهنية يخضع للقانون، والقانون لا مهرب من تنفيذه، على مختلف الوضعيات التي تبرز خلال مساره المهني، وهو فرض في جانبه صحة، غير أنه يتعين تفعيل عنصر التعاون الذي أشرنا له سابقاً في دور المؤسسات القضائية، مع مؤسسة الوظيفة العمومية لبناء ثقافة تكوينية ترفع وعي الموظف في دور القاضي في الانتصاف لحقه، ودوره في تفسير النصوص القانونية الغامضة، وضمان أمنه القانوني والقضائي على السواء.

وبالرغم من وجود قاعدة قانونية توجيهية في كفاءات تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، من الممكن أن ينجح على تنفيذ القانون وضعيات قانونية، تنعكس على المراكز القانونية

(1) اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون، قائمة معايير سيادة القانون، المعتمدة من قبل لجنة البندقية في دورتها 106 بكامل أعضائها، البندقية 12-11 مارس 2016 والمؤكد من ممثلي الوزراء بتاريخ 7-6 سبتمبر 2016، ومن قبل مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا في دورته 31 بتاريخ 21-19 أكتوبر 2016، ومن قبل الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بتاريخ 11 أكتوبر 2016 القرار 2178(2017)، ص. 24.

(2) محند أمقران بوشير "تغير الاجتهاد القضائي بين النص والتطبيق"، الملتقى الوطني حول الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، يوم 6/5 ديسمبر 2012، ص. 73. وهي الأرضية التي أسماها "...بنك للمعطيات القانونية والقضائية...".

للمخاطبين بتصرفات الإدارة، كما تمس بحقوقهم المكتسبة سواء عن طريق التوسع في تفسير النص أو عدم احترام ضوابطه الإجرائية.

وهي الحالة التي ظهرت فيما ذهب له مجلس الدولة، في قراره رقم 039135 ، المؤرخ في 2007/11/14 ، إذ توصل مجلس الدولة إلى ترجيح الحفاظ على المركز القانوني للمرشحين للمسابقة، بالاستناد إلى قرارات سابقة من هيئة الرقابة تفيد مطابقة المقررات والإجراءات المتخذة من قبل الإدارة للقانون، وهي الإجراءات والأوضاع التي ترتب عنها مراكز قانونية، لا يمكن التراجع عنها بسبب مفهوم تثبيت سلطة الرقابة الممنوحة لمصالح مديرية الوظيفة العمومية، ما حجب حقها في الرجوع عن قراراتها الأمر الذي توصل له قضاة مجلس الدولة⁽¹⁾.

إذ أن مطابقة مصالح الوظيفة العمومية للتصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة، في شكل قرارات أو مقررات تتضمن شروط فتح المسابقة كما في الحالة أعلاه، ثم تقرير نتائج تناقض قرار المطابقة، ترتب عنه تفعيل مراقبة قضائية تتعارض أحكامها وقراراتها مع توجه الإدارة، لصالح حفظ المراكز القانونية للمخاطبين بالقرارات الإدارية.

وبتصفح المرسوم التنفيذي رقم 95-293 نجد أنه لم يتضمن إشارة إلى حكم القانون في الحالة التي تتراجع فيها مصالح الرقابة عن رأيها في المطابقة بسبب إغفالها أو خطأها في تطبيق القانون، وهنا نجد أن المساحة التي حوّلت للقاضي ممارسة سلطته في تفسير النص، هي تلك التي تتعلق بالنطاق الزمني لممارسة حق الرقابة بالنسبة لمصالح الوظيفة العمومية، هل يمكن أن تتقرر في وقت لاحق أم لا؟ وهو الغموض الذي تضمنه النص، إذ يفهم من قرار مجلس الدولة أنه كان يتعين رفض المقرر أو مطابقتها ضمن آجال تبليغه وأجل إبداء الرأي فيه، وهو أجل 15 يوما المحددة ضمن المادة 5 من المرسوم

(1) مجلس الدولة، القرار رقم 039135، المؤرخ في 14-11-2007، بين (م.ع.و.ع) و(ف.ب) متاح على موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3jeh590> أطلع عليه يوم: 15-09-2021 على الساعة 21:19. إذ أشار المبدأ إلى " إن ممارسة مصالح الوظيفة العمومية الرقابة المخولة لها بحكم المادة 5 من المرسوم التنفيذي 95-293... على مضمون مقرر بلدي بتنظيم مسابقة وإبداء موافقتها دون تحفظ في الاجل القانوني تكرر حقا مكتسبا للمرشحين الذين قبلت ملفاتهم ولا يجوز التراجع عنه لاحقا بإقصاء أحدهم من قائمة الناجحين بسبب عدم ملائمة تكوينه مع متطلبات المسابقة "

التنفيذي رقم 95-293⁽¹⁾.

ويُظهر هذا القرار تغليب القضاء استقرار المراكز القانونية، على الرغم من وجود نص تنظيمي يُهيكل وينظم كليات تنظيم المسابقة ويحدد إجراءاتها، وهي الإجراءات التي لم يرتب القضاء على عدم مطابقتها لنص القانون البطلان، مبرزاً في ذات السياق أهمية التفسير القضائي لنص القانون في تدعيم وضمان حماية فعلية للمخاطبين بالقانون، ولو من نصوص ذات طبيعة تنظيمية إجرائية بسبب تهاون الإدارة في تنفيذ دورها في تطبيق القانون بطريقة سليمة.

الأمر الذي يبرز مبدأ التناسب، باعتباره أهم الضوابط المعيارية القاعدية لحماية الحقوق والحريات، وهو الوجه الآخر لعقلانية القانون⁽²⁾.

غير أنه بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 12-194، الذي ألغي بموجبه المرسوم التنفيذي رقم 95-293 نجده نص في المادة 33 منه، على أن عدم احترام الإدارة للقواعد الإجرائية المحددة لكليات وشروط إجراء المسابقات، بما في ذلك الضوابط الإجرائية المرتبطة بإعداد وتبليغ مقرر فتح المسابقة ومحضر اللجنة التقنية لاختيار المترشحين المقبولين، أو إعلان النتائج النهائية، من شأنه تعريض المسابقة لإجراء السحب، كما يمكن أن تكون المسابقة ونتائجها غير ذات أثر أي باطلة في حالة الإخلال بالشروط الأساسية الواجبة التوفر في حالة التوظيف الخارجي، أو في حالة الترقية الداخلية، والتي تتمثل أساساً في توفر منصب مالي، أو تخلف الشروط الأساسية في المترشح، ما يعني إنهاء سلسلة الإجراءات بقوة القانون⁽³⁾.

وهو نص يمنح لمصالح المديرية العامة للتوظيف العمومية، الحق في إلغاء المسابقة ولو في مراحلها النهائية في حالة مخالفة تطبيق القانون، وبهذا يكون المرسوم التنفيذي رقم 12-194 أكثر

(1) المادة (5) المرسوم التنفيذي رقم 95-293 (ملغى)، المؤرخ في 30 سبتمبر 1995، المتعلق بكليات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لعدد 57، المؤرخة في 04 أكتوبر 1995. وأنظر متن قرار مجلس الدولة رقم 039135 السابق ذكره.

(2) وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، المرجع السابق ذكره، ص. 82.

(3) أنظر: الفصل الثالث والخامس والمادة (33) (34) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق ذكره. من أمثلة الشروط الأساسية شرط الأقدمية بالنسبة للمسابقة على أساس الامتحان المهني أو الترقية الاختيارية في ذلك أنظر: ما نصت عليه الفقرة الثانية والثالثة المادة (66) من المرسوم التنفيذي رقم 10-133 السابق ذكره.

شمولية في تحديد اختصاص وحدود رقابة المشروعية من المرسوم التنفيذي رقم 95-293، في شأن سلطة الرقابة والإلغاء التي تملكها مصالح الوظيفة العمومية، خاصة في حدود ما تضمنته المادة 34 من المرسوم التنفيذي 12-194.

ومع ذلك الزاوية التي تم تناولها من قبل قضاة مجلس الدولة في القضية أعلاه، لم يتم معالجتها ضمن نص المرسوم التنفيذي رقم 12-194، ما يطرح استهجمات حول سلطة القاضي في حالة نزاع مماثل، وهل تملك مصالح الوظيفة العمومية الرجوع عن قرارات المراقبة والتدقيق والمطابقة التي سبق وأن مارسها بموجب تبليغ قرار أو مقرر فتح المسابقة، المتضمن إجراءات وشروط المسابقة، طبقاً لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي 12-194، بالاستناد إلى طبيعة الصياغة العامة لنص المادة 33 من نفس المرسوم وما تقرره من سلطة الإلغاء للمسابقة⁽¹⁾.

إذ نلاحظ أن مصطلح الإلغاء الوارد ضمن نص المادة 33 أعلاه، يفيد الإلغاء بعد اكتمال إجراءات المسابقة وإعلان نتائجها، ذلك أن رأي المطابقة المصاحب لإجراءات فتح المسابقة لا يترتب عنه الإلغاء إنما تصحيح مسار الإجراءات وفقاً لملاحظات الوظيفة العمومية.

وهنا يتعين أن نشير إلى ضرورة الاستفادة من الاجتهادات القضائية في صياغة وصناعة النصوص التنفيذية المرتبطة بالوظيفة العمومية، وضبطها على وجه الدقة والتحديد، كون عدم وضوحها ينعكس مباشرة على المركز القانوني للموظف، على اعتبار أن هذه الاجتهادات ذات منشأ مرتبط بتنفيذ القانون وتحديد مواطن قصوره.

ومن الأمثلة الاجتهادية في قرار مجلس الدولة تقريره المبدأ التالي: " يؤدي عدم قانونية تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء وخرق الضمانات التأديبية إلى إبطال قرار تسريح الموظف وإعادته إلى منصب عمله الأصلي

يعد من قبيل خرق الضمانات التأديبية:

عدم تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه

(1) المادة (11) (33) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق ذكره.

وعدم تمكينه من الاطلاع على كامل ملفه التأديبي...⁽¹⁾

إذ تواتر اجتهاد مجلس الدولة على جوهرية مراعاة الإدارة للإجراءات السابقة على انعقاد المجلس التأديبي، أو أثناءه والمتعلقة على الأخص بضرورة تبليغ الموظف، بتاريخ انعقاد المجلس التأديبي ضمن أجل 15 يوم على الأقل من تاريخ انعقاده، إذ يترتب على تخلفها بطلان القرارات الناتجة عن اللجان التأديبية⁽²⁾ ويؤسس المبدأ القضائي ضمانات ترتبط بمراعاة الأمن الإجرائي في الوظيفة، إذ أن الرقابة على سلامة ومشروعية الإجراءات، التي تعتبر أداة للتأسيس لإنتاج القرارات الإدارية من شأنه حماية المركز القانوني للموظف.

وقد أشرنا سابقا أن من أهم مقتضيات الأمن القانوني، إمكانية تنفيذ النص القانوني غير أن هناك وضعيات يفرزها الواقع المرتبط بهيكل المؤسسة المستخدمة وطبيعة الوظائف على مستواها، تجعل من عدم إمكانية تنفيذ القانون يصب في مصلحة الموظف، بحفظ مبدأ المشروعية في تطبيق القانون، وعدم إخضاع الموظف لحكم قانوني لا ينطبق عليه، من ذلك قرار مجلس الدولة رقم 068965 ، الذي يتبين من خلاله أن الوضعيات القانونية للموظف، في حالة إحالته على المجلس التأديبي، قد تنتج عن مطابقة القانون لمثل هذه الوضعيات استحالة تنفيذه، أو من شأن ذلك أن يحدث اضطرابا في تسيير الهيئة المستخدمة⁽³⁾.

(1) مجلس الدولة، القرار رقم 070207 السابق ذكره.

(2) إذ قرر مجلس الدولة المبدأ التالي: " عدم تبليغ الموظف قبل 15 يوما على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل الإستلام، بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، المنعقدة في شكل تأديبي يجعل الإجراءات التأديبية مخالفة للقانون ويؤدي إلى إلغاء كل قرار متخذ بناء عليها."، مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 081452، المؤرخ في 04/07/2013، بين (م. ت. و. ب) ضد (ع. ج)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3pbaijY>، أطلع عليه بتاريخ: 30-05-2021، على الساعة 12: 45.

كما قرر المبدأ التالي نصه: " يعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع...". أنظر: مجلس الدولة، القرار رقم 009898، المؤرخ في 20/04/2004، بين (م. ع) ضد (و. س)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/2Z6IMJZ>، أطلع عليه بتاريخ: 30-05-2021 على الساعة 12: 25

(3) " لئن كان من المفروض على اللجنة التأديبية... فإنه يجوز لها عندما يكون تطبيق العقوبة المناسبة مستحيل أو من شأنه أن يتسبب في خلق مشاكل في تسيير إدارة الهيئة المستخدمة أن تمتنع عن اتخاذها" أنظر: مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 068965 المؤرخ في 17/11/2011، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3voicYv>، أطلع عليه بتاريخ: 30-05-2021، على الساعة 12: 25.

وقرار مجلس الدولة يتسم بالعقلانية كونه وازن بين مصلحة الموظف، من خلال عدم إخضاعه لعقوبة تأديبية لا يتحقق فيها شرط التناسب، وبالتالي احترام مبدأ المشروعية، وعدم مفاجئة الموظف بتطبيق أحكام لم يقررها النص في حالته، بإخضاعه لحكم لا ينطبق على وضعيته القانونية، وبين مصلحة الإدارة من خلال قياس أثر التوجه نحو حل الأطر النصية، وأثره على استقرار المؤسسة المستخدمة.

إذ يوازن قاضي الإلغاء بين مبدأ المشروعية والأمن القانوني، فيعمل الأخير حفاظا على استقرار المراكز القانونية، وحمايتها ولو اتسمت بعدم المشروعية، بينما قد يرجح جانب المشروعية، وبذلك ينهي آثار القرار الإداري لإعلاء حكم القانون، كما قد يتجه القاضي إلى الموازنة بين أخذه بالمبدئين في حدود ما يحقق المصلحة العامة، والحماية اللازمة للمركز القانوني للمخاطب بالقانون⁽¹⁾.

وبذلك تتضح أهمية الاجتهاد القضائي، وتفسير نصوص الوظيفة العمومية من خلال القضاء، في حماية المركز القانوني للموظف سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الإجرائية، كما يظهر دور وأهمية الأمن القانوني في تعزيز دور القاضي في حماية حقوق وضمانات الموظف.

الفرع الثاني: الأمن القانوني للموظف في قضاء الدستورية

المحكمة الدستورية مؤسسة دستورية، تلعب دورا مهما في حماية وضممان احترام الأمن القانوني في التشريع المرتبط بالحقوق والحريات والضمانات عموما، وبالحقوق والحريات والضمانات في مجال الوظيفة العمومية كونه مشمول باختصاصها، بالأخص في ظل خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية.

إذ صُنفت المحكمة الدستورية بكونها من مؤسسات الرقابة، المرتبط موضوع اختصاصها أساسا بالنظر في مدى انسجام وتوافق النصوص التنظيمية، والتشريعية مع الدستور، وعدم تعارضها معه أو مخالفتها له، وفق ما تضمنته المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾، كما أن من أهم الضمانات التي تضمنها هي الأحكام الانتقالية؛ بحيث تسمح بالانتقال من نظام المجلس الدستوري لنظام المحكمة الدستورية، بطريقة مرنة تدعم استقرار الممارسات القانونية القائمة بموجب المرحلة الانتقالية التي قدرت بسنة، تحتسب ابتداءً من تاريخ نشر التعديل الدستوري في الجريدة الرسمية، ومدّ سريان القوانين

(1) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة، المرجع السابق ذكره، ص.ص. 24,25.

(2) المادة (184) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

القائمة على تنظيم المسائل المعنية بالتعديل، وهنا نجد أنه ظهر مصطلح الأجل المعقول في اعتبارات إعداد النصوص المعنية⁽¹⁾، ما ينسجم مع ضمان مبدأ الأمن القانوني من زاويته الموضوعية.

على أنّ الأبعاد الفلسفية المرتبطة بالأمن القانوني من زاويته النظرية، التي أثارها في الباب الأول من هذه الدراسة؛ تلقي بظلالها على الأبعاد الدلالية له من زاوية تطبيقه، كونه مضمون مرن، وهو المكون الذي يُمكن أن يشكل عائقاً في تحقيق مدلول حقيقي للحماية الموضوعية للموظف حتى على مستوى الرقابة الدستورية.

إذ برزت في بعض الدول العربية صعوبات ترتبط بعمل المحكمة الدستورية، كما في مصر في ظل فقد الانسجام بين السلطات، نتيجة صدمات؛ إذ أُستعمل الأمن القانوني باعتباره في هرم المبادئ القانونية، ويتقدم في الأولوية على نظام الشرعية والمشروعية، وهو ما أُحْتَجَّ به كذريعة لتضييق الحقوق والحريات⁽²⁾. وزاوية هذا الطرح تؤكد أن الأمن القانوني، يمكن أن يُستعمل بازدواجية ترتبط بطبيعة الأهداف المراد تحقيقها، وهنا سنكون أمام تهديد الأمن القانوني بالأمن القانوني، وما يرتبه ذلك من تناقض بين النصوص القانونية، من زاوية تبرير المشروعية وعدم المشروعية، الدستورية وعدم الدستورية من زاوية الصناعة والرقابة، ومن زاوية الأمن واللاأمن القانوني.

الذي يؤكد طبيعة التعقيد القانوني المترتب على تدرج الأمن القانوني في النظام القانوني في الجزائر من خلال مدخل الدستورية، ويشير في ذات الوقت إلى أهمية المحكمة الدستورية في ضمان احترام عناصره في النظام القانوني الدستوري، وفي النظام القانوني ككل، وهي الأهمية التي ستعكس على ضبط ممارسات الإدارة ولو بطريقة غير مباشرة، ومباشرة بضمن جودة صناعة القانون.

يزداد هذا العبء في ظل تكريس التعديل الدستوري 2020 ل ضمانات مرتبطة مباشرة بميدان الوظيفة العمومية، من حيث إخضاع التنظيمات للرقابة الدستورية⁽³⁾، ولا يخفى دور التنظيم في إنتاج وصناعة النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية.

ويعتبر تأسيس المحكمة الدستورية من أكبر الضمانات التي تُؤمن وتحمي وتضمن الأمن القانوني

(1) المادة (224) (225) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) محمد إبراهيم درويش، الرقابة الدستورية دراسة تحليلية لنماذج الرقابة في فرنسا الولايات المتحدة الأمريكية ومصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2016، ص. 196.

(3) الفقرة الثالثة من المادة (190) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

في جانبه الذاتي والموضوعي، وهي بذلك تعزز الحماية المكفولة للموظف بموجب الأمن القانوني، ما نبحت في موضوعه من خلال التالي: الرقابة على الدستورية ضمان للأمن القانوني (أولاً) الدفع بعدم الدستورية وأثره على الأمن القانوني للموظف (ثانياً).

أولاً: الرقابة على الدستورية ضمان للأمن القانوني

على غرار تبني العديد من الأنظمة العربية لنظام المحكمة الدستورية كالأردن⁽¹⁾ ومصر⁽²⁾، تضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ضمن المادة 185 منه، تكريس المحكمة الدستورية كهيئة مستقلة، في ظل ممارسة اختصاص عام، يرتبط أصالة بمراقبة دستورية التشريع، سواء تعلق موضوعه بالمعاهدات، القانون، أو ما تعلق موضوعه بالنصوص التنظيمية، وفقاً لنص المادة 190 كما تختص بمتابعة سلامة التسيير المؤسسي العمومي، ويندرج ضمن اختصاصها إبداء الرأي وتفسير الأحكام الدستورية حسب نص المادة 192⁽³⁾، فهي محكمة تفحص مدى مشروعية القوانين ومدى توافقها مع متطلبات الأمن القانوني وفق التوجه الجديد ضمن التعديل الدستوري الأخير.

وفي إطار ضمان الاستقلالية باعتبارها مؤشر من مؤشرات النزاهة والشفافية في عمل المحكمة الدستورية في الجزائر، دُمج بين أسلوب التعيين والانتخاب في تشكيلتها المكونة من اثني عشرة عضواً أربعة أعضاء تكون صلاحية تعيينهم من اختصاص رئيس الجمهورية، مع تفوق يرتبط بامتياز رئيس الجمهورية بالاختصاص في تعيين الرئيس من بينهم، عضوين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، عضو من بين أعضاء المحكمة العليا، وعضو يُختار بنفس الكيفيات من بين أعضاء مجلس الدولة، مع ملاحظة أن الانتخاب يتم على مستوى الهيئتين القضائيتين، وباقي الأعضاء ومجموعهم ستة يتم انتخابهم وفق كيفيات يحددها القانون، على أنه تم قصر الترشيح لأساتذة القانون الدستوري، ويُشترط في الأعضاء توفر شرط الأقدمية وهو 20 سنة وشرط السن وهو 50 سنة، وضرورة إثبات تكوين في تخصص القانون

(1) أسامة الحناينة، محمد الوريكات، " دور المحكمة الدستورية في تعزيز مهام القضاء دراسة مقارنة (الأردن-مصر) "، *مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون*، المجلد 40، العدد 1، الجامعة الأردنية، الأردن، 2013، ص. 179.

(2) أنظر: القانون رقم 48 لسنة 1979، المتضمن إصدار قانون المحكمة الدستورية العليا، *الجريدة الرسمية والوقائع المصرية*، العدد 36 المؤرخة في 6 سبتمبر سنة 1979.

(3) المادة (185) (190) (192) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

الدستوري والتفرغ لعضوية المحكمة العليا مع عدم الانتماء الحزبي⁽¹⁾.

وبالنسبة لشروط الترشح، حددت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-304، المحدد لشروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، النص الذي يظهر جزئياً علاقة ارتباطه بالأمر رقم 06-03، بسبب نوع الفئة المعنية والمستهدفة من عملية الانتخاب وهي فئة الأساتذة؛ إذ ظهر من بين شروطه في نص المادة 9 مفهوم منصب العمل، من حيث اشتراط ضرورة أن يثبت الأستاذ المترشح تدريسه لمادة القانون الدستوري، لمدة 5 سنوات أو أكثر⁽²⁾. الشرط الذي من شأنه أن يُقيد الحق في الترشح لعضوية المحكمة الدستورية في فئة الأساتذة، اللذين يتطابق منصب عملهم مع تدريس موضوع القانون الدستوري هذا من جهة.

من جهة ثانية تثير الفقرة الأخيرة من المادة 9 من نفس المرسوم الرئاسي أعلاه، ضبابية وغموض في المفهوم من حيث كونها تشترط في العضو المترشح "ألا يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يُرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية"⁽³⁾.

ويثير هذا النص إشكالية التعارض مع أحكام الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على اعتبار أن الموظف الذي يتعرض لمتابعة جزائية، تتنافى مع استمراره في مداومة الوظيفة في الأصل يتعرض للتوقيف التحفظي طبقاً لنص المادة 174 من الأمر رقم 06-03⁽⁴⁾. السابق الإشارة لها، ما يُمتنع معه الترشح لعضوية المحكمة الدستورية، بسبب حالة التوقيف المؤقت عن النشاط المهني وبالتالي انتهاء توفر شرط حالة النشاط⁽⁵⁾. المُشترط في المترشح لعضوية المحكمة الدستورية طبقاً لنص المادة 9 منه، والمراد هنا في حالة تزامن التوقيف التحفظي مع فترة الترشح لعضوية المحكمة الدستورية.

(1) المادة (186) و(187) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المطة الأولى من المادة (9) من المرسوم الرئاسي رقم 21-304، المؤرخ في 04 أوت 2021، المحدد لشروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء في المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، المؤرخة في 05 أوت 2021.

(3) المطة السابعة من المادة (9) من المرسوم الرئاسي نفسه.

(4) تبنى مجلس الدولة المبدأ التالي نصه " يتم توقيف الموظف المتابع جزائياً... أنظر: مجلس الدولة، القرار رقم 08297 المؤرخ في 12-09-2013، بين (ب.ج) و(ك.م)، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3jnk4fp> أُطلع عليه بتاريخ: 15-05-2021، على الساعة 30: 02.

(5) في شرط "حالة نشاط" أنظر المطة الرابعة المادة (9) من المرسوم الرئاسي رقم 21-304 السابق ذكره.

وهنا نثير التساؤل التالي: هل يمكن لمن كان محل متابعة جزائية ولم يصدر في حقه بعد حكم نهائي، ولم يكن محل إجراء التوقيف التحفظي، المنصوص عليه في المادة 174 أعلاه، ولم تصل المنازعة القضائية فيه لمرحلة الفصل النهائي، أن يترشح لعضوية المحكمة الدستورية؟ وفي حالة فوزه بالانتخابات، هل يمكن أن يستفيد من أحكام الحصانة المنصوص عليها ضمن المادة 189 من التعديل الدستوري 2020⁽¹⁾، لذا كان الأولى توسيع المنع للموظف محل المتابعة الجزائية من الترشح، تجنباً للوقوع في وضعيات قانونية تضيي تعقيدا في تحديد وضعيات المنتخبين المترشحين لعضوية المحكمة الدستورية.

كما تثير المطلة السابعة من المادة 9 أعلاه مسألة مهمة تتعلق بكون الموظف، برتبة أستاذ الذي تعرض لمتابعة جزائية واستفاد من رد الاعتبار، يمكن أن يترشح لعضوية المحكمة الدستورية في حين غاب شرط عدم تعرض المترشح للعقوبات التأديبية، أو لرد الاعتبار في نطاقه التأديبي وفق ما تضمنه الأمر رقم 03-06 باعتبار المترشحين من رتبة أستاذ، يخضعون للأحكام المنصوص عليها ضمنه ما نصت عليه المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-130⁽²⁾. وكان الأولى في رأينا إدراج شرط عدم التعرض لعقوبة تأديبية، لأنها تتسجم مع طبيعة عضوية المحكمة الدستورية.

وأعتمد المرسوم الرئاسي رقم 21-304 ضمن المادة 24 منه، معيار الحصول على أكبر عدد من الأصوات في إعلان الفائز في الانتخابات لعضوية المحكمة الدستورية العليا، وفي حالة التساوي يلجأ لمعيار فاصل يتمثل في النظر في الأقدمية المكتسبة في الرتبة، وفي حالة استمرار التساوي يلجأ لمعيار الأقدمية في التوظيف، أو معيار الأكبر سناً⁽³⁾. ومعيار الأقدمية في الرتبة المراد به الأقدمية التي اكتسبها المترشح في رتبة أستاذ، لكن النص لم يحدد لنا إلى أي تاريخ تحتسب الأقدمية، هل إلى تاريخ الترشح؟ أم تاريخ إعلان النتائج؟ في حين أن حساب الأقدمية العامة في التوظيف، هل المراد منه في سلك الأساتذة الباحثين، أم يراد به كل الأقدمية المكتسبة في ميدان الوظيفة العمومية؟ وهي أسئلة جوهرية تتعلق بإجراءات يترتب عليها المساس بالمراكز القانونية للمترشحين الفائزين في حالة التساوي، مما يفرض ضرورة تحديدها بدقة ووضوح.

(1) المادة (189) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (24) من المرسوم التنفيذي رقم 08-130 السابق ذكره.

(3) المادة (24) من المرسوم الرئاسي رقم 21-304 السابق ذكره.

في حين أن اشتراط عدم الانضمام لحزب سياسي على الأقل لمدة ثلاث سنوات قبل الانتخاب⁽¹⁾. يتفق مع الصياغة العامة المعتمدة ضمن الفقرة الثانية من نص المادة 28 من الأمر رقم 06-03، كون أن حرية الانتماء أو عدم الانتماء لحزب سياسي بالنسبة للموظف، مقيدة بقيد ما يبيحه التشريع وما يسمح به حسب نفس النص⁽²⁾. غير أنه خارج نطاق موضوع المادة 28 تُثار مسألة التقييد التام لحرية الانتماء الحزبي طبقاً لنص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 السابق الإشارة لها.

وهنا يتضح أن مرونة الصياغة تسمح بتكيف النص مع تشريعات مستقبلية جاءت بعده، ما يدعم عملياً استقرار النص، وجزئياً وعدم الحاجة لتعديله، مع أن قراءة النص في مجموعته تظهر أن طبيعة الحماية المكفولة للحق تبرز معالمها بصورة أوضح عند سيرورة النص للتطبيق.

وهي جملة المواضيع ذات الارتباط بموضوع الموظف في ظل شروط الترشح، وتتميز لهذا العنصر نتناول تفاصيله في التالي: اختصاص التفسير ضماناً للأمن القانوني للموظف (1)

1: اختصاص التفسير ضماناً للأمن القانوني للموظف

من أهم الاختصاصات التي ترتبط بالمحكمة الدستورية، الرقابة على دستورية القوانين، ولأهمية وأثر أحكامها على النظام القانوني ككل، تم تحديد اختصاصاتها بموجب الدستور نفسه، وعليه نتعرض لاختصاصات المحكمة الدستورية من زاوية علاقتها بضمان تكريس الأمن القانوني للموظف في العناصر التالية: اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الأحكام الدستورية تسهيل للوصول الفكري للقانون (أ) الرقابة على دستورية القانون والتنظيم دعم لجودة وترشيد تشريع الوظيفة (ب).

أ: اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الأحكام الدستورية تسهيل للوصول الفكري للقانون

من تمام السعي لوضوح الأحكام الدستورية، توسيع اختصاص الإخطار لغرض طلب تفسير الأحكام الدستورية لكل من رئيس الجمهورية ووزيره الأول، كما يملك سلطة الإخطار رئيس مجلس الأمة، وينعقد نفس الاختصاص لـ 25 عضواً من أعضائه، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وينعقد نفس الاختصاص لـ 40 نائباً منه⁽³⁾.

(1) المطبة الثامنة من المادة (9) من المرسوم الرئاسي رقم 21-304 السابق ذكره.

(2) الفقرة الثانية من المادة (28) من الأمر رقم 06-03 السابق ذكره.

(3) المادة (193) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

وعلى الرغم من كون النص الدستوري يُفترض فيه أكثر من غيره من النصوص مراعاة مفهومية نصه، وإحكام موضوعه ووضوحه، لتحقيق مطلب الأمن القانوني⁽¹⁾. إلا أن واقع الممارسة يتفق مع الغرض الذي أسست له المادة 193 أعلاه من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفيما أجمع عليه الفقه والقضاء، هو استعصاء نمذجة المعايير المستخدمة للتوصل لمعنى الوثيقة الدستورية، فهي متغيرة بحسب طبيعة التغير في المسائل التي ينظر فيها قاضي الدستورية، ضابطها الغالب يتجسد في تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

إذ يتعين أن يباشر الاختصاص المخول للمحكمة الدستورية في تفسير نصوص الدستور، وفق ما يضمن ويحقق غايته، دون تحوله لأداة تعديل خفية للدستور، ما يبرز أهمية التفسير الدستوري، والمحاذير المرتبطة به⁽³⁾. ذلك أن استخدام التفسير كأداة لتعديل الدستور، فيه مساس مباشر بيقينية القاعدة الدستورية، وهدم للمشروعية والثقة في الدستور، وهي أداة مطلوب القصد في استعمالها، حتى لا تتحول لأداة تهدم أركان الأمن القانوني في الدولة... "فما النصوص إلا أغلفة مادية تحوي قواعد قانونية هي وحدها محل الاعتبار. والرقابة الدستورية لا تنصب إلا على الوقائع القانونية لا أغلفتها المادية..."⁽⁴⁾.

ب: الرقابة على دستورية القانون والتنظيم دعم لجودة وترشيد تشريع الوظيفة

نصت الفقرة الأخيرة من المادة 34 من التعديل الدستوري الأخير السابق الإشارة لها، على ضرورة مراعاة أساسيات الوضع ودعائم الثقة واليقين، من خلال دعم استقرار النص، وضمان الوصول له في موضوع الحقوق والحريات والضمانات، وهي العناصر التي من شأنها أن توسع سلطات المحكمة الدستورية، في مراقبة مدى مراعاة النص لمعايير الوضع والدقة والتحديد، وبالضرورة تقدير قدرة النص على الاستقرار.

وقد أخضع التعديل الدستوري الأخير الأوامر والتنظيمات والقوانين لرقابة الدستورية، طبقاً لنص

(1) يوسف حاشي، المرجع السابق ذكره، ص.198.

(2) حسين أحمد مقداد، المرجع السابق ذكره، ص.112.

(3) محمد إبراهيم درويش، المرجع السابق ذكره، ص.22.

(4) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشرعية الدستورية للحقوق والحريات الرقابة على الدستورية القوانين والضمانات الدستورية للحقوق والحريات في قانون الإجراءات الجنائية، ط 2، دار الشروق، مصر، 2000، ص. 265.

المادتين 190 و142 منه، كما حدد آثار الحكم بعدم الدستورية ضمن نص المادة 198، إذ يعتبر قرار عدم الدستورية مانع من إصدار القانون، في حين تفقد الأوامر والتنظيمات أثرها بعد الحكم بعدم دستورتها، من تاريخ قرار عدم الدستورية الصادر بمناسبة رقابة الدستورية⁽¹⁾. وتعتبر الرقابة الدستورية ضمان لجودة القانون ونوعيته⁽²⁾، كما تظهر أهمية هذا الاختصاص في رقابة المشروعية من خلال استبعاد النصوص التي تتعارض مع الدستور⁽³⁾. من حيث أن إختصاص المطابقة يعكس تجسيد لضمان انسجام النظام القانوني، وحماية خاصة وحدته، في ظل احتكامه بعلوية القاعدة الدستورية⁽⁴⁾.

وينعكس توسيع الرقابة الدستورية للأوامر والتنظيمات على جودة صناعة التشريع، في مجال الوظيفة العمومية، بسبب نوع أداة التشريع فيها، المتعلق بالقوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية والمتمثلة على وجه الخصوص في الأمر رقم 03-06 أو الأمر 66-133 المتضمن أيضا القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أو المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الأمر الذي أشرنا له في الدراسة الشكلية للأمر رقم 03-06.

على أنه يُثار تساؤل بشأن حدود رقابة الدستورية في نظر مدى مقروئية ومفهومية النص تأسيسا على نص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020؟ المسألة التي ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بممارسته لاختصاص تقديري في تقرير الدستورية أو عدمها، بالاعتماد على مبدأ وضوح القانون، من حيث الأخذ بعين الاعتبار صنف المخاطبين بنص القانون أو الموجه لهم⁽⁵⁾. على أن منهج المحكمة الدستورية في كيفية رقابة التشريع بالاستناد لمبدأ الأمن القانوني، ستوضح من خلال القرارات التي تعتمدها المحكمة الدستورية في المستقبل.

(1) المادة (190) (142) (198) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

ومن أمثلة الرقابة على الدستورية والصادرة عن المجلس الدستوري في ظل اختصاصاته أنظر: قرار المجلس الدستوري رقم 24/ق.م.د/21 المؤرخ في 7 جويلية 2021، المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2021.

(2) Georges BERGOUIGNOUS, "La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le parlement au service de la qualité de la loi", In **Revu Titre VII**, V 5, N 2, 2020, p.62.

(3) ليندة اونيسي، "المحكمة الدستورية في الجزائر دراسة في التشكيلة والاختصاصات"، **مجلة الإجتهااد القضائي**، المجلد 13، العدد 28، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2021، ص.114.

(4) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق ذكره، ص.317.

(5) رفعت عيد سيد، المرجع السابق ذكره، ص.230.

والتوجه الجديد في توسيع الرقابة على الأوامر، والتنظيمات يترجم رغبة في التأسيس لدولة القانون وإعادة ضبط لمعايير عملية صناعة القانون، وتفعيل الدور التشاركي لمؤسسات الدولة في تحقيق مطلب الأمن القانوني تماشياً مع دسترته، الأمر الذي يتيح لأعضاء المحكمة الدستورية إحداث نقلة نوعية في صناعة النص القانوني، وضمان جودته بالأخص في حالة الرقابة السابقة.

غير أنّ تقييد أثر الحكم بعدم الدستورية بالنسبة للتنظيمات والأوامر طبقاً لنص المادة 198 من التعديل الدستوري المشار لها أعلاه، من شأنه أن يحد من فعالية الضمان المكفول للموظف، بسبب التأثيرات التي يكون التشريع قد أحدثها على مركزه القانوني.

حيث أن الفقرة الثانية والثالثة من المادة 198 بتحديد لها لأثر النتائج المترتبة على تثبيت قرار عدم الدستورية، بالنسبة للقانون الذي لا يثير من الناحية العملية أي إشكال، لكن بالنسبة للأوامر أو التنظيمات يثار إشكال أولي في هذه المسألة في غموض حدود المصطلح "... التنظيمات..."⁽¹⁾، ولن نخوض في أبعاده الدلالية، إنما من حيث غموض اللغة وعدم ضبط حدود المصطلح في وثيقة بحجم الدستور، وهنا يتعين أن نشير إلى أنّ لغة الدستور إما " "...آمرة" أو "واصفة" وليست أبداً استفهامية لأن هذا يتنافى والمدلول القانوني"⁽²⁾.

بينما في حدود نتائج الرقابة على الأوامر والتنظيمات أو آثارها نجد أنّ تقرير الأثر الفوري لقرار عدم دستورية الأمر أو التنظيم، لا يقع في دائرة الانسجام مع الأمن القانوني وطبيعة دسترته، بسبب الطبيعة الجامدة للنص الدستوري، ما يتناقض مع فروض التطبيقات المترتبة على أعمال الأمن القانوني ضمن هذه المسألة.

فالأمن القانوني من زاوية مجردة للعدالة، يقتضي إبطال كافة التصرفات القانونية المبنية على القانون الذي جرد من صفة الدستورية، بينما الأمن القانوني بمنظور شخصي للمراكز القانونية، هو الحفاظ على استقرار الأوضاع القانونية لهذه المراكز، المبنية على نفس القانون، وهي المصلحة المعتبرة في الحماية، وتحقيقها هو المحدد للرجعية وعدمها، بل يمكن أن يترتب عليه آثار بالنسبة للمستقبل، العامل المشترك، بين فكرة المصلحة وفكرة الأمن القانوني⁽³⁾. ووفقاً لهذا الطرح يقوم افتراض باختصاص تقديري لأعضاء المحكمة الدستورية في تقريرهم لرجعية النص من عدمه، وهي الحالة التي غابت

(1) الفقرة الثالثة من المادة (198) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق ذكره، ص. 198.

(3) حسين أحمد مقداد، المرجع السابق ذكره، ص. 27.

عناصرها في نص المادة 198 ضمن الفقرة الأولى والثانية المشار لها أعلاه، وهنا يثار إشكال حقيقي في تناقض الأثر المباشر لسريان الحكم بعدم الدستورية مع مقتضيات العدالة، التي تلتقي جزئياً مع ضمان الأمن القانوني، في الحالة التي نفترض فيها أن تنفيذ الأمر المقضي بعدم دستوريته ترتب عنه المساس بالمراكز القانونية للمخاطبين بحكمه.

على أنّ نهج المؤسس الدستوري يصنف من زاوية أخرى، في نطاق عقلنة استخدام الأدوات الدستورية، بحيث فضل التوجه إلى التأسيس لقاعدة استقرار القرارات الدستورية، المتعلقة بتقييد دستوري لتاريخ سريان قرار عدم الدستورية، من يوم إصدار هذا القرار طبقاً لما اشارت له المادة 198 أعلاه.

وهنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري قيد المحكمة الدستورية، ليس فقط بشأن امتناع تقرير الرجعية في قراراتها بعدم الدستورية في شأن التنظيمات والأوامر، بل في شأن تقييد تقرير الأثر المستقبلي لقرار عدم الدستورية بدلالة مصطلح النص ومعناه "... يفقد أثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية..."⁽¹⁾. والأثر المستقبلي معناه إلحاق قرار عدم الدستورية إلى تاريخ لاحق، محدد في المستقبل⁽²⁾.

وتظهر القاعدة التي قررتها الفقرة الثالثة من المادة 198 من التعديل الدستوري 2020، أنها لم تأخذ بعين الاعتبار اختلاف الوضعيات القانونية المختلفة ودرجة تأثر أمنها القانوني، ولعل التبرير مرده إلى مجموعة الافتراضات المرتبطة بتطبيقات الأمن القانوني، التي تظهر تناقضاً بحسب الزاوية التي يُنظر منها لمجموع الحالات المعروضة على رقابة الدستورية.

ثانياً: الدفع بعدم الدستورية والأثر على الأمن القانوني للموظف

مضمون المادة 34 من التعديل الدستوري 2020 المشار لها سابقاً، تتمثل أهميتها في كونها ضامن للأمن القانوني تشكل قاعدة لإثارة مواضيع الدستورية، لاتساع مضمونها المرتبط بضمان وضوح التشريع وتحقيقه مقتضى الوصول واستقراره، واستقراره يقتضي انسجامه مع النظام القانوني ومُطابقتة للدستور وفقد هذه العناصر في التشريع، يتيح تحريك إجراء الدفع بعدم الدستورية من قبل الموظف، بالاستناد للحق

(1) الفقرة الثالثة من المادة (198) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) حسين أحمد مقداد، المرجع السابق ذكره، ص.158.

الذي تُمكنه منه المادة 190 من التعديل الدستوري 2020⁽¹⁾.

فارتباط الأمن القانوني بالحقوق والحريات، منطلقه النص القانوني، غير أنه يتأثر بطبيعة ممارسة المؤسسات الدستورية والإدارية للاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور، وتأثير هذه الممارسة على الأمن القانوني للمخاطبين بنص القانون، مما يتعين معه إتاحة إمكانية قانونية للتمكين من الحقوق والحريات وضمان حمايتها من أداة التشريع نفسها، ما تكرر بتبني المؤسس الدستوري لمبدأ الأمن القانوني ضمن نص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، وتعزز بدور المحكمة الدستورية في رقابة مطابقة صناعة التشريع والتنظيم، وفق ما تضمنته المادة 184 من نفس التعديل الدستوري، وهما النصان اللذين سبق الإشارة لهما، غير أن أهمية دور المحكمة الدستورية في تكريس وحماية الأمن القانوني، يظهر في إجراء الدفع بعدم الدستورية، المشار له ضمن المادة 195 بإمكانية الإخطار بعدم الدستورية ضد الأحكام التشريعية والتنظيمية التي من شأنها المساس بالحقوق والحريات⁽²⁾.

الذي حدد شروطه وكيفياته القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، ويمكن تعريف نظام الدفع بعدم الدستورية على أنه إجراء قضائي، يهدف إلى وقف آثار تطبيق القانون الموسوم بشبهة عدم الدستورية، لمساسه بموضوع الحقوق والحريات المكفولة دستورا⁽³⁾. وتظهر أهمية الدفع بعدم الدستورية في نطاق حماية الأمن القانوني للموظف، من خلال إمكانية مباشرة الموظف لإجراء الدفع بعدم الدستورية أمام القضاء الإداري، الإمكانية التي تتيحها أحكام المادة 2 من القانون العضوي رقم 18-16 في حالة المساس بحقوقه وضمائنه المكرسة دستورا⁽⁴⁾. وعليه نتطرق لأهمية النظام المتعلق بالدفع بعدم الدستورية في تدعيم تكريس الأمن القانوني ودور المؤسسات الدستورية مجسدة في المحكمة الدستورية في تحقيق ذلك، وطبيعة أحكامها من خلال العناصر التالية: الدفع بعدم الدستورية حال نزاع قائم حق دستوري مركب (1) السلطة التقديرية في رقابة الدستورية حماية للأمن القانوني للموظف (2) حجية قرارات المحكمة

(1) المادة (34) (190) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(2) المادة (195) من التعديل الدستوري نفسه.

(3) المادة (2) القانون العضوي رقم 18-16، المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018.

(4) أنظر المادة (2) من القانون العضوي نفسه، وفي ذات السياق أنظر: عادل ذواوي، "ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد 2، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2018، ص. 41.

الدستورية(3).

1: الدفع بعدم الدستورية حال نزاع قائم حق دستوري مركب

تثار مسألة عدم دستورية النص القانوني، في حالة وجود النزاع في وضعية يمكن معها المساس بالحقوق والحريات المكفولة قانونا، وفقا لنص المادة 2 أعلاه، ما يعني بلغة الأمن القانوني ومبدأ المشروعية تعارض النص القانوني مع الدستور، إذ ترتبط فعالية إجراء الدفع بعدم الدستورية بفعالية وكفاءة المحكمة الدستورية في ممارسة الرقابة على نصوص القوانين، وفي طبيعة السلطات الممنوحة لها في تقرير أثر الحكم بعدم الدستورية، الناتج عن إجراء الدفع بعدم الدستورية، ما ناقشه في ظل هذه الجزئية للوقوف على أهمية الدفع بعدم الدستورية، ودوره في تكريس الأمن القانوني.

فمن أهم الشروط القانونية المرتبطة بقبول الدفع بعدم الدستورية، المحددة في المادة 8 من القانون العضوي 18-16 الشروط التالية:⁽¹⁾

✓ أن يرتبط النزاع وجودا وعمدا بالنص القانوني المدفوع بعدم دستوريته.

✓ عدم وجود قرار بدستورية القانون المتنازع فيه، إلا في حالة تغير موجبات الحكم بدستوريته.

✓ أن يكون الدفع بعدم الدستورية مبني على حجج جديدة.

وإن كان من المنطقي، اشتراط ارتباط مباشرة الحق في الدفع بعدم الدستورية، بتأثير النص القانوني في نتيجة النزاع، فإن اشتراط عدم وجود قرار بدستورية القانون المتنازع حوله أو تحور في ظروفه، يدعم مبدئيا استقرار أحكام الدستورية، غير أنه يثير إشكالية المعايير التي يحتكم لها القاضي في شأن قياس مدى التحول في ظروف إصدار النص القانوني، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القاضي محكوم كأصل عام بتطبيق القانون.

خاصة إذا تعلق تفسير تحول الظروف التي صدر بشأنها قرار الدستورية، وفق ما ذهب له المشرع الفرنسي بتغيير في النص الدستوري، أو مشاكلة وقائع وأحداث يظهر أثرها على القانون المتنازع بشأن عدم دستوريته، من حيث مناقضته لمقتضيات الدستور⁽²⁾. كما أن قضاة الدستورية وبالإستناد لقرينة

(1) المادة (8) من القانون العضوي 18-16 السابق ذكره.

(2) أشار له: محمد رحموني، سعاد رحلي، " حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في ظل القانون العضوي المحدد لكيفيات تطبيق القانون"، *دفاتر السياسة والقانون*، المجلد 11، العدد 1، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2019، ص.77.

الدستورية هناك افتراض أولي بدستورية النص القانوني، ما يحول عبء تعليل عدم الدستورية على من يدعي خلافها⁽¹⁾. واشتراط تبرير الدفع بعدم الدستورية معقول قانونا، لكن اشتراط جدية حجج إثارة الدفع يُفترض معه هنا قرينة عدم الدستورية.

وهنا تثار مسألة السلطة التقديرية للقضاة الغير مضبوطة بقيود معينة، في مباشرة إجراء الإخطار من عدمه، بسبب عدم وروده على سبيل الإلزام بل على سبيل الإمكانية ضمن نص المادة 188⁽²⁾. وبالرجوع لنص المادة 195 من التعديل الدستوري 2020، نجد أن إخطار المحكمة الدستورية في حالة الدفع بعدم الدستورية يرتبط معياره بكون "...الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور"⁽³⁾.

لكن النص الدستوري لم يحدد لنا حدود انتهاك الحقوق والحریات، وهل ينضبط القاضي الدستوري بضوابط تقييد الحق المحرك لرقابة الشرعية الدستورية المكرسة في المادة 34 من التعديل الدستوري السابق ذكرها، وهل يمكن التحجج بالأمن القانوني المكرس في الديباجة والفقرة الأخيرة من المادة 34، إذ أن حدود الرقابة على الدستورية بربط كل عناصرها جُسدت بفعالية تتيح التمكين من ضمان الأمن القانوني عن طريق المحكمة الدستورية، غير أنه رهان مشروط بسلامة التنفيذ وموضوعيته.

وهو الرهان الذي يزداد تعقيدا كلما كنا أمام العلاقة اللائحية التنظيمية للموظف، وحدود الإمكانية التي يتيحها إجراء الدفع بعدم الدستورية في حماية الحق المكتسب له، أو توقعاته المشروعة، تأسيسا على الانتهاك الذي يُرتبُه النص القانوني الذي فيه تجاوز لحدود ومقتضيات الأمن القانوني للموظف.

ويختلف نظام تفسير الأحكام الدستورية كاختصاص من اختصاصات المحكمة الدستورية، عن اختصاصها في تقرير عدم الدستورية؛ كون هذا الأخير لا يترتب على مباشرته من طرف المحكمة الدستورية سن قواعد قانونية جديدة، فهو اختصاص محجوز للسلطة المختصة به، إنما يتمثل دورها في

(1) عمار كوسة، المرجع السابق ذكره، ص.115.

(2) صديق سعوداوي، آلية الدفع بعدم الدستورية كضمانة لإعلاء الدستور دراسة في تحليل المادة 188 من الدستور الجزائري، "مجلة صوت القانون"، المجلد 4، العدد 1، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2017، ص.156. والمراد نص المادة 188 من التعديل الدستوري 2016.

(3) المادة (195) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

إبطال أثر النص القانوني لعدم دستوريته⁽¹⁾. غير أن عملية إبطال النصوص القانونية بسبب عدم الدستورية يُرتب آثار مهمة لها علاقة مباشرة بالأمن القانوني، وحماية الحقوق والحريات بحماية المراكز القانونية للمخاطبين بنص القانون، وهنا تبرز أهمية الرقابة الدستورية.

من خلال دعم صناعة تشريع منسجم مع الدستور، بموجب إجراء الرقابة السابقة على الدستورية وتجنب ما قد يربته تبين عدم دستورية القانون، حال تطبيقه بموجب الطعن بعدم الدستورية من آثار على المراكز القانونية للمخاطبين به، بزعتها والتسبب في عدم استقرارها وثباتها⁽²⁾.

وتمكين الموظف من تحريك الرقابة بعدم الدستورية، ضماناً لعدالة القاعدة القانونية وإنصافها، وانضباطها بضابط الترشيح والعقلنة، وموازنة تتعزز بموجبها الوضعية القانونية للموظف.

ذلك أن ممارسة اختصاص التشريع ينضبط بضابط المعقولية، فسلطة المشرع مقيدة في ظل دولة القانون، بالمعقولية والموازنة بين الفعل المحظور وجزاء مخالفته، وفق ما يقتضيه الإضرار بمجموع المنافع الفردية، أو ما يقتضيه المساس بمصالح الإدارة، إذ يتعين أن ينضبط التشريع بمعيار المعقولية، فلا تطلق يد المشرع في ممارسته لاختصاصه حد الغلو في المساس بالحقوق والحريات، ولا تتداعى أحكامه في اللين إلى القدر الذي تضييع فيه حماية المصالح المعتبرة⁽³⁾.

هذه القواعد في مجملها تُعتبر تكريس ل ضمانات الأمن القانوني، فطبيعة الإجراءات المرتبطة بطلب رقابة الدستورية تُحصن النظام القانوني للموظفين من خلله وقصوره، نتيجة قوانين تُهدر الحقوق والضمانات أو تُمس بالمراكز القانونية لهم بسبب تناقضها مع الدستور.

وهو اختصاص يناط بقضاة الدستورية، من حيث سلطتهم في ضبط مسلك التشريع وضمان تقويمه وهو الضمان الذي يعكس فعالية صون وتأمين الحقوق والحريات، وضمان انسجام التشريع مع مقتضى الدستور، وهو الضمان الذي يمتد ليراقب تقدير المشرع في حال خروجه على ضابط المعقولية⁽⁴⁾.

(1) أسامة الحناينة، محمد الوريكات، المرجع السابق ذكره، ص. 177.

(2) يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، " تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني"، مجلة القانونية، العدد 7، هيئة التشريع والإفتاء القانوني، مملكة البحرين، 2017، ص. 132.

(3) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق ذكره، ص. 115.

(4) محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه. 117.

2: السلطة التقديرية في رقابة الدستورية حماية للأمن القانوني للموظف

يعتبر الأمن القانوني للموظف من أهم الضمانات المُوازنة لوضعيته القانونية اللائحية، وهي الأهمية التي يضمنها تخويل سلطة تقديرية للمحكمة الدستورية، فقدره المشرع على حصر مختلف الوقائع في التشريع محدودة نتيجة تشعبها، واختلافها للدرجة التي تؤثر في استقامة ميزان العدل، ولذلك يخول للقاضي سلطة تقديرها، في وضع المناسب لها من الحلول الموضوعية، التي تتسجم مع كل واقعة⁽¹⁾. إذ أن أهمية القانون تتمحور حول عدالته، كونها ترتبط بمنظور الناس لعدالة القانون، وعدالة تنفيذه بشكل يضمن القسط والتوازن، لكن هذا لا يمنع من وجود قوانين تتضمن انتهاكات تجعل معيار صحتها يهتز⁽²⁾.

لذا من المهم في ظل دسترة الأمن القانوني، تخويل المحكمة الدستورية سلطة تقديرية في تقرير أثر الحكم بعدم الدستورية، التي تعززت بموجب الاختصاصات الممنوحة للمحكمة الدستورية في توجه الجزائر لبناء دولة العدل والقانون، من خلال منح السلطة التقديرية لها في تحديد تاريخ سريان قرارها بعدم الدستورية، طبقا للفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 198 من التعديل الدستوري 2020، سواء تعلق الأمر بالدفع بعدم الدستورية الناشئ عن التشريع أو المتعلق بالنصوص التنظيمية⁽³⁾.

وعلة الاختصاص التقديري في قرارات المحكمة الدستورية، ترتبط بموضوع الدفع بعدم الدستورية المتعلق بصون الحقوق والحريات الدستورية، بمراعاة طبيعة النتائج الواقعة عليها نتيجة تنفيذ وسريان نصوص التشريع أو التنظيم، ولطبيعة المراكز القانونية التي تكونت بناء على سريان وتنفيذ هذه النصوص بسبب الطبيعة اللاحقة لرقابة الدستورية⁽⁴⁾.

وتوازن الرقابة الدستورية بهذا المعنى العلاقة اللائحية التنظيمية، على اعتبار أن السلطة تملك من حيث الأصل سلطة إحداث آثار قانونية مباشرة على مجموع المراكز القانونية للموظفين، بموجب إلغاء أو تعديل القانون الذي يحكمهم، في ظل حجب الحماية التي يمكن أن يضمنها المركز الذاتي للموظف من

(1) نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق ذكره، ص. 116.

(2) توني أونوريه، المرجع السابق ذكره، ص. 123.

(3) الفقرة الخامسة من المادة (198) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(4) سليمة قزلان، "أشكال الرقابة على الدستورية وتداعياتها على تعزيز الأمن الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2020"،

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 3، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر 2021، ص. 69.

خلال فكرة الحق المكتسب، بسبب طبيعة المساس الموضوعي، والتعديل العام لهذه المراكز المستند في الأساس لخصوصية المركز اللائحي التنظيمي⁽¹⁾.

ومن هنا يظهر أن مخالفة باب الضمانات المكفولة دستوريا للموظف، طبقا لحكم المادة 139 من التعديل الدستوري 2020، وبموجب العناصر الموضوعية في نص المادة 34 من نفس التعديل الدستوري والمتعلقة بضمان جودة القانون من خلال ضمان وضوحه واستقراره، ومقتضيات عدم تقييد جوهر الحق القائم موضوعه في نفس النص⁽²⁾. إذ يؤثر موضوع اختصاص المحكمة الدستورية في موازنة العلاقة اللائحية التنظيمية من خلال كونها ضامنة للدستورية ومنه المشروعية. وتلتقي المشروعية وسيادة القانون في وجوبية احترام هرمية النصوص القانونية⁽³⁾. وهي الهرمية التي تعزز الأمن القانوني للموظف، في ذات الوقت يعتبر الأمن القانوني نقطة الالتقاء لكل هذه العناصر.

إذ ذهب العميد "Escarras" إلى أن قاضي الدستورية في ممارسته للرقابة يواجهه تحدٍ يرتبط بموضوع الأمن القانوني وكيفية حمايته وصونه، إذ يقع على عاتقه تحديد نتائج الحكم بعدم الدستورية، بالنسبة للقانون محل الرقابة، بضبط القواعد التي تكون محل إلغاء، وتلك التي يستمر سريانها، آخذا بعين الاعتبار يقينية القانون وظروف كل واقعة⁽⁴⁾.

وتبعا للسلطة التقديرية للمحكمة الدستورية يُمكن أن يتضمن قرار الدفع بعدم الدستورية الصادر من المحكمة الدستورية، تقييد أثر سريان قرار عدم الدستورية بتقرير عدم رجعيته، ففي هذه الحالة ينضبط قاضي الدستورية بمراعاة عدم إهدار مبدأ المشروعية، في تطبيقات عدم رجعية الحكم بعدم الدستورية بالقدر الكافي الذي يتحوط فيه قاضي الدستورية بضمان وصون الأمن القانوني⁽⁵⁾ فالمشروعية إن كان الدستور أداتها فهو في ذات الوقت ضمان للأمن القانوني، وفي المفهوم العام فالأمن القانوني ضمان للنظام القانوني ككل بما فيه الدستور، وهذه العلاقة المركبة تعزز من الرقابة الدستورية خاصة بعد تكريس

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري الموظفون العموميون أموال الإدارة العامة، المرجع السابق ذكره، ص.362.

(2) الفقرة 26 من المادة (193) والمادة (34) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

(3) محمد إبراهيم درويش، المرجع السابق ذكره، ص.14.

(4) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق ذكره، ص.346.

(5) عامر زغير محيسن، " الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية "، المجلد 1، العدد 18، جامعة الكوفة، العراق، 2010، ص. 208.

دسترة الأمن القانوني .

وعليه فإن قامت موجبات المشروعية كسبب للرجعية، وتلازمها مع ضرورة إلغاء القانون من تاريخ صدوره، فإن فورية سريان القرار بعدم الدستورية تتسجم ومضمون تحقيق الأمن القانوني، وحماية استقرار الحقوق المكتسبة، المتكونة في ظل القانون القديم⁽¹⁾. وهي المقاربات التي تخضع لفقه الدستورية واجتهاد قضاتها، يحكمهم في ذلك فقه الموازنة والترجيح والتقدير .

3: حجية قرارات المحكمة الدستورية

وضوح نطاق الاختصاص التشريعي أو غموضه، تتحدد معه معالم مقومات بناء دولة القانون وفقا لمعايير الأمن القانوني، أو العكس من ذلك، المقاربة التي تتحقق بالاستناد الى مبدأ فقهي له نصيبه من البساطة والوضوح، الذي أصل له منذ أمد بعيد الفقيه مونتيسكو، المبني على فكرة الفصل بين السلطات المضبوط بضابط التوازن⁽²⁾. هذا التوازن يمتد ليشمل تمكين المحكمة الدستورية من ممارسة جوهر اختصاصها، من خلال منح الحجية المطلقة لأحكامها في مواجهة كافة مؤسسات الدولة.

فقرارات المحكمة الدستورية وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 198 من تعديل 2020 لها طبيعة نهائية كما أن أحكامها وجوبية في حق كافة مؤسسات الدولة، وسلطاتها وكذا بالنسبة للجهات القضائية والمؤسسات والإدارات العمومية⁽³⁾.

وفي النص على الطبيعة القانونية لقرارات المحكمة الدستورية ضمان لفعالية قراراتها، وأحكامها اتجاه المؤسسات الإدارية، ما يعني ضمان حماية تتعلق بالدستورية بالنسبة للموظف اتجاه النصوص القانونية، التي لا يمكن للإدارة التمسك بتطبيقها اتجاهه في حالة الحكم بعدم دستورتها، كما أن تقرير طبيعة أحكام المحكمة الدستورية في نص الدستور يدعم نظام استقلالها، ويُعَلِّم أحكامها على مستوى التطبيقات العملية.

فحجية الحكم المقضي فيه مظهر من مظاهر الأمن القانوني، ومقتضى من مقتضيات عدالة

(1) هشام محمد البديري، المرجع السابق ذكره، ص.191.

(2) مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016)

والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص. 114.

(3) الفقرة الأخيرة من المادة (198) من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق ذكره.

المجتمع⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم، تظهر أهمية دور المحكمة الدستورية في حماية المركز القانوني للموظف من خلال الاختصاصات المخولة لها، وحدود السلطة التقديرية الممنوحة لأعضاء المحكمة الدستورية بموجب الدفع الناتج عن أحكام المادة 195 من التعديل الدستوري 2020، ما يمكن من عقلنة وترشيد الأحكام الدستورية وفق ما يحقق مقتضى العدالة والإنصاف ولو ضمن دلالات جزئية.

⁽¹⁾Sylvie CIMAMONTI, Op .Cit,p.642.

خلاصة الباب الثاني:

يخضع المركز القانوني للموظف لمراحل النشأة والتكوين وإنتاج الآثار القانونية، غير أنها مراحل تتميز بخصوصية في نطاق العلاقة اللائحية التنظيمية، التي تظهر بتطبيق المبادئ الفرعية للأمن القانوني في نطاق هذه العلاقة، ونوع الحماية التي يكفلها الأمن القانوني للموظف، وأول تجسّدت هذه الحماية هو حق الموظف في الأمن القانوني تأسيساً على التكريس الدستوري له، وتعزيزه لنوع الضمانات القانونية للموظف من خلال ضمان جودة صناعة التشريع من الناحية الشكلية والموضوعية وانعكاسها على جودة النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات والضمانات، وموثوقية الأطر النصية التي تحكم هذه العلاقة.

على أنّ دلالة الحماية المقترنة بمفهوم الأمن القانوني، تتجاوز ضمان جودة النص وهو مطلبها إلى فعالية الحق والضمان وفعالية تطبيق النصوص المكرسة لحقوق الموظف وضماناته، وهي الفعالية التي تتمظهر أهميتها على الأخص، في فعالية الحق في حرية الرأي، وتأثير مختلف العناصر المكونة للوظيفة العمومية وفواعلها في التمكين من الحرية وضمانها، أو محدودية التمكين، في ذات السياق تُظهر لغة النص في ممارسة الحق في حرية الرأي المهني غموضاً يؤثر في فعالية الضمان والحماية، ما توصلنا من خلاله إلى أن النص على ممارسة حرية الرأي يجب أن يراعي فيه انضباط الممارسة بلغة المعقولة والتوازن والفصل بين الحق في ممارسة حرية الرأي، وسلطة التوجيه والتسيير والأمر المخولة للرؤساء الإداريين، كما تشير حرية المعتقد للموظف تعقيداً في الممارسة يظهر تفوق معيار الصالح العام، كمعيار ضابط للحق وحدود ممارسته وفق ما يسهم في تحقيق المصلحة العامة للوظيفة العمومية والمجتمع.

بينما أظهرت الدراسة أن النشاط النقابي يتعين أن تتضبط ممارسته بموازنة العلاقة بين الإدارة والموظف، والموظف والنقابة، من حيث قيام موجبات عقلنة ممارسة النشاط النقابي، وضرورة رفع كفاءة الدور، وضمان فعالية الأداء، ويحيلنا عنصر الحق في الإضراب، والحق في عدم الإضراب إلى تعارض في مدلول الحق، يُظهر تمكيناً على مستوى النص وتعقيداً على مستوى الممارسة.

على أن عنصر تطور وحركية المسار المهني للموظف، ووزنه بمعيار الأمن القانوني يثير قراءات صّدية، لنوع الحماية والضمان المكفولة للموظف، وفق ما ينسجم مع ضمان الاستقرار والطمأنينة للمركز القانوني له، أو يتعارض مع دلالاته الضمان، والمعقولة، والتناسب، والمساواة.

في حين تشير تقنية الإحالة وتخويل الإدارة سلطة تقديرية، إلى تعقيد إجرائي يتعارض مع سهولة النفاذ للنصوص القانونية فمن نتائجه؛ ممارسة تشريعية تؤدي إلى تعدد النصوص القانونية المنظمة لذات الحق، كما في حالة التحفيز، وإن بررت الممارسة بتكيف النص مع الواقع المنطبق فيه، غير أنها ممارسة لها محاذيرها على الأمن القانوني للموظف.

بينما يظهر نظام التكوين وتحسين المستوى والترقية علاقة مباشرة بضمان النفاذ للمعلومة، وضمان الحق في الوصول لتقنيات العمل وكيفياته، غير أنها ممارسة مرهونة بجودة التنفيذ وانضباط الأهداف، بينما يحيلنا الحق في الترقية لقراءة محدودة الأفق في ظل قيد الحد الأعلى للترقية المحدد بموجب القوانين الأساسية الخاصة، وأثر هذا التقييد التنظيمي على التمكين من الحق في الترقية، في ظل قراءات تقع في دائرة التنافر بسبب اختلاف الزاوية المنظور لها إلى النص، ومن قبل أصناف الموظفين أنفسهم، ما يقيم موجبات تطوير نظام الترقية، وفق ما يحقق الانسجام في قراءة النص أولاً، ووفق ما ينسجم مع التوقع المشروع للموظفين ثانياً.

بينما يظهر النظام القانوني للواجبات أهمية خصائص القانون في سلامة التعبير عن قواعده، ودورها في الموازنة بين نظام إلزامية الواجبات، وحماية حق الموظف في النفاذ للنظام القانوني لأداء المهام، والتزامات الوظيفة، وأهمية التزام الإدارة بسلامة تنفيذ القانون كمعزز لهذا الدور.

في المقابل يبرز تأثير السلطة التقديرية في الحد من مبدأ المساواة في نظام الواجبات والالتزامات في مقابل رخصة التحلل منها، كما في حالة ممارسة النشاط المربح، وحيثما تبرز السلطة التقديرية تقوم موجبات التناسب والمعقولة كضمانة معززة لنظام حماية الموظف. ويؤثر في نوع الحماية المكفولة له بموجب عنصر الأمن القانوني، عند استعمال معيار المصلحة العامة لصالح تفوق المعيار الأخير.

بينما أظهر الجانب الإجرائي في الوظيفة العمومية، أهمية في حماية المركز القانوني للموظف ترتبط بالأخص بانضباط اللغة الإجرائية وتحديدها ودقتها، وسهولتها، ووضوحها، وبساطة آلياتها وعدم تعقيدها، وهي العناصر التي ثبت ضمانها بموجب النص، كما ثبت تراجع ضمانها بسبب لغة النص

وعدم انضباط صياغته، أو غموض دلالاته، أو تناقض مضمونه مع واقع تطبيقه، إذ ينتفي في ظل كل ذلك ضمان الأمن القانوني في النظام الإجرائي للموظف.

في الأخير يتميز نظام الحماية القضائية بفعالية تنعكس بشكل أساسي من خلال ضمان الأمن القضائي في اجتهادات القرارات والأحكام المرتبطة بالوظيفة العمومية، وإسهامه في تطوير نصوصها، فالأمن القانوني يعزز الحماية المكفولة للموظف، بموجب الدور الذي يلعبه القاضي في ضمانه وتفعيل أدوات حمايته على مستوى الممارسة، إلى جانب مبدأ المشروعية.

بينما يقوم فقه الدستورية على ضمان الاستقرار، وتوطين الثقة في النص القانوني بما يدعم ويعزز ثقة الموظف فيه، ضمن أطر دستورية تدعم ضمان حماية المركز القانوني للموظف، وأمنه القانوني، من خلال ضمان جودة صناعة التشريع، ومعيارية الرقابة الدستورية القائمة على فقه الموازنة، وهو ما يدعم دلالة ضمان الأمن القانوني للموظف وحمايته.

خاتمة

القانوني للموظف في عملية تسيير مساره المهني بمجموعة من الحقوق والضمانات، وتحديد نطاق الالتزامات والواجبات التي تفرضها الوظيفة ومرتباتهما.

غير أن طبيعة مرونة النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، وحجم الفراغ التشريعي الذي ارتبط بممارسة السلطة التنفيذية، الذي نتج عنه تأخر في إصدار النصوص التنفيذية، واتساع مساحة ممارسة السلطة التقديرية، وغموض حدود أعمال ضرورة المصلحة، كل هذه العوامل أسهمت في التأثير على نوعية الضمانات المكفولة للموظف، وهي الإغفالات التي لا توازن حجم الدور المكلف به، الأمر الذي أفرز ضرورة تدعيم نطاق الحماية المقررة له، وتوسيع نطاقها، فلا تكون مخصصة في باب الحقوق والضمانات الأساسية للموظفين، ما تحقق مبدئياً بتكريس الأمن القانوني في تعديل الدستور لسنة 2020.

والأمن القانوني مفهوم يعكس انضباط الصناعة القانونية، ويعبر عن مقومات النظام القانوني في الدولة وتماسكه، وهو معيار لجودته، ومؤشر لطبيعة العدالة فيه، ودرجة اتساقه وانسجام قواعده، وقراءة مكونات التشريع في الوظيفة العمومية بمختلف تدرجاته وأنواعه، بمناظرتها بمقتضيات الأمن القانوني أظهر وجهين متناقضين في نوعية القواعد والنصوص التي تحكم الوظيفة العمومية؛ وجه أظهر تكريسا قانونيا للكثير من الضمانات والحقوق ذات العلاقة بالأمن القانوني، المكفولة للموظف خلال مساره المهني غير أنه في المقابل، برزت الطبيعة الهشة لبعض هذه الضمانات في ظل التكوين النصي المكرس لها بسبب لغة النص وطبيعة تكوينه ونوع صياغته، وغموض حدود الحق والضمان والمسؤولية فيه، بالأخص عند مقاربتها بسلطة الإدارة ونطاق تقديرها، وطبيعة العلاقة اللائحية التنظيمية.

وهنا تبرز أهمية الضمانات القضائية ورقابة الدستورية في تقويم الانحراف عن القانون، في تسيير المسار المهني للموظف، أو في نوعية الضمانات المرتبطة باختصاصات المحكمة الدستورية، خاصة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، ودوره في ضمان الأمن القانوني للموظف، ودور الأمن القانوني في تحريكه وهي العلاقة التي تُكمل نظام الحماية التشريعية للموظف، المؤصل له بالأساس ضمن الدستور والأمر رقم 06-03 والنصوص التنظيمية المرتبطة به.

ضمن كل هذه الفواعل، وضمن النطاق المتشابه للعلاقة القانونية الأساسية التنظيمية، تتبلور إجابتنا على الإشكالية المتمحور حولها موضوع الدراسة في النتائج التالية:

أولاً: نتائج الدراسة

- 1-الأمن القانوني غموض في التركيبة، "الأمن" "القانون"، وفي المركب "الأمن القانوني"، وفي المفهوم والنطاق والعناصر، ومع ذلك هو الأمن القانوني.
- 2-الأمن القانوني مفهوم مرن يتناسب وهدفه العام؛ ضبط معيارية القانون، وضمان جودته وكفاءته وفعاليتته وهو المعيار المقوم لجودة وعدالة التشريع في ميدان الوظيفة العمومية.
- 3-الأمن القانوني في الأنظمة المقارنة يظهر توجهها متعلقاً بنحور تبني الأمن القانوني وآخر متشككا لاختلاف في القراءة والأبعاد والأهداف.
- 4-التكريس الاجتهادي للأمن القانوني له أسبقية على تكريسه الدستوري في الجزائر، غير أنه تكريس جزئي ومحدود لا يفسر الخلفية المعرفية لدسترتة أو دوافع التوجه نحو تبنيه.
- 5-الدسترة العامة للأمن القانوني ضمانة دستورية عامة لحماية الموظف من مظاهر اللأمن القانوني في صناعة القانون بشكل عام، وفي ميدان الوظيفة العمومية بشكل خاص، والدسترة الفرعية لكل من مبدأ الوضوح والوصول واستقرار القانون ضمن نص المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، معزز لعنصر نوعية القانون، ولعنصر الضمان والحماية للموظف.
- 6-على الرغم من أهمية دور مختلف المؤسسات القضائية والإدارية في صناعة القانون، وفي رسكلة البحوث القانونية المتخصصة فيه، غير أنه اختصاص يحتاج إلى ضبط فعالية الأداء ورفع كفاءة الدور.
- 7-للأمن القانوني خصوصية في ميدان الوظيفة العمومية، ترتبط بخصوصية المركز القانوني للموظف، وطبيعة العلاقة اللائحية التنظيمية، إذ أظهرت نتائج هذه الدراسة محدودية الضمان الذي تكفله للأخير في ظل تكافئ المبادئ الدستورية ما يقوم معه اعتبار استعمال أداة الترجيح لصالح تفوق معيار المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.
- 8-تأخر صناعة النصوص التنفيذية المرتبطة بالأمر 06-03 مساس بجودة التشريع وتنفيذه ومظهر من مظاهر اللأمن القانوني في ميدان الوظيفة العمومية.

9-الأمن القانوني الموضوعي للموظف في النظام القانوني للضمانات والحقوق، تُضمن فعاليته من خلال ضمان جودة التشريع وسهولة قراءته ومفهوميته وضمن الوصول له واستقراره وعدم رجعيته، الذي ينشأ مع خلق القانون، ومعالجة نتائجه وآثاره على المركز القانوني للموظف.

10-الأمن القانوني الذاتي للموظف ضمانة محدودة النطاق في ظل خصوصية العلاقة اللائحية التنظيمية.

11-تقنية تصفية الرتبة وزوالها التلقائي تنسجم مع مقتضى حماية الحق المكتسب للموظف، وضمن أمنه القانوني ودعم لاستقرار وثبات مركزه القانوني.

12-تقنية استخدام المرحلة الانتقالية في تعديل أو إلغاء القانون، أظهرت انسجام مع مقتضى الأمن القانوني وحماية المركز القانوني للموظف، وفي ذات الوقت شكلت لا عقلانيتها ضمانا للمركز القانوني لفئات من الموظفين وتهديدا لفئات أخرى بسبب الخروج على مبدأ وحدة القانون الذي تخضع له نفس الفئة من الموظفين.

13-المصلحة العامة تحجب جزئيا فعالية الحماية التي يضمنها الأمن القانوني للموظف في الحالة العادية والغير العادية.

14-نظام التكوين وتحسين المستوى أداة تنظيمية يمكن أن تستخدم لضمان النفاذ الفكري لقانون الوظيفة العمومية، وتعزيز المعرفة والثقافة القانونية للموظف، وضمن تطور مساره المهني.

15-الأمن القانوني في النظام الإجرائي للوظيفة العمومية، معزز لضمان وحماية المركز القانوني للموظف غير أنه ضمان متراجعة فعاليته بسبب عدم انضباط اللغة الإجرائية الراجع للإنفصال بين إيديولوجية النص وواقع تطبيقه.

16-الإجتهد القضائي في ميدان الوظيفة العمومية حماية لنظام الحقوق والضمانات وتعزيز للمركز القانوني للموظف، وضمن للأمن القانوني له.

17-المحكمة الدستورية مؤسسة دستورية، تضطلع بدور مهم، قائم على الموازنة بين مصلحة الموظف وحماية مركزه القانوني وحقه المكتسب، وحماية المصلحة العامة في ظل فقه دستوري قائم على مراعاة التناسب والمعقولية.

ثانيا: اقتراحات الدراسة

1-للدسترة العامة للأمن القانوني محاذير يتعين ضبطها بعقلنة الاستعمال، وضبط النطاق والمجال والحدود والدور.

2-قيام موجبات تعديل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة المرتبطة به، والقوانين ذات العلاقة أمر أثبتته الدراسة، نتيجة فقد التناغم بينه وبين نصوصه الأساسية، وبينه وبين نصوصه التنفيذية، وكثرة الخروج عليه بموجب أدوات تشريعية أدنى منه درجة، وعلى الرغم من عدم سلامة الممارسة، غير أنها في ذات الوقت تظهر تراجع قدرته على التكيف مع واقع الوظيفة العمومية.

3-إحترام تدرج القواعد القانونية والعلاقة بينها في نظام الوظيفة العمومية، من طرف السلطة التنفيذية أمر لازم لانضباط التشريع وتعزيز الثقة فيه وفي معياريته، ذلك أنه لا يمكن الحديث عن الأمن القانوني في ظل هدم نظام المشروعية فتلازمهما محفوظة أهميته ضمن نطاق الدسترة وضمن نطاق تدرج القوانين وضمن مجال تنفيذها.

4-عقلنة استعمال الأداة التنفيذية بالأخص في مسألة الخروج على أحكام النص الأساسي العام حتى لا تتقلب موازين الممارسة القانونية، فيلجأ لتعديل النص العام لينسجم مع أدواته التنفيذية.

5-مراعاة مبادئ صياغة النصوص المتعلقة بالوظيفة، ولغة النص ومقرئياته ومفهوميته، يضمن النفاذ الفكري والمادي له، ويحقق مدلول الوصول للقانون المكرس دستورا.

6-ضمان فعالية دور الموظفين على المستوى القاعدي في المشاركة في صناعة النص، ذلك أن حضور الدور في النص وغياب أداة إعماله، يُعَيِّب الاستفادة من الكفاءات في ظل ممارسة تقديرية تسيطر عليها التقنية الإجرائية، في حين أن هدفها يتجاوز ذلك إلى تحقيق الوصول لجودة التشريع في ميدان الوظيفة العمومية، وهنا نقترح فتح فضاءات إلكترونية مباشرة تُمكن الموظف على المستوى القاعدي من المشاركة في صنع التشريع من دون حواجز تعيق طرح أفكاره، مع احترام شرط التأهيل وشرط التخصص ونوعية المهام المكلف بها الموظف.

7-قيام موجبات التقنين المتخصص للنصوص القانونية للوظيفة العمومية، بالاعتماد على تجميع وإدماج المشترك من أحكامها، وضرورة عقلنة نظام الإحالة، وعقلنة استعمال الأدوات التنفيذية، وعقلنة التدخل التشريعي في نطاق الوظيفة العمومية.

8- ترشيد إستعمال أداة الإستثناء في نصوص الوظيفة العمومية، إلى القدر الذي لا يؤثر في عدالة النص وإنصافه.

9- ترشيد تخويل السلطة التقديرية، واستعمالات المصلحة العامة.

10- إنشاء هيئة مركزية رفيعة المستوى تختص بتكوين كفاءات متخصصة في صناعة النصوص القانونية، هدفها ضمان مطلب الجودة في التشريع، وضمان فعاليته، وملائمته مع واقع الوظيفة العمومية، وتفعيل قنوات الاتصال والمشاركة بينها وبين كل من الجهاز التنفيذي والتشريعي والقضائي.

11- يرتبط ضمان الأمن القانوني في ميدان الوظيفة العمومية، بضرورة التمييز بين العمل التشريعي الذي يتعين أن ينضبط بضابط الضرورة والحاجة، وبين العمل الإداري المحكوم بمعايير الإستمرارية والدورية.

10- إن كان الإعتراف بالأمن القانوني مدخل لضمان جودة القانون ومعياريته، فإن الإعتراف بجودة القانون هو المدخل لإصلاحه.

لكل عمل ميزان وميزان العلم الإخلاص

وما التقصير والنقص إلا صفة ملازمة للبشر.

"فاللهم لك الحمد حتى ترضى

ولك الحمد إذا مرضيت ولك الحمد بعد الرضى"

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

I. القرآن الكريم

II. النصوص الرسمية الوطنية

أ - الدساتير

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المنشور بموجب الإعلان المتضمن نص الدستور المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، المعدل، بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1979، والقانون 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 15 جانفي 1980، والمرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 05 نوفمبر 1988.

3- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن نشر نص تعديل الدستور الموافق عليه استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 9، المؤرخة في أول مارس 1989.

4- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن نشر نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل، بمقتضى القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية، العدد 25، المؤرخة في 14 فيريل 2002، وبمقتضى القانون رقم 08-09 المؤرخ في 07 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

5- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

6- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري المصادق عليه في أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب - الاتفاقيات الدولية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أفريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخة في 25 أفريل 2004.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06-137، المؤرخ في 10 أفريل 2006، المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بما بوتو في 11 جويلية 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 24، المؤرخة في 16 أفريل 2006

ت - القوانين العضوية

1- القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 1 جوان 1998، (المعدل والمتمم).

2- القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جوان 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم

- 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 3 أوت
2011.
- 3- القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 4 مارس 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم
98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، **الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 15، المؤرخة في 7 مارس 2018.
- 4 - القانون العضوي رقم 18-16، المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع
بعدم الدستورية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 54، المؤرخة في
5 سبتمبر 2018.
- ث- القوانين العادية
- 1- القانون رقم 83-12، المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، **الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 28، المؤرخة في 03 جويلية 1983 .
- 2- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في
العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية
الشعبية**، العدد 6، المؤرخة في 07 فيفري 1990.
- 3- القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، **الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 17، المؤرخة في 25 أفريل 1990.
- 4- القانون رقم 90-14، المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 6 جوان
1990.
- 5- القانون رقم 99-03، المؤرخ في 22 مارس 1999، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ
في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية
الشعبية**، العدد 20، المؤرخة في 24 مارس 1999.
- 6- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 المؤرخة في 8 مارس
2006.

7- القانون رقم 06-03، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 8 مارس
2006.

8- القانون رقم 13-07، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55، المؤرخة في 30 أكتوبر 2013.

9- القانون رقم 16-15، المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، المتعلق بتعديل وتميم القانون 83-12
الخاص بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخ
في 31 ديسمبر 2016.

10- القانون رقم 20-05، المؤرخ في 28 أبريل 2020، المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب
الكراهية ومكافئتهما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25،
المؤرخة في 29 أبريل 2020.

11- القانون رقم 20-07، المؤرخ في 4 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة
2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 33، المؤرخة في 4
جوان 2020.

ج - الأوامر

1- الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 6 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة
العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 8
جوان 1966.

2- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخة في 26 سبتمبر 1975، (المعدل
والمتمم).

3- الأمر رقم 96-12، المؤرخ في 10 جوان 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-14 المؤرخ
في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، المؤرخة في 12 جوان 1996.

4- الأمر رقم 96-18، المؤرخ في 6 جويلية 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ
في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية

- الشعبية، عدد 42، المؤرخة في 07 جويلية 1996.
- 5- الأمر رقم 97-13، المؤرخ في 31 ماي 1997، المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12، المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38، المؤرخة في 04 جوان 1997.
- 6- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فيفري 2006، المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، المؤرخة في 1 مارس 2006.
- 7- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- 8- الأمر رقم 21-09، المؤرخ في 8 جوان 2021، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2021.

ح- المراسيم

- 1- المرسوم رقم 84-11، المؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3، المؤرخة في 17 جانفي 1984، (ملغى).
- 2- المرسوم رقم 84-10، المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3، المؤرخة في 17 جانفي 1984، (ملغى).
- 3- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 6 جويلية 1988.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 07-304، المؤرخ في 27 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.

- 5- المرسوم الرئاسي رقم 17-109 المؤرخ في 14 مارس 2017، المحدد لكيفيات تنفيذ الأحكام التشريعية في مجال تثبيت فترات الخدمة الوطنية والاستبقاء، وإعادة الاستدعاء بعنوان التوظيف والترقية والتقاعد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 15 مارس 2017.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 20-03، المؤرخ في 11 جانفي 2020، المتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بصياغة اقتراحات لمراجعة الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2020.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 19 فيفري 2020.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 20-435، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بتوضيح صلاحيات الوكالة الوطنية للأمن الصحي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 1، المؤرخة في 2 جانفي 2021.
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 21-139، المؤرخ في 12 أبريل 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، المؤرخة في 18 أبريل 2021.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 21-304، المؤرخ في 04 أوت 2021، المحدد لشروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء في المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، المؤرخة في 05 أوت 2021.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 66-145، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 8 جوان 1966.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 58-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، المؤرخة في 24 مارس 1985.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 89-225، المؤرخ في 5 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

- الديمقراطية الشعبية، العدد 51، المؤرخة في 06 ديسمبر 1989.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، المؤرخة في 28 جويلية 1990، (المعدل والمتمم).
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 95-132، المؤرخ في 13 ماي 1995، المتعلق بإحداث نشرات رسمية للمؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 17 ماي 1995.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 95-293، المؤرخ في 30 سبتمبر 1995، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لعدد 57، المؤرخة في 04 أكتوبر 1995،
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 98-317، المؤرخ في 3 أكتوبر 1998، المتضمن توسيع التقاعد المسبق لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 74، المؤرخة في 5 أكتوبر 1998.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 99-47، المؤرخ في 13 فيفري 1999، المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 17 فيفري 1999.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 06-338، المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، المتضمن إنشاء مركز البحوث القانونية والقضائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، المؤرخة في 27 سبتمبر 2006.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 06-419، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 75، المؤرخ في 26 نوفمبر 2006.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 20 جانفي 2008، (المعدل والمتمم).

- 22- المرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، المؤرخة في 20 جانفي 2008.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 08-60، المؤرخ في 23 فيفري 2008، المتضمن التدابير الانتقالية لتطبيق المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 27 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 24 فيفري 2008.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 08-129، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 08-130، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 08-131، المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالباحث الدائم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 4 ماي 2008.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 09-161، المؤرخ في 2 ماي 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك متصرفي مصالح الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، المؤرخة في 10 ماي 2009.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 09-238، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 22 جويلية 2009.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 09-240، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك النفسانيين للصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، المؤرخة في 22 جويلية 2009.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 09-394، المؤرخ في 24 نوفمبر 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين في الصحة العمومية، الجريدة الرسمية

- لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 29 نوفمبر 2009.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 10-133، المؤرخ في 5 ماي 2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتعليم العالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، المؤرخة في 09 ماي 2010.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 11-443، المؤرخ في 26 ديسمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك مستخدمي دعم البحث، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 27 ديسمبر 2011.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أبريل 2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخة في 3 ماي 2012.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 13-159، المؤرخ في 15 أبريل 2013، المحدد لقائمة المناصب العليا التابعة للمصالح الخارجية لوزارة التربية الوطنية وشروط الالتحاق بهذه المناصب وكذا الزيادة الاستدلالية المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، المؤرخة في 28 أبريل 2013.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 13-194، المؤرخ في 20 ماي 2013، المتعلق بالتعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 22 ماي 2013.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 3 جويلية 2014، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 6 جويلية 2014.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 3 جويلية 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 6 جويلية 2014.
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 15-59، المؤرخ في 8 فيفري 2015، المحدد للعناصر المكونة للأجر الوطني الأدنى المضمون، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 08، المؤرخة في 15 فيفري 2015.
- 39- المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المؤرخ في 30 جوان 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على

- مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 41، المؤرخة في 12 جويلية 2016.
- 40- المرسوم التنفيذي رقم 16-280، المؤرخ في 2 نوفمبر 2016، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 66، المؤرخة في 9 نوفمبر 2016.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.
- 42- المرسوم التنفيذي رقم 17-322، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.
- 43- المرسوم التنفيذي رقم 17-323، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لطبيعة وخصائص وكيفيات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين وكذا تشكيلة وسير وصلاحيات اللجنة الخاصة المكلفة بمنحها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.
- 44- المرسوم التنفيذي رقم 17-347، المؤرخ في 4 ديسمبر 2017، المحدد لخصائص البطاقة المهنية للموظف وشروط استعمالها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 71، المؤرخ في 6 ديسمبر 2017.
- 45- المرسوم التنفيذي رقم 19-165، المؤرخ في 27 ماي 2019، المحدد لكيفيات تقييم الموظف، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 37، المؤرخة في 9 جوان 2019.
- 46- المرسوم التنفيذي رقم 20-96، المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.
- 47- المرسوم التنفيذي رقم 20-107، المؤرخ في 30 أبريل 2020، المحدد لكيفيات مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**،

- العدد 27، المؤرخة في 6 ماي 2020.
- 48- المرسوم التنفيذي رقم 20-199، المؤرخ في 25 جوان 2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 44، المؤرخة في 30 جوان 2020.
- 49- المرسوم التنفيذي رقم 20-194، المؤرخ في 25 جويلية 2020، المتعلق بتكوين الموظفين العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 43، المؤرخة في 28 جويلية 2020.
- 50- المرسوم التنفيذي رقم 20-373، المؤرخ في 12 ديسمبر 2020، المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 77، المؤرخة في 20 ديسمبر 2020.
- 51- المرسوم التنفيذي رقم 21-135، المؤرخ في 7 أبريل 2021، المحدد لتنظيم المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 27، المؤرخة في 11 أبريل 2021.
- 52- المرسوم التنفيذي رقم 21-144، المؤرخ في 17 أبريل 2021، المحدد لشروط ممارسة أنشطة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي بوقت جزئي ومكافأتها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 30، المؤرخة في 22 أبريل 2021.
- 53- المرسوم التنفيذي رقم 22-48، المؤرخ في 19 جانفي 2022، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 2 نوفمبر 2016 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 06، المؤرخة في 20 جانفي 2022.

خ-القرارات والمقررات

- 1- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 11 ديسمبر 2004، المتضمن تصنيف المناصب العليا لمديرية الجامعة والكلية والمعهد وملحقة الجامعة ومصالحها المشتركة، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 23، المؤرخة في 30 مارس 2005.
- 2- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 15 أبريل 2009، المحدد لمبالغ أداء الخدمات من قبل مؤسسات التعليم العالي المؤهلة كمراكز امتحان في إطار تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية

- لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 24 جوان 2009.
- 3- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2 سبتمبر 2013، المتضمن وضع بعض أسلاك الشبه الطبيين العاملين للصحة العمومية في حالة القيام بالخدمة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (مؤسسات التعليم العالي)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 30 جويلية 2014.
- 4- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 12 سبتمبر 2019، المحدد لتصنيف المدرسة العليا وشروط الالتحاق بالمناصب العليا التابعة لها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 67، المؤرخة في 10 نوفمبر 2019.
- 5- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 17 أكتوبر 2019، المحدد لكيفيات توظيف الأشخاص المعوقين في المؤسسات والإدارات العمومية والهيئات المستخدمة العمومية والخاصة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2020.
- 6- القرار المؤرخ في 27 نوفمبر 2018، المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية والمكافآت للموظفين التابعين لوزارة العدل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، المؤرخة في 06 جانفي 2019.
- 7- القرار رقم 371، المؤرخ في 28 مارس 2021، الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المحدد لشروط وإجراءات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين التابعين لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- 8- المقرر رقم 10، المؤرخ في 7 أبريل 2022، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المحدد لقائمة الرتب المفتوحة لتوظيف حاملي شهادة الدكتوراه أو شهادة معترف بمعادلتها في المؤسسات والإدارات العمومية.

د- المناشير

- 1- المنشور رقم 11، المؤرخ في 7 سبتمبر 2003، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلق بمراقبة محاضر اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2005.
- 2- المنشور رقم 15، المؤرخ في 10 أوت 2004، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية،

- المتعلق موضوعه بامتناع لجنة الطعن عن النظر في الطعن المرفوع لها من طرف الموظف ضمن
الأجال القانونية. متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3EFIBa3>
- 3- المنشور رقم 05 المؤرخ في 10 أفريل 2006، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية
والإصلاح الإداري، المتعلق بدفتر الشروط المحددة لكيفيات تنظيم وإجراء المسابقات والاختبارات
المهنية، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2007.
- 4- المنشور رقم 6، المؤرخ في 6 فيفري 2008، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية
والإصلاح الإداري، المتضمن تنصيب لجان الإدماج وإعادة التصنيف في إطار القوانين الأساسية
الخاصة الجديدة، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2008.
- 5- المنشور رقم 17، المؤرخ في 12 جويلية 2009، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية،
المتعلق بتحيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الإدارات والمؤسسات
العمومية، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2009.
- 6- المنشور رقم 470، المؤرخ في 20 أفريل 2014، الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف
بإصلاح الخدمة العمومية، المتعلق بالتكفل بشكاوي وعرائض المستخدمين. متاح على الرابط
التالي: <https://bit.ly/3tBRXhW>.
- 7- المنشور رقم 01 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المؤرخ في 05
جانفي 2017، المتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-280، المؤرخ في 02
نوفمبر 2016، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04، المؤرخ في 19 جانفي 2008،
المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات
العمومية.
- 8- المنشور رقم 10، المؤرخ في 16 جانفي 2019، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية
والإصلاح الإداري، المتعلق بكيفيات تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي.
- 9- المنشور رقم 5، المؤرخ في 21 جانفي 2021، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية
والإصلاح الإداري، المتعلق بالمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية بعنوان سنة
2021.
- 10- المنشور الصادر عن الأمانة العامة للحكومة، يتضمن مهام وتنظيم وسير الأمانة العامة
للحكومة، ص.10، متاح على الرابط التالي: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>.
- 11- مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، الأمانة العامة للحكومة،

رئاسة الجمهورية، وفقا للإصدار التالي تاريخه، ديسمبر فيفري 2005، جانفي 2007، أكتوبر 2008، ديسمبر 2009، ديسمبر 2010.

ذ- التعليمات

1- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02، المؤرخة في 26 أوت 2006، الصادرة عن وزارة المالية والمديرية العامة للتوظيف العمومية و الإصلاح الإداري، المتعلقة بترقية الموظفين المنتمين للرتب الأيالة للزوال.

2- التعليمات الوزارية المشتركة، المؤرخة في 23 فيفري 2008، المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-60 المؤرخة في 23 فيفري 2008 والمتضمن التدابير الانتقالية لتطبيق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

3- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01، المؤرخة في 01 مارس 2015، بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية، والمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المعدلة للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 6853، المتعلقة بتنفيذ الرقابة المسبقة على قرارات تسيير المستخدمين التابعين للإدارة البلدية.

4- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01، المؤرخة في 15 سبتمبر 2021، الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي والمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المحددة للتدابير الخاصة بتوظيف حاملي شهادة الدكتوراه أو شهادة معترف بمعادلتها في المؤسسات والإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، متاحة على الرابط التالي: <https://bit.ly/3Hw4JID>.

5- التعليمات رقم 20، المؤرخة في 26 جوان 1984، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بتظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن .

6- التعليمات رقم 01، المؤرخة في 6 جانفي 2007، الصادرة عن رئيس الحكومة، المتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقا لأحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

7- التعليمات رقم 07، المؤرخة في 29 ديسمبر 2007، الصادرة عن رئيس الحكومة، المتعلقة بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم.

8- التعليمات رقم 01، المؤرخة في 20 فيفري 2013 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية،

تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أفريل 2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها.

9- التعليم رقم 554، المؤرخة في 15 أوت 2019، الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المتعلقة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالإحالة على التقاعد للموظفين المنتمين لأسلاك الأساتذة الباحثين الاستشفائيين الجامعيين وأسلاك الأساتذة الباحثين.

10- التعليم رقم 1712، المؤرخة في 24 أوت 2020، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلقة بالإجراءات الإدارية لاستلام وتوزيع المراسلات.

11- التعليم رقم 127، المؤرخة في 26 جانفي 2022، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، المتعلقة باستكمال آجال المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية

12- التعليم رقم 281، المؤرخة في 25 أفريل 2022، الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المتعلقة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالإحالة على التقاعد الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الأساتذة الباحثين، والباحثين الدائمين.

ر - الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي لمجلس الدولة، مصادق عليه في 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، المؤرخة في 17 أكتوبر 2019.

ز- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني

1- المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية الخامسة المنعقدة يوم 14 أكتوبر 2006، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية العاشرة، الجريدة الرسمية للمداولات، المتعلقة بمناقشة مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، العدد 204، الصادر في 6 نوفمبر 2006.

س- مدونة أخلاقيات المهنة

المجلس الأعلى للقضاء، المداولة المصادق عليها يوم 23 ديسمبر 2006، المتضمنة مدونة أخلاقيات مهنة القضاة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 14 مارس 2007.

ش- القرارات الدستورية و القضائية

ش-1: المحكمة الدستورية

قرار رقم 02/ق.م.د/دع د/، بتاريخ 5 ديسمبر 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 04، المؤرخة في 15 جانفي 2022.

ش-2: المجلس الدستوري

قرار المجلس الدستوري رقم 24/ق.م.د/21 المؤرخ في 7 جويلية 2021، المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2021.

ش-3: مجلس الدولة

1- قرار رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98، بتاريخ 18 ماي 1989، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

2- قرار رقم 002871، المؤرخ في 12/11/2001، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/399LYJw>

3- قرار رقم 010005، المؤرخ في 20/01/2004، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3mivtPk>

4- قرار رقم 039135، المؤرخ في 14-11-2007، متاح على موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3jeh590>

5- قرار رقم 068965 المؤرخ في 17/11/2011، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3voicYv>

6- قرار رقم 070207، المؤرخ في 12/01/2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3n2DfvN>

7- قرار رقم 070207، المؤرخ في 12/01/2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3n2DfvN>

8- قرار رقم 065728، المؤرخ في 26/01/2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3L0tCsp>

9- قرار رقم 074241، المؤرخ في 14-06-2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3lRoVqo>

10- قرار رقم 066073، المؤرخ في 04-10-2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3bagyk1>

11- قرار رقم 072515، المؤرخ في 27/12/2012، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3MbtfvE>

12- قرار رقم 081452، المؤرخ في 04/07/2013، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3pbaijY>

13- قرار رقم 08297 المؤرخ في 12-09-2013، متاح في موقع مجلس الدولة على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3jnk4fp>

14- قرار رقم 072133، المؤرخ في 09/01/2014، متاح في موقع مجلس الدولة
<https://bit.ly/3GrRylc>

15- قرار رقم 072133، المؤرخ في 09/01/2014، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 12، 2014.

16- قرار رقم 110437، المؤرخ في 21/07/2016، مجلة مجلس الدولة، العدد 14، 2016.

ش-4: محكمة التنازع

قرار رقم 00114، المؤرخ في 09/01/2012، مجلة المحكمة العليا، العدد 2، 2012.

ص - مشروع التعديل الدستوري والمقترحات

1- المشروع التمهيدي لتعديل الدستور، رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ماي 2020،
متاح على الرابط التالي:

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/documents/textes-de-references/>

2- المستند الصادر عن لجنة الخبراء المكلفة بصياغة اقتراحات مراجعة الدستور، المتضمن المقترحات
المقدمة في إطار النقاش العام حول مشروع مراجعة الدستور، رئاسة الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية.

III. النصوص الرسمية الأجنبية

أ- القانون

القانون رقم 48 لسنة 1979، المتضمن إصدار قانون المحكمة الدستورية العليا، الجريدة الرسمية
والوقائع المصرية، العدد 36 المؤرخة في 6 سبتمبر سنة 1979.

ب - القرارات القضائية

مجلس الدولة الفرنسي، قرار رقم 387763، المؤرخ في 01 جويلية 2016، متاح على الرابط التالي:
<https://bit.ly/3IOYBWV>

ت-التقارير

تقرير الأمين العام لمجلس الأمن، رقم S/ 2004/616، حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في
مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، المؤرخ في 23 أوت 2004. متاح على الرابط التالي:

<https://bit.ly/3uohaem>

IV. القواميس

1- أنطوان نعمة، عصام مدور وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط 2، دار المشرق،

- بيروت لبنان، 2001.
- 2- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، **القاموس المحيط**، ط 2، دار الكتب العلمية، لبنان، 2007.
- v. **الكتب**
- 1- أحمد إبراهيم حسن، **غاية القانون دراسة في فلسفة القانون**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 2- أحمد برجس غرو الحديثي ، **حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها دراسة مقارنة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2019.
- 3- أحمد سليم سعيان، **قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة**، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017.
- 4- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، **دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة**، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2017.
- 5- _____، **العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع**، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2018.
- 6- أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، **ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية (دراسة مقارنة)**، ط 1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2017.
- 7- أحمد علي اللقاني، **الحق في الحصول على المعلومات**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2018.
- 8- أحمد فتحي سرور، **الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشرعية الدستورية للحقوق والحريات الرقابة على الدستورية القوانين والضمانات الدستورية للحقوق والحريات في قانون الإجراءات الجنائية**، ط2، دار الشروق، مصر، 2000.
- 9- _____، **القانون الجنائي الدستوري الشرعية الدستورية في قانون العقوبات الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية**، ط2، دار الشروق، مصر، 2002.
- 10- إدريس الفاضلي، **الوجيز في فلسفة القانون**، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- 11- إسحاق إبراهيم منصور، **نظريتا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية**، ط 9، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

- 12- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية دراسة تطبيقية على النظام الدستوري التعديلات الأخيرة وآفاق التنمية، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2015 .
- 13- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 14- أكلي تومي، مناهج البحث العلمي في فلسفة القانون، برتي للنشر، الجزائر، 2016.
- 15- _____، مناهج البحث وتفسير النصوص في العلوم القانونية، ط 3، برتي للنشر، الجزائر، 2019.
- 16- آلان سوبيو، الإنسان القانوني بحث في وظيفة القانون الأنثروبولوجية، ترجمة عادل بن نصر، ط1، المنظمة العربية للترجمة، لبنان، 2012.
- 17- أنور أحمد السرور، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، مصر، 1983.
- 18- آيت عودية بلخير محمد، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018.
- 19- إيناس محمد البهجي، يوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2013.
- 20- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 21- بدوي عبد الرحمان، فلسفة القانون والسياسة عند هيجل، ط1، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1996.
- 22- بلورنة أحسن، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري بين النظري والتطبيقي، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.
- 23- بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 24- بوجلال عمر طيب، إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، 2017.
- 25- بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، (أنواعها، تدرجها، المبادئ التي

- تحكمها، شكلها، مراحل إعدادها، نشرها، تنفيذها)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- 26-بوزيان عليان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 27-بوزيد صبرينة، الأمن القانوني لأحكام قانون المنافسة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2018.
- 28-بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1999.
- 29-بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 30-_____، المرجع في المنازعات الإدارية دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 31-_____، المرجع في كتابة البحوث القانونية، أطروحة دكتوراه مذكرة ماجستير مذكرة ماستر المقالات القانونية، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 32-_____، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 33-_____، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 34-_____، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 35-بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 36-بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 37-بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، 2013.
- 38-تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
- 39-تتاغو سمير، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1974.
- 40-_____، جوهر القانون، دراسة معمقة في فلسفة القانون لطلبة معهد البحوث والدراسات العربية بجامعة الدول العربية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
- 41-توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون، والنظرية العامة للحق)، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993.
- 42-توني أونوريه، آراء في القانون، ترجمة مصطفى رياض، ط.ع.1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، مصر، 1998.
- 43-ثامر نجم عبد الله العكيدي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق وحرريات الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2019.
- 44-جان لوك أوبر، مدخل إلى علم الحقوق، ترجمة وتقديم شفيق محسن، ط 1، دار ومكتبة الهلال للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2010.
- 45-جدو فاطمة الزهراء، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون مرفق بمنهجية التعليق على نص وعلى الأحكام والقرارات القضائية معجم فرنسي عربي، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017.
- 46-جورج فوديل، بيار دولفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة، منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2001.
- 47-حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ط1، ابن نديم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- 48-حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، ط 9، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 49-حسان عبد الله يونس الطائي، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017.
- 50-حسين أحمد مقداد، مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري دراسة مقارنة، دار

- النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2018.
- 51- حسين عبد العال محمد، الاتجاهات الحديثة في إدارة الجودة والمواصفات القياسية (الايزو) 90014-9000 وأهم التعديلات التي أدخلتها عليها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 52- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 53- خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.
- 54- خرفي هاشمي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، جوانب إدارية وقانونية من المسار الإقراري، القسم الأول، دار النشر TTCIS، الجزائر، 2011.
- 55- _____، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 56- خليفي عبد الرحمن، نظام التقاعد والمعاشات في الجزائر، مجال وأهمية الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، نظام التقاعد في الجزائر، منازعات التقاعد، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 57- خليل أحمد حسن قتادة، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 58- درويش كمال، العلقامي نبيه وآخرون، التشريعات والقوانين نظرة تكاملية (الدستور-القوانين المكملة للدستور-المنظمات غير الحكومية)، ط 1، مركز الكتاب للنشر، مصر، 2004.
- 59- دومنيك يويو وبروسيرويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2009.
- 60- ديدان مولود، القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017.
- 61- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013.
- 62- رافد خلف هاشم البهادلي، عثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012.

- 63- رفعت عيد سيد، مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، القاهرة، مصر، 2011.
- 64- رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون، النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997.
- 65- روبرت ألكسي، فلسفة القانون مفهوم القانون وسريانه، ترجمة كامل فريد السالك، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
- 66- الزغبى خالد، منذر الفضل، المدخل إلى علم القانون، ط 2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
- 67- زكريا مطلق الدوري، أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 68- ساير عبد الفتاح، القانون الدستوري النظرية العامة للمشكلة الدستورية- ماهية القانون الدستوري الوضعي، ط 2، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، 2004.
- 69- سري محمود صيام، صناعة التشريع الكتاب الأول، المعايير الحاكمة للتشريع وقواعد الصياغة التشريعية والمواءمة الوطنية مع المعايير الدولية للقانون الدولي الإنساني ومكافحة الفساد والإتجار بالبشر وحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015.
- 70- سعيد أحمد بيومي، لغة القانون في ضوء علم لغة النص دراسة في التماسك النصي، ط1، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.
- 71- سعیدی علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، ط 1، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 72- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007.
- 73- سليمان سليم بطارسة، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
- 74- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1958.
- 75- سوزان علي حسن، الوجيز في مبادئ القانون النظرية العامة للقانون - النظرية العامة للحق - النظرية العامة للإلتزام أساسيات القانون التجاري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001.

- 76-الشيخلي عبد القادر ، الصياغة القانونية تشريعا فقها قضاء. حمامة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
- 77-_____، أخلاقيات الوظيفة العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999.
- 78-صلاح الناهي ، محمد صبحي نجم وآخرون، القانون في حياتنا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- 79-طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، "دراسة مقارنة مصر فرنسا"، ط2، دار النهضة، القاهرة، مصر، 1998
- 80-طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مطبعة الاستقلال الكبرى، د ب ن، 1963.
- 81-عادل جبيري محمد حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي مع عرض لأهم الحالات التي يرتفع فيها الالتزام بالسرية-دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 82- عباس الصراف، جورج حزبون، المدخل إلى علم القانون، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 83-عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 84-عبد الرزاق أحمد السنهوري باشا، أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، 1950.
- 85-عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون خلاصة المحاضرات التي ألقاها عبد الرزاق السنهوري على طلبة كلية الحقوق في علم أصول القانون كمقدمة تمهيدية لدراسة القانون، مطبعة فتح الله إلياس نوري وأولاده، مصر، 1936-1954.
- 86-عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 87-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دراسة تحليلية فقهية مدعمة بأحدث أحكام قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، مصر،

2006.

88- عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

89- عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، د. س. ن.

90- عصام أنور سليم، مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.

91- علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2017.

92- علي مجيد العكلي، لمى على الظاهري، فكرة التوقع المشروع في القضاء الدستوري والإداري، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2020.

93- _____، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2019.

94- عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات الكتاب الثاني، صياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.

95- _____، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، سن التشريعات، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.

96- _____، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، الجزء الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.

97- عوض أحمد الزعبي، مدخل إلى علم القانون، ط.3، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.

98- الفار عبد القادر، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

99- فايز محمد حسين، دور المنطق القانوني في تكوين القانون وتطبيقه دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2011.

100- فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية دراسة مقارنة، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

101- قوتال ياسين، الوجيز في الوظيفة العمومية، الهادي للعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.

102- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه دراسة مقارنة،

- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 103- القيسي محي الدين، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.
- 104- كوسة عمار، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 105- كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 106- لحسين بن شيخ آث ملويا، مدخل إلى دراسة القانون الكتاب الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 107- لعقابي بشير شريف سميحة، المساواة في تقلد الوظيفة العامة المظاهر والضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 108- مازن ليو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 109- _____، حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2020.
- 110- مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2016.
- 111- محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، مصر، 2006.
- 112- _____، حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2019.
- 113- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 114- محمد إبراهيم درويش، الرقابة الدستورية دراسة تحليلية لنماذج الرقابة في فرنسا الولايات المتحدة الأمريكية ومصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2016.
- 115- محمد أحمد شحاتة حسين، الصياغة القانونية لغة وفن، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2015.

- 116- محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- 117- _____، نظرية القانون، مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 118- محمد حلمي عبد التواب، صناعة التشريعات القانونية الضوابط الدستورية واللغوية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2019.
- 119- محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017.
- 120- _____، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القانون المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهريّة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
- 121- _____، النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري الموظفين العموميون أموال الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 122- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون. ط 1. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 123- محمد شكري سرور، النظرية العامة للقانون، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
- 124- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في استنباط التشريع شرعا ووضعا، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د س ن.
- 125- محمد عبد الوهاب العزاوي، معاوية كريم العاني وآخرون، أخلاقيات الإدارة، ط 1، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.
- 126- محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 127- محمد وجدي عبد الصمد، الاعتذار بالجهل بالقانون دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ط 2، مطابع دار المعارف، مصر، 1978.
- 128- محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبرة للتأليف والترجمة، مصر، 2009.

- 129- محمودي مراد، النظرية العامة للقانون، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2005.
- 130- محي محمد مسعد، أسس الثقافة القانونية وأهميتها للإنسان في عصر العولمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 131- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط.4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 132- مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين والشراكة والشفافية والمساءلة والقيادة والتطوع والتشبيك والجودة، ط 1، ايتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 133- مصطفى محمد، الأصول العامة لنظام التشريع، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون الوضعي، ط 1، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، بيروت، لبنان، 2008.
- 134- مصطفى إبراهيم الزلمي، فلسفة القانون المنطق القانوني في التصورات، ط1، إحسان للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2014.
- 135- مصطفى كولار وآخرون، تسيير إدارة الموارد البشرية، ط 1، أ لفا للوثائق، الجزائر، 2019.
- 136- مصطفى محمد الجمال، تجديد النظرية العامة للقانون نحو توظيف أصول الفقه الإسلامي في بناء أصول القانون، الجزء الأول، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 137- مصطفى محمد الجمال، محمد حسن قاسم، النظرية العامة للقانون، القاعدة القانونية - الحقوق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، د.س.ن.
- 138- مصطفى مصباح شليبيك، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون - نظرية الحق، ط 1، دار الكتب الوطنية، ليبيا، 2002.
- 139- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 140- ملاوي إبراهيم، دحدوح محمد، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، TAKSIDJ.COM للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 141- منذر الشاوي، دولة القانون، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
- 142- _____، فلسفة الدولة، ط2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2013.

- 143- _____، **مدخل في فلسفة القانون**، ط 1، الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- 144- مونتيكيو، **روح الشرائع 2**، ترجمة عادل زعتر، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1954،
- 145- ميثم غانم جبر المحمودي، **حق الإضراب بين الحظر والإباحة (دراسة مقارنة)**، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2016.
- 146- نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، **مبادئ القانون، المدخل إلى القانون - نظرية الالتزامات**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1995.
- 147- نبيل إسماعيل عمر، **سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية (دراسة تحليلية وتطبيقية)**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 148- نجم عليوي خلف، **مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016.
- 149- نجوم غانم هديب الحجري، **السلطة التقديرية في القرار الإداري "دراسة مقارنة"**، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، مصر، 2019.
- 150- نوار نجيب توفيق العبادي، **طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة دراسة مقارنة**، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2019.
- 151- نواف كنعان، **القانون الإداري، الكتاب الثاني، القرارات العامة للقرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- 152- نوفان العقيل العجارمة، **سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- 153- هاشم حمدي رضا، **التدريب الإداري المفاهيم والأساليب**، ط1، دار الرياءة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
- 154- هانس كلسن، **النظرية المحضة في القانون**، ترجمة أكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، العراق، 1986.
- 155- هانم أحمد محمود سالم، **ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالة تحققه**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2021.
- 156- هشام محمد البديري، **الأثر الرجعي والأمن القانوني**، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع،

- المنصورة، مصر، 2015.
- 157- هشام محمد توفيق، المسئوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2019.
- 158- همام محمد محمود زهران، مصطفى أحمد أبو عمرو، مبادئ القانون الأصول العامة للقاعدة القانونية والحق والالتزام، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- 159- هنري باتيفول، فلسفة القانون، ترجمة سموحي فوق العادة، ط 3، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1984.
- 160- وائل حسن عبد الشافي، مشكلة النقص في القانون بين المذاهب الفلسفية والشرائع القانونية دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 161- وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، دار الفكر القانوني، مصر، 2017.
- VI. الأطروحات والمذكرات الجامعية
- 1- أوقاس فوزية، متطلبات تكريس دولة القانون: دسترة مبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة بين التجربة الأوروبية والجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران أحمد بن محمد، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
- 2- بلحمزي فهيمة، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
- 3- دويني مختار، ضوابط جودة القاعدة القانونية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.
- 4- زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضمائنه، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 11 ماي 2016.
- 5- لعقابي سميحة، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، السنة الجامعية 2016-2017.

VII. المقالات العلمية

- 1- أحمد طارق ياسين، "أبعاد العولمة القانونية وأثرها على سيادة الدولة"، مقال في مؤلف جماعي، عولمة القانون، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، ألمانيا، 2018، ص-ص. 108-139.
- 2- أنطوان مسره، "الاجتهاد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية"، مقال في الكتاب السنوي، المجلد 10، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية، 2016، ص-ص. 85-115. متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3uq3h1w>.
- 3- اونيسي ليندة، "المحكمة الدستورية في الجزائر دراسة في التشكيلة والاختصاصات"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2021، ص-ص. 105-122.
- 4- بخدة مهدي، "النظام القانوني للاستقالة، دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 02، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، 2019، ص-ص. 43-51.
- 5- بدري مباركة، "التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة التوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 3، العدد 2، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، 2014، ص-ص. 9-36.
- 6- بركات أحمد، "دور الصياغة الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة"، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 17، العدد 01، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2018، ص-ص. 30-44.
- 7- بركات أحمد، بلوفة وليد، "أحكام التوقيف التحفظي للموظف العام دراسة مقارنة"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة أحمد دراية، الجزائر، 2021، ص-ص. 134-231.
- 8- بشير شريف شمس الدين، لعقابي سميحة، "مبدأ الأمن القانوني أفكار حول المضمون والقيمة القانونية"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 3، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2019، ص-ص. 76-87.
- 9- بن أعراب محمد، قيروود سهام، "تمثيلات الأمن القانوني في قانون الوظيفة العمومية قراءة في الضمانات والحقوق المادية والمعنوية للموظف العمومي"، دراسات في الوظيفة العمومية، المجلد 3،

- العدد 1، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص-ص 61-74.
- 10- بن حفاف سماعيل، " الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع"، مجلة المعيار، المجلد 4، العدد 8، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، 2013، ص-ص 108-122.
- 11- بن دراج علي إبراهيم، "لجنة الطعن الولائية لموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية كآلية لحماية الموظفين على مستوى الولايات"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، العدد 02، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص-ص 12-19.
- 12- بن عامر بواب، هنان علي، " الحق في التوقع المشروع (الثقة المشروعة) كأحد ركائز الأمن القانوني"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، الجزائر، 2020، ص-ص 57-85.
- 13- بوخاري يحيى، "آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله"، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص-ص 9-31.
- 14- بوزيان عليان، القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له - دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 5، العدد 10، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، 2013، ص-ص 106-121.
- 15- بوطبة مراد، "الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 33، العدد 4، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2019، ص-ص 196-228.
- 16- جابر صالح، "أثر فعالية القاعدة الدستورية في تكريس الأمن القانوني قراءة في الفقه القانوني والفقه الإسلامي"، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، المجلد 4، العدد 2، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2017، ص-ص 43-78.
- 17- جابو ربي إسماعيل، "أسس فكرة الأمن القانوني وعناصرها"، مجلة تحولات، المجلد 1، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 2، 2018، ص-ص 190-240.
- 18- جان بيار كامبي، "قضايا راهنة الأمن القانوني واللائق الاجتهادي" ترجمة محمد عرب صاصيلا، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 6، لبنان، 2006، ص-ص 1521-1528.
- 19- جعفر عبد السادة بهير، "دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 33، العدد 5، جامعة بغداد كلية القانون، العراق، 2019، ص-ص 1-55.
- 20- حسين جبر حسين الشويل، " نظرية التوقع المشروع في القانون العام"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 38، العدد 2، الجامعة العراقية، العراق، 2017، ص-ص 567-586.

- 21- حمزة عياش، "الأثار القانونية المترتبة على العمال والموظفين خلال العطلة الاستثنائية في ظل جائحة كورونا كوفيد 19"، مجلة قانون العمل والتشغيل، عدد خاص تأثير فيروس كورونا على علاقات العمل، المجلد 5، العدد 2، جامعة ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2020، ص-ص. 163-172.
- 22- الحناينة أسامة، الوريكات محمد، "دور المحكمة الدستورية في تعزيز مهام القضاء دراسة مقارنة (الأردن-مصر)"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 1، الجامعة الأردنية، الأردن، 2013، ص-ص. 172-186.
- 23- خالد مجيد عبد الحميد، عبد الخالق عبد الحسين، "المواءمة بين مبدأ اليقين القانوني والعدالة التشريعية"، مجلة أهل البيت، المجلد 1، العدد 26، جامعة أهل البيت، العراق، 2020، ص-ص. 585-569.
- 24- خالد محمد العتريس، "دور مجلس الدولة المصري في التصدي للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، عدد خاص بالملتقى الدولي حول منازعات الوظيفة العمومية بتاريخ 2 و 3 جوان 2007، الجزائر، 2007، ص-ص. 15-33.
- 25- خير الدين شمامة، "دور الذكاء القانوني في اقتصاد المعرفة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 1، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014، ص-ص. 1-15.
- 26- دويني مختار، في مقاله: "مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 3، العدد 5، جامعة سعيدة، الجزائر، 2016، ص-ص. 24-38.
- 27- _____، لا يعذر أحد بجهل القانون مبدأ بعيد عن الحقيقة قريب من الوهم"، مجلة المعيار، المجلد 5، العدد 10، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، 2014، ص-ص. 323-331.
- 28- ذواوي عادل، "ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد 2، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2018، ص-ص. 30-50.
- 29- ربوح ياسين، "أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها"، مجلة الحقيقة، المجلد 16، العدد 2، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2017، ص-ص. 398-433.
- 30- رحموني محمد، رحلي سعاد، "حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في ظل القانون العضوي المحدد لكيفيات تطبيق القانون"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 1، جامعة قاصدي

- مرباح ورقلة، الجزائر، 2019، ص-ص.73-82.
- 31- روشو خالد، "دور القاعدة الدستورية في إرساء الأمن القانوني"، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 1، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، 2018، ص-ص.109-124.
- 32- سري حارث عبد الكريم، حيدر طالب الامارة، "آثار الإغفال التشريعي الاجتماعية دراسة مقارنة" - مجلة العلوم القانونية، المجلد 3، العدد 2، كلية القانون جامعة بغداد، العراق، 2019، ص-ص.26-64.
- 33- سعوداوي صديق، "آلية الدفع بعدم الدستورية كضمانة لإعلاء الدستور دراسة في تحليل المادة 188 من الدستور الجزائري"، مجلة صوت القانون، المجلد 4، العدد 1، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2017، ص-ص.148-170.
- 34- سلام عبد الزهرة الفتلاوي، آمنة فارس حامد عبد الكريم، "المعايير العامة للصياغة التشريعية، دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، المجلد 9، العدد 4، جامعة بابل، العراق، 2017، ص-ص.91-132.
- 35- سمغوني زكرياء، "ضمانات الحرية النقابية في جانبها الفردي"، مجلة البدر، المجلد 3، العدد 10، جامعة بشار، الجزائر، 2011، ص-ص.269-275.
- 36- سويلم محمد، بوحادة محمد سعد، "المنظومة القانونية في الجزائر أساس تكريس الأمن القانوني للموظف العام"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 5، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2018، ص-ص.68-83.
- 37- شرقي صالح الدين، "دلالة المنطوق والاستدلال بها في تفسير القانون"، مجلة الإحياء، جامعة باتنة 1، المجلد 21، العدد 28، الجزائر، 2021، ص-ص.483-494.
- 38- شلال محمد، "تحديد الخطأ المهني للموظف العام بين النص القانوني والسلطة التقديرية للإدارة"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، جامعة المدية، الجزائر، 2018، ص-ص.144-177.
- 39- شورس حسن عمر، خاموش عبد الله، "دور العدالة التشريعية في تحقيق الأمن القانوني، دراسة تحليلية"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، 2019، ص-ص.334-360.
- 40- عامر زغير محيسن، "الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية"، مجلة دراسات الكوفة، المجلد 1، العدد 18، جامعة الكوفة، العراق، 2010، ص-ص.199-229.

- 41- عبد الكريم صالح عبد الكريم، "تضخم القواعد القانونية التشريعية دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 6، العدد 23، جامعة تكريت، العراق، ص-ص.144-174.
- 42- عبد اللطيف محمد محمد، "مبدأ الأمن القانوني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 36، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، ص-ص.86-135.
- 43- عبد الله خلف الرقاد، مشعل محمد الرقاد، "تعديل الدستور"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 8، العدد 24، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2016، ص-ص.142-162.
- 44- عبد النبي مصطفى، آيت عودية بلخير محمد، "الحصول على المعلومة القانونية في إطار علاقة التكامل بين: الأمن والذكاء القانونيين"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 2، جامعة غرداية، الجزائر، 2020، ص-ص.688-702.
- 45- عجالي خالد، "دور الاجتهاد القضائي في تحقيق الأمن القانوني"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 3، جامعة سعيدة، 2014 الجزائر، ص-ص.375-401.
- 46- علي مجيد العكيلي، "النشر في الجريدة الرسمية ودوره في تحقيق الأمن القانوني"، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 4، العدد 2، 2019، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، ص-ص.85-106.
- 47- غربي أحسن، "الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 0، العدد 0، جامعة باجي مختار عنابة، 2021، الجزائر، ص-ص.37-54.
- 48- _____، "ضمانات عزل الموظف العام بسبب إهمال المنصب"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 10، العدد 3، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2018، ص-ص.210-230.
- 49- _____، "المرافق العامة في ظل جائحة كورونا كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 3، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2020، ص-ص.53-75.
- 50- غميجة عبد المجيد، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مجلة الحقوق المغربية، العدد 7، دار الآفاق للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، المغرب، 2009، ص-ص.31-53.
- 51- غيتاوي عبد القادر، "القرار السلبي دراسة مقارنة"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 1، العدد 2، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2013، ص-ص.26-53.
- 52- فارس علي عمر، "دور المشرع الإجرائي في الحد من ترهل الإجراءات القضائي، دراسة تحليلية

- قانونية مقارنة "، مجلة الحقوق، المجلد 5، العدد 1، الجزء 1، كلية الحقوق جامعة تكريت، العراق 2020، ص-ص.159-192.
- 53- فرقاق معمر، بلحمزي فهيمة، " البيئة الإلكترونية والأمن القانوني "، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 2، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، ص-ص.77-87.
- 54- فؤاد الصامت، " علاقة الأمن القانوني والقضائي بالأمن التعاقدية في المعاملات العقارية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 21، 2017، المغرب، ص-ص.267-274.
- 55- قزلان سليمة، "أشكال الرقابة على الدستورية وتداعياتها على تعزيز الأمن الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2020"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 3، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2021، ص-ص.57-75.
- 56- قلوشة سامية، " تحقيق استقرار القوانين بالأمن القضائي"، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، المجلد 3، العدد 01، المركز الجامعي آفلو، الجزائر، 2020، ص-ص.330-338.
- 57- كلاش خلود، بنشوري صالح، " تدبير العطللة الاستثنائية مدفوعة الأجر في ظل جائحة كورونا والإشكالات المترتبة عليه"، مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 5، العدد 2، عدد خاص تأثير فيروس كورونا على علاقات العمل، جامعة ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2020، ص-ص.11-21.
- 58- لحسين بن الشيخ أث ملويا، "تعليق على قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11/06/2001 بخصوص الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، مجلة دراسات قانونية، المجلد 1، العدد 1، مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2008، ص-ص.07-20.
- 59- لخزاري عبد الحق، " مبدأ الأمن القانوني ودوره في حماية حقوق الإنسان"، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 15، العدد 2، 2016، ص-ص.221-240.
- 60- لعروسي أحمد، بن شهرة العربي، " دور القاضي الدستوري في تحقيق العدالة التشريعية"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 5، العدد 1، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، 2018، ص-ص.93-140.
- 61- لوشن دلال، " إشكالية التوفيق بين الإرادة العامة ومقتضيات الأمن القانوني"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد 4، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، 2017، ص-ص.237-254.
- 62- ليتيم ناجي، عنصر يوسف، "الضوابط الرسمية وتأثيرها على الإبداع التنظيمي لموظفي المؤسسات

- الحكومية الجزائرية"، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، المجلد 3، العدد 2، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2015، ص-ص. 98-114.
- 63- مازن ليو راضي، "اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 34، العدد 1، كلية القانون جامعة بغداد، العراق، 2019، ص-ص. 1-35.
- 64- _____، "من الأمن القانوني إلى التوقع المشروع دراسة في تطور مبادئ القضاء الإداري"، مجلة كلية الحقوق، المجلد 21، العدد 1، جامعة النهريين، العراق، 2019، ص-ص. 1-25.
- 65- محروك محمد، "إشكالية صياغة التشريع في القانون المغربي، أشغال الندوة العلمية القانون المغربي في مطلع القرن الحادي والعشرين"، مجلة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المجلد 1، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، المغرب، 2017، ص-ص. 281-300.
- 66- محمد الدمرداش زكي العقالي، "حقوق وحرريات الموظف العام في ظل أحكام مجلس الدولة المصري"، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، عدد خاص بالملتقى الدولي حول منازعات الوظيفة العمومية بتاريخ 2 و 3 جوان 2007، الجزائر، 2007، ص-ص. 05-15.
- 67- مزياني فيروز، بخوش سارة، "المتغير الثقافي في بناء الأمن، إعادة تعريف الأمن كثقافة"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، العدد 2، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2021، الجزائر، ص-ص. 36-44.
- 68- مصطفى فاضل كريم الخفاجي، "فلسفة القانون عند أفلاطون"، مجلة كلية الفقه، المجلد 23، العدد 23، جامعة الكوفة، العراق، 2017، ص-ص. 342-364.
- 69- مغني منيرة، حزام فتيحة، "جائحة كورونا واستمرارية المرافق العمومية في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 7، العدد 1، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، 2021، ص-ص. 1235-1261.
- 70- مقدم سعيد، "إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعات في قطاع الوظيف العمومي"، مجلة إدارة، المجلد 5، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1995، ص-ص. 5-18.
- 71- مهدي رضا، " دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار على ضوء الأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، ص-ص. 24-37.
- 72- هادفي بشير، " دور النظام الداخلي ولوائح المؤسسة في ترسيخ أخلاقيات العمل الوظيفي"، مجلة

- البحوث والدراسات، المجلد 13، العدد 21، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، 2016، ص-ص 101-118.
- 73- هريش سهام، "التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 4، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2017، ص-ص 107-124.
- 74- واضح رشيد، " الحرية النقابية في الجزائر: من الأحادية إلى التعددية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2018، ص-ص 512-530.
- 75- وليد محمد الشناوي، "الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد"، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، المجلد 4، العدد 56، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، 2014، ص-ص 330-277.
- 76- يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، " تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني"، مجلة القانونية، العدد 7، هيئة التشريع والإفتاء القانوني، مملكة البحرين، 2017، ص-ص 127-164.
- VIII. المداخلات**
- 1- بن أعراب محمد، جعفري مفيدة، " خرق معايير الأمن القانوني في المنازعات الجبائية"، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني الأول احترام التوقعات مظهر أساسي للأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2016.
- 2- بناني فطة، " الفصل بين الاختصاصين التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجالها "، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012.
- 3- بوشير محند أمقران، تغير الاجتهاد القضائي بين النص والتطبيق، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012.
- 4- الصاوي علي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية لحقة النقاش التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-برنامج إدارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، لبنان، 2003، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3CM6vh7>

IX. المواقع الإلكترونية

- <http://www.gsjournal.bg/> المجلة الدولية، العولمة، الدولة والفرد
- <http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php> مجلس الشعب للجمهورية العربية السورية
- <http://www.premier-ministre.gov.dz/> الوزارة الأولى للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- <https://www.dgfp.gov.dz/> المديرية العامة للتوظيف العمومية في الجزائر
- <https://www.cc.gov.lb/> المجلس الدستوري للجمهورية اللبنانية
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/> المجلس الدستوري الفرنسي
- <https://www.conseildetat.dz/> مجلس الدولة الجزائري
- <https://www.conseil-etat.fr/> مجلس الدولة الفرنسي
- <https://www.facebook.com/mesrs.dz> صفحة الفايسبوك لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي الجزائرية
- <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm> الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- <https://www.mesrs.dz/> وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
- <https://www.mfdgi.gov.dz/ar/> المديرية العامة للضرائب الجزائرية
- <https://www.millenaire3.com/> La Direction de la Prospective et du Dialogue Public –France
- <https://www.numerique.gouv.fr/> المديرية الرقمية المشتركة بين الوزارات للجمهورية الفرنسية
- <https://www.takamoul.org/> مركز تكامل للأبحاث والدراسات
- <https://www.un.org/securitycouncil/ar> الأمم المتحدة - مجلس الأمن

ثانيا: باللغة الأجنبية

I. Textes Juridiques

A- Constitutions

- 1- Constitution 1963, Publiée par la Déclaration sur la publication du texte 10 septembre 1963, publié par référendum du 08 septembre 1963, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N64, 10 septembre 1963.
- 2- La révision constitutionnelle 2020, Publiée par la promulgation du texte 30 décembre 2020, publiée par référendum du 01 novembre 2020, **Journal Officiel De La République Algérienne Démocratique Et Populaire**, N 82.30 décembre 2020.

B- Décrets

- 1- Décret exécutif n° 20-199, du 25 juillet 2020, relatif aux commissions administratives paritaires, commissions de recours et des comités techniques dans les institutions et administrations publiques, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N 44, 30 juillet 2020.
- 2- Décret exécutif n° 20-373, du 12 décembre 2020, relatif aux positions statutaires du fonctionnaire, **Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire**, N 77, 20 décembre 2020.

II. Rapports

- 1- Boris CHABANEL, "La sécurité juridique: un enjeu de management public pour les collectivités territoriales", rapport réalisé par le Le Centre Ressources Prospectives Du Grand Lyon, 2008, Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3HgwShl>
- 2- Bruno DEFFAINS et Catherine KESSEDJIAN, **Index de la sécurité juridique (ISJ)**. Rapport pour la Fondation pour le droit continental, 2015.
- 3- CONSEIL D'ÉTAT. Rapport public 2006: jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit, N57, La Documentation Française , France, 2006.

III. Dictionnaires

LAROUSSE, Dictionnaire Encyclopédique pour tous Petit Larousse en couleurs, Librairie Larousse, Paris VI, France, 1980.

IV. Ouvrages

- 1- Anne-laure VALEMBOIS, **La Constitutionnalisation De L'exigence De Sécurité Juridique En Droit Français** , L.G.D.J, Paris ,2005.
- 2- Elmer DOONAN, **Drafting**, 2ème Éd, Cavendish Publishing, Grande-Bretagne, 2001.
- 3- Philippe RAIMBAULT, **Recherche Sur La Sécurité Juridique En Droit Administratif Français**, LGDJ , Éd lextenso ,Paris , 2009..
- 4- Thomas PIAZZON, **La Sécurité Juridique**, Edition Defrénois Lextenso, Paris, 2009.

V. Thèses

- 1- Brahim DALIL, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, thèse de doctorat en droit, Ecole doctorale Droit et Sciences Politiques, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, France, 2015,
- 2- Hélène HARDY, Le principe de sécurité juridique au sens du droit de la Convention

européenne des droits de l'homme, thèse de doctorat , Institut de Droit Européen des Droits de l'Homme, Montpellier, France, 2019,

- 3- Mamoudou NIANE, L'exigence de sécurité juridique dans le recouvrement des créances, thèse de doctorat. École Doctorale De Droit , L'université De Bordeaux ,France, 2014.

VI. Etudes et recherches

- 1- Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité RGAA 4.1, Direction interministérielle du numérique.france,2020. Disponible sur le lien : <https://bit.ly/3w6IOhn> .

VII. Articles

- 1- Bertrand MATHIEU, "Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique". In Revue Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, N 11, 2001, p-p.106-111.
- 2- Cherneva Boyka IVAYLOVA, "Legal Security as a Principle in Lawmaking", In Revue Globalization, the State and the Individual, V 14, N 2, 2017,p-p. 23-29,Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3j5u4cA>
- 3- Fabien BOTTINI, 2008. "Les implications nouvelles du principe de sécurité juridique en droit administratif" ,In revue Cahiers De La Recherche Sur Les Droits Fondamentaux, N 6 , ,p-p.161-172.
- 4- Fabien GRECH, "Le Principe De Sécurité Juridique Dans L'Ordre Constitutionnel Français". In revue Française De Droit Constitutionnel, 02 ,N 2 ,2015, p-p. 405-428.
- 5- Georges BERGOUGNOUS, "La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le parlement au service de la qualité de la loi ", In Revu Titre VII , V 5,N 2, 2020 ,p-p. 61-69.
- 6- Guillaume VALDELIÈVRE, "La sécurité juridique le point de vue de l'avocat", In Revu Titre VII , V 5,N 2, 2020, p-p.11-19. Disponible sur le lien: <http://bit.ly/3DEZno3>.
- 7- Hugh Evander WILLIS, "Some fundamental legal concepts", In Revue Indiana Law Journal, V 1, N 1, 1926,p-p.18-28.
- 8- Jean-Louis BERGEL, " La sécurité juridique", In Revue Du Notariat, V 110, N 2 , 2008 , p-p. 271-285.

- 9- Jeremie VAN MEERBEECK, "Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence communautaire: un principe en quête de sens". **Revue Du Notariat**, V 110, N 2 , 2008 , p-p497-516.
- 10- Martin NADEAU, "Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien: les pistes du droit européen" ,In **revue de droit**, V40 , N 1-2 ,Université de Sherbrooke, 2010,p-p.511-550.
- 11- Michel DE SALVIA, "la sécurité juridique en droit constitutionnel français", In **Revue Les Cahiers du Conseil Constitutionnel**, N 11, 2001. , Disponible sur le lien: <https://bit.ly/3Fi1qiP>
- 12- Patricia POPELIER, "Five paradoxes on legal certainty and the lawmaker" , In **Revue Legisprudence**, V 2, N 1, 2008, p.p. 47-66.
- 13- Sébastien ROBBE, "La clarté des lois sans la sécurité juridique", In **Revue Du Notariat**, V 110, N 2 , 2008 , p-p. 337-352.
- 14- Sylvia BRUNET, " La conception originelle de la sécurité juridique: l'Allemagne", In **Revu Titre VII** , V 5,N 2, 2020,p-p.79-90.
- 15- Sylvia CALMES, "Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautaire et français", In **Revue Du Notariat**, V110,N 2,2008 ,p-p. 287-309.
- 16- Sylvie CIMAMONTI, "Sécurité juridique et mécanismes d'application du droit dans le temps", In **Revue Du Notariat**, V 110, N 2,2008, p-p.631-663.

VIII. Interventions

Djamel BOUZRTINI· Séance d'inauguration, communication présentée dans le colloque la semaine juridique, alger, 09-10 Décembre 2012·

الفهارس

فهرس الجداول

- الجدول رقم 1: العنوان في القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية (من إعداد الباحثة).....165
- الجدول رقم 2: يتعلق بأداة تشريع القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية168
- الجدول رقم 3: نماذج من سلم الضريبة على الدخل.....229
- الجدول رقم 4: يوضح شروط الإستفادة من الشهادة الوزارية233

فهرس الأشكال

- الشكل رقم 1: المخطط الهيكلي للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية161

فهرس المحتويات:

شكر وتقدير

إهداء

قائمة المختصرات

1	مقدمة
4	أولاً: أهمية الموضوع
5	ثانياً: أسباب اختيار الموضوع
6	ثالثاً: الهدف من دراسة الموضوع
7	رابعاً: بيان حدود الدراسة
7	خامساً: الدراسات السابقة
10	سادساً: صعوبات دراسة الموضوع
10	سابعاً: إشكالية الدراسة
11	ثامناً: منهج الدراسة
12	تاسعاً: خطة دراسة الموضوع
	الباب الأول: مدخل معرفي في الأمن القانوني ومقارنته بالعلاقة القانونية الأساسية للموظف
14	ونظامه القانوني
	الباب الأول: مدخل معرفي في الأمن القانوني ومقارنته بالعلاقة القانونية الأساسية للموظف
15	ونظامه القانوني
17	الفصل الأول: مدخل معرفي في الأمن القانوني ومكوناته، وضمانات التكريس
18	المبحث الأول: الأمن القانوني المسار والضرورة
18	المطلب الأول: البناء المفاهيمي للأمن القانوني
19	الفرع الأول: الأمن والقانون دراسة في اللغة والمصطلح وفي فلسفة القانون
19	أولاً: الأمن والقانون دراسة في اللغة والمصطلح
25	ثانياً: القانون في فكر مدارس فلسفة القانون
32	الفرع الثاني: دراسة فقهية لمفهوم الأمن القانوني
33	أولاً: الأبعاد الموضوعية والذاتية للأمن القانوني
43	ثانياً: المفهوم الموضوعي والذاتي للأمن القانوني للموظف
45	المطلب الثاني: موقع الأمن القانوني في الأنظمة القانونية المقارنة
45	الفرع الأول: الأمن القانوني في المنظومة القانونية الأوروبية

- 45 أولاً: في النظام الفرنسي
- 50 ثانياً: في ألمانيا وضمن المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبي
- 51 الفرع الثاني: الأمن القانوني في النظام القانوني الجزائري
- 52 أولاً: التأسيس للأمن القانوني ضمن التشريع الوظيفي وفي القضاء
- 59 ثانياً: المأسسة الدستورية للأمن القانوني
- 67 المبحث الثاني: العناصر الفرعية للأمن القانوني وضمانات تكريسه استشارياً وإدارياً
- 68 المطلب الأول: العناصر الفرعية للأمن القانوني
- الفرع الأول: إمكانية الوصول للقانون وتأثير افتراض العلم به وعوارضه والقيمة المعيارية
- 68 لدسترة مبدأ وضوح القانون
- 69 أولاً: الوصول المادي للقانون وللقرارات الإدارية والتنظيمية
- 78 ثانياً: مبدأ الوضوح والقيمة المعيارية لدستورته في النظام الجزائري
- 81 الفرع الثاني: ثنائية التوقع المشروع وضمان استقرار المراكز القانونية
- 82 أولاً: التوقع المشروع
- 85 ثانياً: استقرار المراكز القانونية
- 91 المطلب الثاني: التعاون والاستشارة كعوامل معززة لتكريس الأمن القانوني
- الفرع الأول: دور مجلس الدولة في تحقيق مطلب معيارية القانون الوظيفي في ظل دلالة
- 92 علاقات التعاون
- أولاً: اختصاص مجلس الدولة في إبداء الرأي حول مشاريع الأوامر تعزيز لمطلب
- 92 معيارية القانون الوظيفي
- ثانياً: علاقات التعاون بين المؤسسات القضائية والبحثية القانونية دعم لمطلب جودة
- 99 صناعة القانون
- الفرع الثاني: دور المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري في صناعة
- 103 القانون وتحقيق مطلب جودته
- 105 أولاً: دور المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري في تكييف القانون
- ثانياً: دور المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري في تحقيق مطلب
- 107 تطبيق القانون من خلال تفسيره وتبسيط إمكانية النفاذ الفكري لموضوعه
- الفصل الثاني: مقارنة الأطر التشريعية والتنظيمية للعلاقة القانونية الأساسية للموظف بالأمن**
- القانوني 113**
- 113 المبحث الأول: الأمن واللامن القانوني وأسس العلاقة اللائحة التنظيمية

- المطلب الأول: المركز القانوني للموظف في ظل متغير الحق في الأمن القانوني114
الفرع الأول: أساس الحق في الأمن القانوني للموظف بين غاية القانون وطبيعة النظام
القانوني للموظف115
أولاً: نظام المهنة أداة شكلية وإجرائية لاستقرار وثبات المركز القانوني للموظف117
ثانياً: نظام التأسيس للرتب تقنية تنسجم مع الحماية وتناقض المشروعية122
الفرع الثاني: النظام المغلق عائق أمام تطور المسار المهني وتهديد لاستقرار الموظف....124
أولاً: تعطيل إصدار ونشر النصوص التنفيذية عارض من عوارض الأمن القانوني في
نطاق صناعة التشريع التنفيذي125
ثانياً: قابلية المرفق العام للتغيير مبدأ يتناقض واستقرار المركز القانوني للموظف.....133
المطلب الثاني: قراءة في العلاقة اللائحية التنظيمية بين الحالات الاستثنائية والمشروعية
الاستثنائية135
الفرع الأول: الأمن القانوني للموظف في الظروف الإستثنائية.....136
أولاً: الأمن القانوني في الظروف الاستثنائية الحماية العقلنة والآثار136
ثانياً: الأمن القانوني ونظام الواجبات في الظروف الاستثنائية140
الفرع الثاني: أثر المشروعية الاستثنائية والأمن القانوني في ظل العلاقة اللائحية
التنظيمية.....143
أولاً: الحجب الجزئي لأحكام الأمر رقم 06-03 في ظل متغير الاختصاص
الموضوعي للمشروعية الاستثنائية حماية للمركز القانوني للموظف.144
ثانياً: أثر القوة القاهرة في الحجب المؤقت للقواعد الآمرة في ميدان الوظيفة العمومية ...146
المبحث الثاني: الأمن القانوني ومقومات الهندسة الشكلية للأمر رقم 06-03 الثبات والجودة ..150
المطلب الأول: فلسفة ميلاد الأمر رقم 06-03 ارتباط المرجعية وضوابط لغة النص
ودلالة النفاذ والوصول من زاوية الهيكلة الشكلية150
الفرع الأول: فلسفة ميلاد الأمر رقم 06-03 وارتباط المرجعية151
أولاً: ميلاد الأمر رقم 06-03 في ضوء أحكامه العامة.....153
ثانياً: الأحكام العامة للأمر رقم 06-03 ومتطلبات النفاذ والوصول في هيكلته157
الفرع الثاني: ضوابط الهندسة الشكلية للعنوان162
أولاً: شكلية العنوان وفنياته مُتَمِّع لعنصر وضوح وبساطة القانون.....162
ثانياً: التأهيل الاستثنائي للتشريع بأوامر وأثره على الأمن القانوني للموظف165

المطلب الثاني: دراسة في تحول مادة التعاريف وفنيات إصدار الأمر رقم 06-03 وأثرهما	
على الأمن القانوني للموظف	169
الفرع الأول: مادة التعاريف وأثرها في تحقيق مفهومية النص وانعكاسها على المركز	
القانوني للموظف وتأثير العولمة في تحديد مضمونها.....	169
أولاً: التحول الجزئي عن المفهوم التشريعي في ظل متغير الحق في حماية التوقعات	
المشروعة	171
ثانياً: عولمة مفهوم الموظف في ظل مرونة الأمن القانوني.....	175
الفرع الثاني: الأحكام الانتقالية في الأمر رقم 06-03 وانعكاسها على الأمن القانوني	179
أولاً: الأحكام الانتقالية وأحكام الإلغاء في الأمر رقم 06-03	179
ثانياً: أحكام الإصدار والنشر دعم للأمن القانوني للموظف	182
خلاصة الباب الأول	185
الباب الثاني: مظاهر الأمن القانوني في الأطر الموضوعية والإجرائية للأمر رقم 06-03 قراءة	
في حدود الحماية والتمكين	187
الباب الثاني: مظاهر الأمن القانوني في الأطر الموضوعية والإجرائية للأمر رقم 06-03 قراءة	
في حدود الحماية والتمكين	188
الفصل الأول: الأمن القانوني الموضوعي والأمن القانوني الذاتي في النظام القانوني للضمانات	
والحقوق والواجبات	190
المبحث الأول: دسترة الأمن القانوني مدخل لتعزيز حماية ضمانات وحقوق الموظف	191
المطلب الأول: حقوق الموظف بين مقتضى الوصول ودلالة التمكين	193
الفرع الأول: حرية الرأي المهني ودور الأمن القانوني في حماية استقرار المركز القانوني	
للموظف.....	193
أولاً: ضابط الفعالية في الحق في حرية الرأي في إطار العلاقة السلمية والتنظيمية	194
ثانياً: الحماية من التمييز وخطاب الكراهية وحرية المعتقد بين غاية النص وفعالية	
الضمان	199
الفرع الثاني: الأمن القانوني في النشاط الجمعي والنقابي والحق في الإضراب	203
أولاً: الأمن الديمقراطي وحق الانتماء للجمعيات قراءة في الحق وضمان فعاليته	204
ثانياً: الأمن القانوني في النشاط النقابي والحق في الإضراب	206
المطلب الثاني: أدوات الاستقرار ومؤشرات اليقين في تطور الوضعية القانونية للموظف	216
الفرع الأول: التوقع المشروع وضمانات الحماية في الحق في الراتب ونظام التحفيز	217

- 220.....أولاً: الراتب في ميزان الأنسنة والتناسب والعقلنة في القانون
- 231.....ثانياً: أدوات الاستحقاق ومؤشرات الثقة في النظام القانوني للتحفيز
- 237.....الفرع الثاني: معيار الجودة في نظام التكوين وتحسين المستوى ونظام الترقية
- 238.....أولاً: نظام التكوين دعم لتعميم المعرفة القانونية مقتضى الدور ونقائص المقتضى
- 244.....ثانياً: الأمن القانوني في نظام الترقية بين التكيف والقصور
- 249.....المبحث الثاني: الأمن القانوني في النظام القانوني للواجبات
- 249.....المطلب الأول: قراءة في واجبات الموظف مضمون الحماية والألحامية
- 250.....الفرع الأول: الموازنة بين الصفة الأمرة لأداء العمل وحق الموظف في الوصول لدعائه..
- 250.....أولاً: الصفة الأمرة في قواعد الواجبات والأمن القانوني
- 257.....ثانياً: قاعدة أداء العمل في مقابل الحق في الوصول لدعائه القانونية
- 260.....الفرع الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في عنصر الواجبات بين الأمن واللامن القانوني...
- 261.....أولاً: حدود الاستثناء وسلطة الإدارة.....
- 265.....ثانياً: الأمن القانوني وقاعدة المساواة في الاستثناء.....
- المطلب الثاني: واجبات الموظف في ظل دلالة السر المهني وأثر الأمن القانوني ومبدأ
- 266.....المشروعية.....
- 267.....الفرع الأول: التعاريف أداة دقة وضبط تتناسب مع نوع الأمر رقم 09-21.....
- 268.....أولاً: طبيعة الوثائق الإدارية ورابط التزام الموظف بحمايتها.....
- 269.....ثانياً: صور السر المهني.....
- 271.....الفرع الثاني: السر المهني بين مقتضى المنع وحُجّة الاستثناء وامتناعيته.....
- 272.....أولاً: مُقْتَضَى المنع وحجة الإستثناء.....
- 273.....ثانياً: امتناعية واجب السر المهني في ظل متغير انتشاره.....
- الفصل الثاني: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للوظيفة في ظل ضمانات الأمن القضائي**
- 276والدستوري**
- 277.....المبحث الأول: الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين ونظام هيئات المشاركة والظعن..
- المطلب الأول: الأمن القانوني في النظام الإجرائي في تكوين اللجان الإدارية المتساوية
- 278.....الأعضاء.....
- 278.....الفرع الأول: الأمن القانوني في النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء.....
- 279.....أولاً: تعدد المصطلح وغموضه الإجرائي.....
- 286.....ثانياً: الدور والتمكين في عمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.....

- الفرع الثاني: الأمن القانوني واللاأمن القانوني في النظام الإجرائي لتمديد وحل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء 290
- أولاً: التوقع المشروع للموظف وسلطة تمديد وتقليص عهدة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء 291
- ثانياً: الأمن واللاأمن الإجرائي القانوني في أحكام حل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء 293
- المطلب الثاني: الأمن القانوني الإجرائي في معايير عمل وهيكل لجنة الطعن واللجنة التقنية 300
- الفرع الأول: الأمن القانوني الإجرائي في تكوين واختصاص لجنة الطعن 300
- أولاً: صياغة النص ودلالة الانضباط 301
- ثانياً: القيود التشريعية للفصل في الطعون ودلالة الصلاحيات والسير 305
- الفرع الثاني: الأمن الإجرائي في اللجنة التقنية 311
- أولاً: مناقشة الدور والاختصاص في عمل اللجنة التقنية 312
- ثانياً: تناقض طبيعة الاختصاص والدور مع طبيعة التكوين 317
- المبحث الثاني: الأمن القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة ومتغير الحماية في ظل دلالة الأمن القضائي والدستوري للموظف 320
- المطلب الأول: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي في إنهاء ونهاية الخدمة 321
- الفرع الأول: الأمن القانوني الإجرائي ونظام عزل الموظف 322
- أولاً: إجرائية المرسوم التنفيذي رقم 17-321 وأثرها في حماية الموظف 322
- ثانياً: الأمن القانوني الإجرائي في تصفية وإلغاء الوظيفة وأثره على المركز القانوني للموظف 332
- الفرع الثاني: الأمن القانوني في النظام الإجرائي للتسريح طبقاً للأمر رقم 06-03 339
- أولاً: الأمن القانوني الإجرائي في النظام القانوني لتسريح الموظف 340
- ثانياً: الأمن القانوني في النظام القانوني الإجرائي للإحالة على التقاعد ونظام الاستقالة 354
- المطلب الثاني: دور المؤسسة القضائية والدستورية في ضمان الأمن القانوني والإجرائي للموظف 369
- الفرع الأول: الاجتهاد القضائي دعم لاستقرار أحكام الوظيفة العمومية 370
- أولاً: الأمن القضائي في اجتهادات الوظيفة العمومية 370
- ثانياً: التفسير القضائي معزز لتطور نصوص الوظيفة العمومية 373

380.....	الفرع الثاني: الأمن القانوني للموظف في قضاء الدستورية.....
382.....	أولاً: الرقابة على الدستورية ضمان للأمن القانوني
389.....	ثانياً: الدفع بعدم الدستورية والأثر على الأمن القانوني للموظف
398	خلاصة الباب الثاني:.....
401	خاتمة
402	خاتمة
408	قائمة المصادر والمراجع.....
451	الفهارس
452	فهرس الجداول
452	فهرس الأشكال.....
453	فهرس المحتويات:
460	الملخص

الأمن القانوني كضمانة لحماية الموظف العمومي طبقا للأمر 03.06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

الملخص

دولة القانون ماهي إلا تَمظهر للأمن القانوني في صورته المتعددة ضمن مفهومه القاعدي، أو على مستوى المفاهيم الفرعية والجزئية المرتبطة به، ما تتشكل في ظل أهداف هذه الدراسة؛ بحثا عن دور الأمن القانوني في ضمان حماية الموظف في بعده الموضوعي أو الذاتي والإجرائي، ضمن هندسة وتركيبية النظام القانوني للوظيفة العمومية، في ظل تكريس الأمن القانوني في التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال رصد صور الحماية والأحمائية، الأمن واللاأمن القانوني ضمن نطاق الخصوصية المرتبطة بالعلاقة اللائحية التنظيمية، المؤسس لها طبقا للأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص المرتبطة به، بتوظيف معيار التمكين والفعالية لمعرفة حدود الحماية القانونية، ومراعاة ضوابط هذه الحماية في صناعة القانون، وضمان جودته، معياريته، وفعاليتها ومدى تحقيقه لعنصر الاستقرار والأمن للمركز القانوني للموظف، وضمانه لليقين والتوقع المشروع.

الكلمات المفتاحية: الأمن القانوني، الموظف، الحماية، الاستقرار، التوقع المشروع، الأمن القانوني الإجرائي.

Legal Security as a Guarantee for the Protection of Public Servant in Accordance with Ordinance 06-03 on the General Statute of the Public Service

Abstract:

The State with the Rule of Law is nothing but a manifestation of legal security in its multiple forms, both within its core concept, or at the subordinate concepts associated with it, through which the purposes of this study are structured: id est. the quest for the role of legal security in guaranteeing employee protection in all forms: objective, subjective and procedural, under the legal system of the public service, and in light of the consolidation of legal security through the constitutional amendment of 2020, by monitoring the images of protection and non-protection, legal security and insecurity within the scope of the privacy associated with the organizational relationship, established in accordance with the ordinance N°: 06-03 on the General Statute of Public Service and texts associated with it, by setting up the criterion of empowerment and effectiveness to examine the limits of legal protection, as the process takes into account the norms of protection in law making, meanwhile, ensuring its quality, normativeness, effectiveness and the extent to which it secures the employee's legal position and it guarantees the certainty and legitimate expectation.

Keywords: Legal security, employee, protection, stability, legitimate expectation, procedural legal security.

La sécurité juridique comme garantie de protection du fonctionnaire conformément à l'ordonnance 06-03 portant sur le statut général de la fonction publique.

Résumé:

L'État de droit n'est rien d'autre qu'une manifestation de la sécurité juridique sous ses multiples formes, tant au sein de son concept de base, qu'au niveau des concepts subordonnés qui lui sont associés, à travers lesquels les objectifs de cette étude sont structurés : id est. la quête pour le rôle de la sécurité juridique pour garantir la protection des fonctionnaires sous toutes ses formes : objective, subjective et procédurale, dans le cadre du régime juridique de la fonction publique, et à la lumière de la consolidation de la sécurité juridique par l'amendement constitutionnel de 2020, en surveillant les images de: protection et non-protection, sécurité et insécurité juridiques dans le cadre de la vie privée associée aux relations organisationnelle, établie conformément à l'ordonnance n°: 06-03 portant sur le statut général de la fonction publique et les textes qui lui sont associés, en mettant en place le critère d'autonomisation et d'efficacité pour examiner les limites de la protection juridique, car le processus prend en compte les normes de protection dans l'élaboration des lois, tout en garantissant sa qualité, son caractère normatif, son efficacité et la mesure dans laquelle il sécurise la situation juridique du fonctionnaire et garantit la certitude et les espérances légitimes.

Mots clés : Sécurité juridique, fonctionnaire, protection, stabilité, espérances légitimes, sécurité juridique procédurale.