

جامعة الجزائر 1
كلية الحقوق - بن عكنون

بحث حول :

القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني

﴿ مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية ﴾

إشراف الدكتورة :

سكينة عزوز

إعداد الطالب :

عبد الستار غمام عمارة

لجنة المناقشة

- الدكتورة : نزيهة بن زاغو رئيساً
- الدكتورة : سكينة عزوز مقررًا
- الأستاذة : مياسة بلطرش عضواً

السنة الجامعية :

2013-2012



من لم يشكر الناس لم يشكر الله

بفضل الله عز وجل تتم تتويجي بشهادة الماجستير ، التي حرصت مجتهداً للظفر بها
إنه صرّح لم يكن ليكتمل لولا المساعدة التي قدمها لي الكثير من المحبين والمخلصين
أولئك الذين لم ولن أجد فضلهم علي..
واني إذ اكتب عبارات الشكر هذه ، فذلك من باب الاعتراف بالجميل
فالشكر موصول لأهلي الذين ساندوني
وشكري الخالص لجميع أساتذتي الذين علموني
وشكراً خاصاً للفضلاء الذين أعانوني في إعداد هذه المذكرة
وشكراً مخصصاً للذين شاركوا الفرحة معي .

إلى هؤلاء جميعاً

شكراً لكم

من الأعماق



و جزاكم الله كل خير

عبد الستار غمام عمارة (ليين)

إلى من

إلى التي علمتني فسيفساء الحياة ، وفرشت وغطت بالحنان كل لحظات أيامي ،
تلك التي لا أنساها في واقعاتي وأحلامي ، إنها التي أوصيت بحسن صحابتها ، شمس دنيابي :

زهرة **يـ**ملؤني **نـ**ورها **تـ**حفيزاً،

زمردة **يـ**رافقني **نـ**ورها **تـ**أبيدة عمري،

أمي الرؤوم : **زينة**.

إلى الذي ينعدم التعبير لوصف بذله وعطائه ، أعز من أفاخر به ، أكثرهم علي عطفاً ،

إنه الذي تكتمل معه الصحبة ، قمر دربي :

عـماد **يـ**باق **دـ**وماً ، **إـ**لهاماً **لـ**يثباتي ، **هـ**بةً له نفسي

عـهدي **يـ**به **دـ**ائم **إـ**لـمحببة **لـ**فظه **هـ**دايةً لي

أبي نعم الأب : **عبد الله**.

إلى الكواكب التي تدور في مجرة أيامي ، الدرر الثمينة ، شقيقاتي وأشقائي التسعة

إلى أنس حياتي ، الرائعة **زوجتي** الغالية ، وكل أفراد عائلتها الفضلاء

إلى جميع أقاربي من والدتي و والدي ، وعائلات إخوتي وأخواتي

إلى كل أصدقائي وأحبائي المميزين

إلى كل من علمني حرفاً ، وكل من كان له علي فضل

إلى هؤلاء جميعاً...أهدي خالص تحياتي ، وأطيب أمنياتي ، وأزكى دعواتي

عبد الستار غمام عمارة (**لمين**)

المقدمة

شهدت الجزائر اختتام سادس عهدة للسلطة التشريعية المعتبرة إحدى ثلاث سلطات منصوص عليها في الدستور¹ ، هذا الأخير الذي تضمن في الباب الثاني منه تنظيم السلطات ، وخصص الفصل الثاني للسلطة التشريعية ، حيث افتتح هذا الفصل بالمادة 98 التي نصها : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة . وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ."

وجاءت المواد الأخرى من هذا الفصل لتشرح كيفية تشكيل الغرفتين ، وكذا عملهما ، وكيفية التعامل مع السلطة التنفيذية . وتطبيقاً لأحكام للدستور ، جاءت النصوص التشريعية لتوضح وتعطي تفاصيل أكثر ، لا سيما القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات² ، والقانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³.

وحيث أن الغرفة الأولى منتخبة كلها بالانتخاب العام المباشر ، والذي يؤدي إلى وصول نواب إلى البرلمان لهم قواعد شعبية لكن تتقصم الخبرة والكفاءة العلمية والفنية⁴ ، من جهة . ومن جهة أخرى ، منذ 1996 يتم تشكيل البرلمان وفق مبدأ الازدواجية ، ولكل واحدة من الغرفتين صلاحيات ، بل وخصوصيات في التشكيلة ، والتمايز بين المجلسين في ممارسة الصلاحيات الدستورية يرقى إلى مستوى القول : تودع المبادرة بالتشريع وقانون المالية لدى الغرفة الأولى ، وخص النواب دون سواهم بحق المبادرة باقتراح القوانين والتعديلات ، وعقد للجان المجلس الأول إضفاء التعديلات الملائمة على النصوص التشريعية وإعادة صياغتها وترتيب موادها ، وفي المقابل حُولُ لأعضاء مجلس الأمة مناقشة

1-تختلف التسمية حول الدستور الساري به العمل حالياً ، فهناك من يسميه دستور 1989 المعدل في سنوات 1996 ، 2002 ، 2008 ، وهناك من يسميه دستور 1996 المعدل في 2002 و 2008 ، حسب الأستاذ محمد بوسماح ، الجزائر عرفت منذ استقلالها أربع (04) دساتير من ناحية الشكل (formelle) سبق كل منها بدستور مادي (matérielle) . الدساتير الشكلية هي المؤرخة في : 1963/09/10 ، 1976/11/22 ، 1989/02/23 ، 1996/11/28... المعدل ثلاث مرات منذ 1999 . نقلاً عن المرجع الآتي :

Mohamed BOUSSOUHAH, l'opération constituante de 1996 , office des publications universitaires, Alger, 2012, p3.

2 - القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر رقم 01 لسنة 2012 ، ص 09

3 - صدر في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999 ، ص 9. وهناك من يسميه اختصاراً القانون الناظم ، انظر : عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 26.

4 - سليمة مسراتي ، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2010 ، ص 60 .

وتقديم ملاحظاتهم ، وللجانه الدائمة تقديم توصيات معلة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات الجلسة العامة¹.

ولقد خول المؤسس الدستوري عدة صلاحيات للبرلمان ، منها ما ذكرته المادتين 122 و123، وتوزعت صلاحيات أخرى في عدة مواد من الدستور ؛ إذ يعتبر سلطة تهتم وتطلع على معظم شؤون حياة المواطنين . هذه السلطة التي اختلفت في التشكيلة ، وتباينت مستويات أفرادها بحيث جاءت تشكيلة الغرفة الأولى في الفترة التشريعية الخامسة (أي ثاني برلمان تعددي) موزعة حسب المستوى التعليمي كالآتي :

116 نائباً يتمتعون بمستوى ما بعد التدرج ، أو ما يمثل نسبة 29.82 % ، و205 نائباً يتمتعون بمستوى التدرج ، أو ما يمثل نسبة 52.69 % ، و52 نائباً يتمتعون بمستوى الثانوي ، أو ما يمثل نسبة 13.38 % ، و13 نائباً يتمتعون بمستوى المتوسط ، أو ما يمثل نسبة 03.34 % ، ونائبان يتمتعون بمستوى الابتدائي ، أو ما يمثل نسبة 0.51 % ، فيما عرف المجلس نائباً واحداً دون المستوى أو ما يمثل نسبة 0.25 %².

إن اجتماع هذه التشكيلة من المنتخبين في الغرفة الأولى للبرلمان ، والذين سيشاركون رفقة أعضاء الغرفة الثانية في إعداد القانون والتصويت عليه ، سيحتاج حتماً إلى تحضيرات مادية وتقنية ووثائقية .

بل إن مجموع المنتخبين في حاجة إلى تنسيق الجهود ، وسماع مختلف الآراء والمواقف ، خصوصاً وأن ممثلي الشعب مختلفي التوجهات السياسية ، وغير متساويين في القدرات والكفاءات المعرفية ، في مقابل نصوص قانونية يتم تقديم أغلبها من طرف الحكومة (السلطة التنفيذية) التي بحكم حضورها اليومي المستمر، والمتعدد الأشكال في حياة سكان البلاد، يجعل من تحكمها ومعالجتها للمسائل والمشاكل تتميز بنوع من التقنية والتعقيد الذي لا يفهمه الجميع .

1- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص 143 .

2- المجلس الشعبي الوطني ، حصيلة النشاط التشريعي الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) ، ماي 2007 ، ص 6 .

إن التطرق للبرلمان ، باعتباره إحدى السلطات في الدولة، يعني أنه يختلف عن الإدارة ، وبذلك لا نجده خاضعاً إلى وصاية السلطة التنفيذية ، وهو يتمتع باستقلالية هيكلية (بنيوية) من أجل ضمان حرية تسييره .

وإذ هو الممارس للسلطة التشريعية (حسب المادة 98 من الدستور) فإنه ينبغي التفرقة بين التنظيم العام (والذي نقصد به المصالح والوسائل الإدارية الموضوعة تحت تصرف كل غرفة) من جهة . ومن جهة أخرى ؛ التنظيم الخاص البرلماني ، المكلف بتوجيه النشاط البرلماني (التشريعي) .

وعليه يمكن القول بأن البرلمان يخضع لمبدأ الاستقلالية في التنظيم العام (principe d'autonomie de l'organisation générale) وهو مُتَمَضِّنٌ في مبدأ الفصل بين السلطات ، ويترتب عنه أن : للبرلمان الحق السيد في ممارسة أمن وسلطة ضبط مقراته ، وتمتع كل غرفة بإدارة مصالحها الإدارية والتقنية بنفسها ¹.

ولقد أقر القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث نصت المادة 101 منه على أن : " توضع تحت تصرف كل غرفة ، تحت سلطة رئيسها ، المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها " .

وعلى ضوء الاستقلالية الإدارية والمالية التي تميز تسيير كل مجلس برلماني ، فإن للمجلس إدارة مستقلة ، تختلف عن الوظيفة العمومية التابعة للسلطة التنفيذية ² . وفي هذا الشأن ، جاء نص المادة 102 من القانون العضوي 02/99 كما يأتي : " يضبط البرلمان القانون الأساسي لموظفيه و يصادق عليه " .

إذاً كنتيجة أولية ؛ لكل غرفة من غرفتي البرلمان تنظيم خاص أو إدارة خاصة يتم إنشاؤها لضمان التكفل بمختلف المهام المصاحبة لاضطلاع ممثلي الشعب بأداء مهمتهم

Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien , tome1 , office des publications universitaires ,
Alger , 2009 , p 33 .¹

Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p36 .²

النيابية ؛ إذ نستنتج من استقلالية التمثيل الشعبي أن السلطة التنفيذية لا تتدخل في تفاصيل الحياة المادية¹. وعلى اختلاف هذه المهام الموكلة لإدارة المجالس البرلمانية ، فإنه يمكن تجميعها في أربعة مهام رئيسية²:

- مهمة تتعلق بتسيير النقاشات ، والجلسة العامة ، واجتماعات اللجان ، وتسجيل المناقشات. ويمكن أن نلحق بهذه الفئة خدمات التوثيق الأساسية (تجميع النصوص...)

- مهمة تتعلق بالتسيير الإداري والمالي ، والموارد البشرية ، والدعم اللوجيستي (الإعلام الآلي ...)

- وأخرى تتعلق بالدبلوماسية البرلمانية ، والتي تشمل البروتوكولات (التشريفات) ، والعلاقات مع البرلمانات ، وتسيير تنقل البرلمانين إلى الخارج ، ويمكن أن ندرج تحت هذه الفئة مهام الاتصال.

- مهمة المساعدة التقنية والفكرية ، والتي تشمل نشاطات التوثيق ، البحث ، الدراسة والتحليل.

إن ما سبق ذكره من معطيات حول التركيبة البشرية للغرفة الأولى من البرلمان ؛ وتمايزها الجغرافي والمعرفي والسياسي ، يدفع للتساؤل عن كيفية إدارة شؤون هذه الغرفة ، نظراً للدور المهم والأساسي الذي يضطلع به أعضاؤها ، ونظراً لأسبقيتها في النشأة مقارنة بالغرفة الثانية³.

وفي سياق المقاربة التاريخية ، الجزائر عرفت تسمية المجلس الشعبي الوطني بمقتضى المادة 126 من دستور 1976 ، وعقدت الجلسة الافتتاحية لهذا المجلس بتاريخ 05 مارس

Pierre EUGENE , traité de droit politique , électoral et parlementaire , imprimerie de la chambre de députés, Paris.1893.p 48 .¹

Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p 37..²

³ - في هذه الدراسة اكتفيت بالغرفة الأولى ، أما ما يتعلق بالغرفة الثانية فهو يحتاج إلى دراسة مستقلة ، سواء عن طريق التحليل ، أو المقارنة مع الغرفة الأولى . وقد تكون هناك إشارات لمجلس الأمة خلال هذه المذكرة.

1977¹، وتم انتخاب لجنة النظام الداخلي خلال هذه الجلسة ؛ حيث أُسندت لهذا المجلس الوظيفة التشريعية، أما في مرحلة ما قبل 1976 فقد تعددت تسمية " غرفة النواب " واختلفت الصلاحيات وفقاً لمقتضيات كل فترة².

ثم تكرست بعد ذلك الممارسة في انتخاب المجلس الشعبي الوطني لعهدة ثانية سنة 1982، ثم عهدة ثالثة سنة 1987؛ هذه الأخيرة التي تميزت بخصوصية تأسيس التعددية والتخلي عن الأحادية بموجب دستور 89، لتعرف البلاد مرحلة انتقالية ابتدأت باقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وبذلك غابت هيئة المجلس الشعبي الوطني عن الحياة المؤسساتية منذ التوقيع على قرار الحل يوم 04 جانفي 1992، وظهر ما يمكن تشبيهه " بدائل أخرى " بدءاً بالمجلس الوطني الاستشاري المؤسس بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن ليوم 14 جانفي، والذي صدر بشأنه المرسوم الرئاسي 39/92 المؤرخ في 04/02/1992³ المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني، وطرق تنظيمه وعمله .

في الواقع انتهت مهمة المجلس الأعلى للدولة في نهاية جانفي 1994. لكن المجلس الوطني الاستشاري ظل قائماً بصفة مؤقتة إلى غاية منتصف شهر ماي 1994 حيث ألغي تاركاً مكانه للمجلس الوطني الانتقالي الذي نصب في اليوم التالي من إلغاء سلفه. كان ذلك بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 18 ماي 1994⁴.

عرفت الجزائر بعدها استفتاء 28/11/1996 المتعلق بتعديل الدستور، وانبثق عنه إجراء انتخابات تشريعية لأول مجلس شعبي وطني تعددي بتاريخ 05/06/1997 لتبدأ رابع فترة تشريعية في تاريخ الجزائر. تحت مسمى الغرفة الأولى للبرلمان وتم انتخاب الغرفة الثانية في 25/12/1997.

¹ لجنة النظام الداخلي بالمجلس الشعبي الوطني، تقرير تقديم مشروع النظام الداخلي، الجزائر، مارس 1977، ص 1.

² - لمزيد من التفصيل حول التطور التاريخي لغرفة النواب، هناك عدة مراجع منها؛ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

³ - ج ر رقم 10 لسنة 1992، ص 282. عدله المرسوم الرئاسي 257/92 بتاريخ 1992/06/20 (ج ر رقم 47 لسنة 1992، ص 1312).

⁴ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 165. المرسوم الرئاسي 131/94 المؤرخ في 1994/05/17 (ج ر رقم 40 لسنة 1994، ص 15).

وعبر هذه المحطات التاريخية كان للمجلس الشعبي الوطني إدارة خاصة¹ من شأنها ترقية النشاط البرلماني وتعزيزه لضمان المردودية المرجوة ، تماثياً وأهمية الهيئة ودورها² .

وإذ نكتسي تلك الإدارة أهميةً ، فإن ذلك يدفع للتعمق في دراسة أساليب الأداء البرلماني بصورة أدق ، وذلك من زاوية البحث عن الأحكام القانونية التي يخضع لها الشخص المنتمي أو الذي يؤدي مهامه في إدارة المجلس الشعبي الوطني ، إذ أنه بكل بساطة المواطن الراغب في زيارة مقر المجلس لغرض التقاء نائب عن دائرته الانتخابية ، أو لحضور يوم برلماني سيجد نفسه يلتقي أولاً بمن يسأله عن وجهته ، ويفتشه ، ثم يقوم بتوجيهه.

كما أن المتتبع للمؤسسة التشريعية خصوصاً بعد انتهاء العهدة السادسة ، يطرح التساؤل حول أولئك الذين يقومون بالتحضيرات المادية لاستقبال النواب الجدد ؟ من هم ؟ وما هي الطريقة التي أوصلتهم للعمل في المجلس الشعبي الوطني ؟

في هذا الشأن ، تميزت الفترة التشريعية السادسة (2007*2012) بأن تضمن العدد السابع والثلاثين (37) من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2010 ، نشر نص لائحة³ القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، والذي سنتم دراسته في هذه المذكرة .

هذا النص الذي يظهر وكأنه البادرة الأولى لتقنين الحياة المهنية لموظفي المجلس ، غير أن الدراسة التحليلية التأصيلية المقارنة ستعطي توضيحات أكثر .

إذ وحسب البيان الصحفي الصادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني في يوم 08 جويلية 2009 فقد درس مكتب المجلس مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص

¹ - ظهر مصطلح إدارة المجلس الشعبي الوطني أول مرة في عنوان الفصل الثامن من القانون 01/77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (ج. ر. رقم 66 لسنة 1977)

² - المجلس الشعبي الوطني ، حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) الجزء الأول ، أبريل 2002 ، ص 337 .

³ - بالفرنسية résolution ، وسيتم التفصيل حول هذا المصطلح في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه المذكرة.

لموظفي المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 84 من النظام الداخلي للمجلس ، وذلك على أساس اقتراح قانون مستقل لموظفي الهيئة التشريعية باعتبارهم يحملون صفة أعوان الدولة¹.

واللائحة كاصطلاح استعمله البيان الصحفي للتدليل على النص القانوني المتضمن الاحكام القانونية المرتبطة بالحياة المهنية لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، وأضاف ميزة له تتمثل في أنه (أي نص اللائحة) اقتراح قانون مستقل لموظفي الهيئة التشريعية ...

وحيث أن المادة 84 من النظام الداخلي لسنة 2000 أشارت إلى أن محتوى القانون الأساسي الخاص² لموظفي المجلس الشعبي الوطني سيكون فقط الضمانات و الحقوق المعترف بها لموظفي الدولة ، رغم أن مضمون هذا الاصطلاح القانوني (statut) أوسع وأشمل³.

لكن قراءة مواد اللائحة تظهر ثراء مضمونها بجوانب أخرى من الحياة المهنية للموظف ؛ يجعلها ترقى الى التماثل مع نص تنظيمي أو حتى تشريعي يتعلق بفئة من الموظفين . هذه المفارقة تدفع الى التساؤل عن مكانتها في هرم تدرج القوانين و عن الفرق بينها و بين النصوص التشريعية و التنظيمية ؟

وإذ جاء النص في قالب لائحة ، فإن البحث في الجريدة الرسمية باستعمال محرك البحث الالكتروني⁴ لا يعطي نتيجة عن وجود نص قانوني من نوع لائحة إلا في سنة

1- هذا البيان الصحفي تم تداوله والحديث عنه في عدة جرائد وطنية ، والنص الكامل للبيان منشور في موقع المجلس على شبكة الانترنت WWW.APN.DZ

2- يبقى التساؤل مطروحا حول اختيار مصطلح القانون الأساسي الخاص (statut particulier) دون غيره من المصطلحات التي عرفتھا المنظومة القانونية الجزائرية مثل : - قانون أساسي عام (statut general) - قانون أساسي مستقل (statut autonome) - قانون أساسي خصوصي (statut spécial) - قانون أساسي خاص (statut particulier) للتفصيل أكثر حول هذه الاصطلاحات ينظر إلى المرجع الآتي :

Essaid TAIB ,droit de la fonction publique, édition distribution HOMA , Alger , 2005, pp 94 – 101.

³- Un "statut" un ensemble de dispositions contractuelles, légales ou réglementaires qui définissent les règles impersonnelles et objectives applicables à une situation juridique déterminée. Il peut s'agir, d'un groupe de personnes, ainsi le "statut d'enfant légitime", ou le "statut de la Magistrature"(on devrait dire pour être plus précis : "le statut des magistrats") ou le "statut du Notariat", ou des règles qui régissent un type d'organisations ainsi, le "statut des établissements financiers" ou "le statut des Chambres de commerce" etc. . On parle alors de règles statutaires, d'obligations statutaires ou, en droit du travail particulièrement lorsqu'il s'agit des règles de la Fonction publique, d'avantages statutaires

التعريف مأخوذ من الموقع الآتي :

<http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/statut.php>

4- الموقع الالكتروني : www.joradp.dz

2010 ، ما يجعل البحث عن سبب ذلك نقطة من الأهمية بمكان . غير أن هذه الملاحظة لا ينبغي أن تؤدي إلى الاعتقاد بأن موظفي المجلس الشعبي الوطني لم يكن لهم إطار قانوني لحياتهم المهنية ، بل بالعكس جاء ذكرهم في عدة نصوص سابقة ، لكن لائحة 2010 كانت الأبرز ؛ و يرجع ذلك ربما إلى التجاذب الإعلامي و كذا السياسي أثناء مرحلة إعدادها ؛ وكذا نشرها في الجريدة الرسمية .

أما بحث الموضوع في المنظومة الفرنسية ، يؤدي للقول أن المراجع و الكتب الفقهية (خصوصاً المشار إليها في هذه المذكرة) التي تدرس تسيير البرلمان تشير صراحة الى موظفي مصالح الهيئة التشريعية ، و الأكثر من ذلك فإن المادة الثامنة من الأمر 1100/58 المؤرخ في 1958/11/17 المتعلق بتنظيم المجالس البرلمانية و كذا المادتين 17 و 18 من نظام المجلس (règlement de l'assemblée) لسنة 1959 المعدل والمتمم¹ ؛ وكذا التعليم العام المؤرخة في 1959/07/22 المعدلة و المتممة² ، تشير جميعها إلى التعريف بالموظفين ، وبالإطار القانوني الذي ينظم مسارهم المهني .

ومن هذه الزاوية أيضاً تبرز أهمية البحث عن الإشارات التشريعية أو التنظيمية لموظفي الهيئة التشريعية في الجزائر .

وحيث أن الموضوع لم يتم تناوله سابقاً ، فإن الصعوبات ظهرت في كيفية هيكلة طريقة معالجته ، خاصة وأن نص اللائحة تضمن جوانب متعددة تتعلق بالموظف ولم يقتصر على الواجبات والحقوق فقط .

كما أن حداثة صدور النص في الجريدة الرسمية أدت إلى قلة التعليقات والتحليلات حول مضمونه ، صعبت الوصول إلى المراجع التي تعالجه ؛ وإن كانت هذه المراجع أصلاً قليلة وغير متوفرة ، أو منعدمة تماماً ؛ هذا من جهة ، ومن جهة أخرى أدى تشابه مواد

¹ - تجدر الإشارة إلى أن المادة 17 من هذا الأمر الفرنسي وردت في المادة 20 من نص النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه في 1962/09/20 (منشور باللغة الفرنسية في الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني WWW.APN.DZ)
² - هذه المعطيات مأخوذة من المرجع الآتي :

Assemblée nationale française , règlement _ juin2011,imprimerie de l'assemblée nationale, Paris,2011.

النص وأحياناً تطابقها مع النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية إلى جعل هذه الأخيرة والمراجع المؤلفة حولها بمثابة الانطلاقة للفهم أو التعليق أو انتقاد مواد القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

ونظراً لكون تناول موضوع حول موظف المجلس الشعبي الوطني من طرف طالب بكلية الحقوق أمراً جديداً ، فإن الحصول على المعلومات أو الشروحات أو الوثائق من مقر المجلس لم يكن سهلاً ، إذ تم اعتباره أحياناً موضوعاً سرياً وممنوعاً ، كما صاحب ذلك الانشغال الدائم لإطارات المجلس المكلفين بتسيير الموارد البشرية مما جعل إمكانية اللقاء بهم والاستفسار لديهم أمراً غير يسير .

إن نشر هذا النص القانوني ، وعملية دراسته وإعداده من طرف نواب الشعب ، وما سبقت الإشارة إليه من معطيات تتعلق بتركيبة المجلس ومهامه والسيرورة التاريخية له و خصوصية مصطلح اللائحة و كذا مضمونه ، يدفع إلى طرح العديد من التساؤلات :

ما هي الأسس التي تم الاعتماد عليها لصياغة هذا النص ؟ وما هي معالم الخصوصية التي تميز النص ، والآثار التي تترتب عن تطبيقه ؟ وما هي الكيفية التي يتم بها تسيير الحياة المهنية للموظف بالمجلس ؟ ما هي حقوق الموظف وما هي واجباته ؟

وبناء على كل ما سبق ، جاء هذا البحث للإجابة على الإشكالية الآتية :

بعد قيام مكتب الغرفة الأولى للبرلمان بإعداد لائحة قانون أساسي خاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، وبعد أن صادق عليه النواب في جلسة عامة ، وتم نشره في الجريدة الرسمية ؛ ما هي أوجه الخصوصية التي تميز القانون الأساسي الخاص لموظفي هذا الجزء من السلطة التشريعية ؟

وبالاعتماد على المنهج التحليلي المقارن ، والاستقراء التاريخي للنصوص القانونية ، ستم محاولة الإجابة على الإشكالية من خلال دراسة تحليلية تضمن الفصل الأول منها

البحث حول الأسس المعتمدة لصياغة النص في شكل لائحة ، وتضمن الفصل الثاني دراسة تحليلية نقدية لأحكام القانون الأساسي الخاص لموظفي الغرفة الأولى للبرلمان.

الفصل الأول
الأسس المعتمدة
لصيغة النص
في شكل لائحة

يسمح الاطلاع على عدد الجريدة الرسمية التي نشر فيها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بملاحظة وجود عنوان مستقل : لوائح . وهذه أول مرة يظهر مثل هذا العنوان، على الرغم من أنه تم نشر نصوص قانونية خاصة بالمجلس الشعبي الوطني ، بل احتوت الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 1989¹ لائحة المجلس الشعبي الوطني المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني² .

وتحت عنوان لوائح يظهر عنوان فرعي أول خاص بـ : المجلس الشعبي الوطني ، وعنوان فرعي ثان خاص بـ : مجلس الأمة .

وتحت العنوان الفرعي الأول تظهر العبارة : لائحة مؤرخة في 16 ربيع الأول عام 1431 الموافق 2 مارس سنة 2010 ، تتضمن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

إن قراءة النص ، ولا سيما التأشيرات (المقترحات) تؤدي للقول أن هناك مجموعة من النصوص والقواعد القانونية التي تم الاعتماد عليها لإعطاء تأسيس قانوني للنص؛ ولصياغة مواده ، كما سمح البحث بالاطلاع على موقف المجلس الدستوري حول هذا النص.

وبناء على العنوان الخاص والظاهر لأول مرة " لوائح " و كذا عنوان النص " لائحة " تقتضي فكرة وجود هذين المصطلحين لأول مرة التطرق لمثل هذا المفهوم وما يتعلق به ، وكذا معرفة مميزات وخصائص صدور القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني في شكل لائحة .

ومن هنا يأتي الفصل الأول في بحثين ، الأول مخصص للقواعد والمبادئ المستند عليها لصياغة النص ، أما الثاني مخصص للائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني وما يتعلق بها من أحكام.

¹ - المنشورة في 1989/12/11 .

هذه اللائحة كانت موضوع الرأي رقم 1- ر ق - م د - 1989 مؤرخ في 1989/08/28 بناء على إخطار من رئيس الجمهورية [انظر المرجع الآتي : المجلس الدستوري ، أحكام الفقه الدستوري الجزائري من 89 إلى 1996 ، المجلد الأول، ص 32] ثم جاء القرار رقم 3 - ق - م د - مؤرخ في 1989/12/18 بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني حول مقتضيات المادة 49 من اللائحة (الجريدة الرسمية رقم 56 المؤرخة في 1989/12/20)

2- تغيرت بعد ذلك كيفية نشر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث أصبح ينشر تحت عنوان " نظم داخلية " .

المبحث الأول : القواعد والمبادئ المستند عليها لصياغة النص .

عادة يكون بناء النص القانوني على عدة نصوص سابقة له ، ولقد سبقت جملة : " تنشر اللائحة الآتي نصها " بذكر مجموعة من النصوص القانونية أو ما يعرف في تحرير النصوص القانونية بالمقتضيات (التأشيرات)¹ ، بلغ عددها واحد وعشرون تأشيرة مختلفة ، تنوعت بين مواد قانونية ونصوص وأفعال صادرة عن النواب² ، حيث تم الافتتاح بذكر مواد من الدستور ، واختتمت بالإشارة إلى مصادقة المجلس الشعبي الوطني ، وهذا موضوع المطلب الأول .

ومن خلال الاطلاع على الجريدة الرسمية للمناقشات والجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، تم التعرف على المبادئ التي تم الاستئناس بها في إعداد النص كما سيوضح في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الاستناد على النصوص القانونية .

لتأسيس وجود النص استند المجلس الشعبي الوطني على ثلاث مواد من الدستور (القانون الأساسي)³ ، والمادتين 101 و 102 من القانون الناظم ، والمادة 2 من الأمر 03/06⁴ ، كما استند على مجموعة أخرى من النصوص التشريعية (تتعلق بالخدمة الوطنية ، التأمينات الاجتماعية ، التقاعد ...) لإثراء المضمون (وسيتم التفصيل حولها في الفرع الأول) .

كما استند النص على المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁵ (التي ستخصص دراسة لها في الفرع الثاني) ذلك أن النظام الداخلي هو النص الذي تناول بنوع من التفصيل فكرة القانون الأساسي لموظفي المجلس .

¹ - تعتمد النصوص القانونية على قاعدة قانونية تسمى " المقتضيات " (من فعل قضى أي حكم وفصل ولزم ، واقتضت السلطة الوجوب أي دلت عليه وبينته) ، يعبر عنه كذلك بمصطلح التأشيرات.... تدل المقتضيات على ذكر كل النصوص السابقة التي لها صلة بالنص قيد الإعداد ، والت تمثل قاعدته القانونية... للمزيد حول هذه الفكرة ، انظر : حسين مبروك ، تحرير النصوص القانونية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 ، ص 228 وما بعدها .

² Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p181

³ - استعمل هذا المصطلح في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور 1989 ، وفي المادة 182 من تعديل 1996 .

⁴ - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر رقم 46 لسنة 2006) الذي تمت الموافقة عليه بالقانون رقم 06-12 ماضي في 14 نوفمبر 2006 الجريدة الرسمية عدد 72 مؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

⁵ - النظام الداخلي يمكن تعريفه على أنه النص الذي بواسطته يحدد المجلس القواعد المتعلقة بتنظيمه وتسييره....ورد في مقال

J.M.DUBOIS , le règlement intérieur de l' APN , in RASJEP , faculté de droit Alger, tome 4, 1979 , p703

وهو متعلق بأول نظام داخلي لأول مجلس شعبي وطني .

كما يلاحظ ذكر المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ؛ رغم أن هذه التأشير لم تظهر في نص اللائحة المنشور في ملحق الجريدة الرسمية للمناقشات¹ مما يعني أن هذه التأشير تم إضافتها عند النشر (وسيأتي التعليق حول ذلك لاحقاً).

الفرع الأول : قواعد الدستور والنصوص التشريعية .

كما تم الإشارة إلى ذلك مسبقاً ، فقد نُكِرَت في مقتضيات النص ، المواد 23 و 51 و 115 من الدستور، وفي مرتبة ثانية المادتين 101 و 102 من القانون الناظم. ومراعاة للترتيب الزمني ؛ جاء ذكر 13 نصاً تشريعياً (أمر أو قانون) بحكم أنهما في نفس الدرجة². ثم جاء ذكر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ لا سيما المادة 84 منه ، وبعد ذلك جاء ذكر نصين تشريعيين؛ ثم نص تنظيمي ، ويُطرح التساؤل حول تقديم النظام الداخلي على نصين تشريعيين⁴؟

وفي العناصر الموالية يتم التفصيل حول مواد الدستور والنصوص التشريعية التي تم ذكرها.

أولاً : الاستناد على النص الدستوري

أشارت اللائحة إلى المواد 23 و 51 و 115 من الدستور ، ويذكر في البداية المرجع الدستوري ، لا سيما المواد التي تؤهل السلطات العمومية اتخاذ التدابير موضوع النص⁵. وهذه المواد تشمل مواضيع متميزة . وسيتم التطرق لها تباعاً :

1- إن الفكرة الأساسية المتضمنة في المادة 23 تستخلص من نصها : " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " .وهي فكرة ذات معنى واسع ، ولكن ما يهْم فيها هو محاولة البحث عن مبرر هذا الاستناد ، وهل يصح اعتبار المجلس الشعبي الوطني إدارة ؟

1- الخاصة بالفترة التشريعية السادسة ، السنة الثالثة ، العدد رقم 146 المؤرخة في 2010/03/16 .
2- " ترتب القوانين والأوامر والمراسيم التشريعية بعد القوانين العضوية وبنفس الكيفيات ، وتعتبر كلها في نفس الدرجة ".... حسين مبروك ، المرجع السابق ، ص 236.
3- لم يذكر تاريخ صدوره ، ويتعلق الأمر بنص النظام الداخلي المصادق عليه في 2000/03/25 (ج ر رقم 46 لسنة 2000) ص 10 .
4- ذلك أنه يحترم تسلسل النصوص القانونية عند وضعها في الديباجة...حسب ترتيبها التسلسلي القانوني ، وفي كل مستوى يحترم الترتيب الزمني ... حسين مبروك ، المرجع السابق ، ص 233.
5- حسين مبروك ، المرجع السابق ، ص 233 .

إن الإدارة تمثل بحق إحدى الوسائل الفعالة والمؤثرة التي تملكها الدولة قصد بلوغ الأهداف المسطرة ، والإدارة كتنظيم اجتماعي في نشاطها وسلوكها تعكس الخصائص التي تميز المجتمع التي تعمل فيه والسمات الهامة التي يتصف بها من ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية .نتيجة لذلك يصعب وضع تعريف جامع للإدارة ولو من الممكن طرح بعض الخصائص والمميزات التي تترجم مضمونها ووظائفها ¹ .

الإدارة هي كذلك مجموعة هياكل ومؤسسات متميزة (ولكن أحيانا ليست منفصلة) عن هياكل أخرى ومؤسسات عمومية (قضائية ، برلمانية وسياسية) هذا التقارب العضوي والوظيفي للإدارة (المركزية خاصة) يصعب التفرقة بين الإداري والسياسي ² .

وإذا كانت الدولة تتولى وظائفها عن طريق السلطات العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بحيث تختص الأولى بوضع النصوص القانونية وتقوم الثانية بتنفيذها ، تتولى الثالثة مهمة رقابة حسن تطبيقها، فإن الإدارة العامة بالمفهوم المتعارف عليه يكون مقصوراً على نشاط السلطة التنفيذية فلا يندرج تحت مدلولها النشاط التشريعي أو القضائي (ويستثنى من ذلك ما يدور داخل السلطتين من مهام إدارية) ³ .

ومن هذا الكلام يتضح جلياً أن ما يدور داخل مكاتب المجالس التشريعية من أعمال إدارية ، إنما يجعلها مصنفة كإدارة ، وحيث أن النواب الممارسين للتشريع ينتسبون إلى تشكيلات سياسية مختلفة ، عندما استندوا على المادة 23 من الدستور ، فقد شكل ذلك اعترافاً منهم بصفة " الإدارة " لمختلف مصالح المجلس الشعبي الوطني التي تتكفل بمهام متعددة ؛ عاينوها وعاشوها طيلة مكوثهم في المجلس ، وأثناء قيامهم بمهمتهم التشريعية و/أو الرقابية ، وأتبعوا ذلك بضرورة أن تكون هذه الإدارة تعمل وفق مبدأ أساسي ، هو : مبدأ عدم التحيز .

إن الأنظمة التي تعرف بالتعددية السياسية - سواء كانت ثنائية الأحزاب أو نظام تعدد الأحزاب - تولي أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي ...إنها

1- عبد الكريم بودريوة ، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ، 2005، ص 7

2 - Rachid KHELLOUFI , éléments sur l'administration et le contrôle de son action, ensembles d'articles en vue de la soutenance d'une thèse de doctorat en droit, université d'Alger, 2006, p3.

3- عبد الغني عبد الله بسيوني ، أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1983 ، ص 28 .

الصورة الواقعية والدليل الفعلي على ما سبق الحديث عنه من وجود صلات متينة بين الإدارة والسياسة... مما أدى إلى ظهور مفاهيم تعبر عن محتوى وأسباب ودوافع وعواقب هذه العلاقة ومختلف المشاكل والأزمات التي تتجر عنها. مثل عبارات " تسييس الإدارة " " الحياد السياسي والوظيفي للإدارة " " المحسوبية السياسية "....¹ .

ويحكم أن الجزائر عرفت في 1989/02/23 الاستفتاء على الدستور... الذي يشكل بداية عهد جديد في الحياة السياسية ، بتكريس نهاية الحزب الواحد ، وإقرار التعددية السياسية والتخلي عن الفلسفة الاشتراكية ؛ فقد نصت المادة 40 من الدستور على أن " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به " وتكريساً للمبدأ الدستوري صدر في 1989/07/05 (بموجب القانون 11/89) القانون المتضمن تحديد الأحكام المتعلقة بالجمعيات ذات الطابع السياسي [أي الأحزاب] ... وكان من اللازم تعديل النصوص التشريعية واللائحية سواء بحذف كل ما يرتبط بأساليب نظام الحزب الواحد أو بإضافة مقتضيات المبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام التعددية الحزبية . وقد شهد النظام الجزائري تطورات في غاية الأهمية استوجبت إعادة النظر في الكثير من المواضيع المتصلة بالقانون الدستوري والإداري وحتى في المجال السياسي حيث أفرز تعديل دستور 1989 بموجب استفتاء 28 نوفمبر 1996 مبادئ ، وأنشأ مؤسسات لم تكن موجودة من قبل . فبالإضافة إلى تبني الدستور " الجديد " لنظام الغرفتين في البرلمان ، أقر بمبدأ انفرد بالنص عليه في صلبه على النظم الدستورية المقارنة ، وذلك في المادة 23 ... ويكون بالتالي قد اعترف بموجب نص دستوري بمبدأ الحياد الذي يجب أن تكون عليه الإدارة ، ولا يخفى ما للقاعدة الدستورية من قوة قانونية على القواعد الأدنى منها درجة² .

وعلى الرغم من أن نص هذه القاعدة الدستورية صريح في الإشارة إلى الإدارة ، والتي من المرجح لدى الفقه أنها تتبع السلطة التنفيذية (كما تم ذكر ذلك سلفاً) إلا أن الملاحظة البارزة تكمن في عدم الاستناد إلى المادة 23 من الدستور في الأمر 03/ 06 المتضمن

1- عبد الكريم بودريوة ، المرجع السابق ، ص 28 .
2- عبد الكريم بودريوة ، المرجع السابق ، ص 110 و 111 .

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، في حين أن أعضاء الغرفة الأولى للبرلمان اعتمدوا مضمونها كمبدأ أساسي يحكم عمل المصالح الإدارية للمجلس .

2 - جاء ذكر المادة 51 من الدستور في اللائحة ؛ تماثلاً مع ذكر هذه المادة في الأمر 03/06 ، وأما الفكرة الأساسية التي تضمنتها المادة 51 من الدستور فهي إقرار مبدأ المساواة في تقلد المهام والوظائف ، حسب شروط القانون . وتجدر الإشارة إلى أن النص على هذا المبدأ جاء في نص المادة 48 من دستور 1989 ، في حين مضمونه في دستور 1976 توزع بين المادتين 41 و 44 منه ¹.

ويقصد بالمساواة أن جميع الأفراد على قدم التساوي أمام القانون ، والذي يترجم خاصية القاعدة القانونية في العمومية والتجريد ، فلا يكون في القانون تمييز لفرد أو امتياز لطبقة أو اضطهاد لطائفة أو تحقير لجنس أو إعفاء أو تكليف ما دامت الظروف واحدة والقدرات متناسبة. ويقصد بالمساواة على إطلاقها غياب أي معاملة تفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية معينة.. فالمساواة بضمانها للحرية تحقق نوعاً من الحياد ².

ومبدأ المساواة في تولية الوظائف العمومية والمشاركة في تسيير الشؤون العامة يستمد قوته من المواثيق والإعلانات الدولية التي عمل محرروها على تقادي ظواهر الإقصاء والتخصيص...إلا أن المشرع ولا اعتبارات موضوعية أدخل على هذا المبدأ بعض الاستثناءات الموصوفة بالإيجابية *la discrimination positive* التي تهدف إلى تثمين المساواة بتفضيل الالتحاق بالوظيفة العمومية لفئة من الأفراد المحرومة وفق تدابير استثنائية ، منها ما يعرف بنظام الوظائف المخصصة *emplois réservés*..أو امتيازاً لبعض الأشخاص كالذين تضرروا من ويلات الحروب (معطوبي الحرب ، الأرامل ، اليتامى) أو للاستجابة لاحتياجات نوعية كمنتوج التكوين المتخصص...³.

وعطفاً على مبدأ عدم التحيز ، ومبدأ المساواة ، فالملاحظة بعدم ذكر المادة 21 من الدستور تظهر في كل من الأمر 03/06 و اللائحة، رغم أن هذه المادة التي تضمنت مبدأ

¹ - مما جاء في المادة 41 : " تكفل الدولة المساواة لكل المواطنين " أما المادة 44 فقد جاء فيها " وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين ، وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شرط ما عدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية "

² - عبد الكريم بودريوة ، المرجع السابق ، ص 119 .

³ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 189 - 193 .

أساسياً يخضع له جميع الموظفين ، والذي يفهم من سياق مضمونها : " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء ، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

3- أما الاستناد الدستوري الثالث فهو مضمون المادة 115 من الدستور التي يفهم من مضمونها¹ أنها تتحدث عن :

- القانون العضوي المحدد لتنظيم وعمل كل من غرفتي البرلمان ، وكذا العلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة.

- ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة .

- النظام الداخلي لكل من الغرفتين .

ولقد جاء الاستناد إلى هذه المادة بصفة مجملية ، أي دون تحديد فقرة منها على وجه الخصوص، وهذا أمر جديد ؛ غريب وغير مسبوق ، وهذا الاستغراب يجد أساسه في المبررات الآتية، حيث وبمراعاة الترتيب الزمني يلاحظ أن :

- نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المصادق عليه في 22 يوليو² استند على الفقرة الثالثة من المادة 115 .

- القانون العضوي 02/99 استند على الفقرة الأولى من المادة 115 .

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه في 25/03/2000 لم يختلف عن سابقه لسنة 1997.³

- القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان⁴ استند على الدستور دون الإشارة إلى أي مادة ، لكن بالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري حول هذا القانون⁵ نجد أنه أشار فقط إلى الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور .

وان كان الأصل في الاستناد إلى قاعدة دستورية هو إعطاء قوة قانونية للنص الجديد ، ففي هذه الحالة لم يأت الاستناد على المادة 115 من الدستور بأي تأثير ، طالما أن نص

1 - تنص المادة 115 : " : يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما

الداخلي ويصادقان عليهما.

²- الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 1997 ، ص 03 .

³-انظر الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2000 ، ص 10 .

⁴-الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 2001 ، ص 13 .

⁵ - الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 2001 ، ص 05 .

اللائحة تضمن إشارة إلى النصوص القانونية المذكورة في مضمون المادة 115 ، وهذا أمرٌ يمس بسلامة النص ، ذلك أن كثرة المقترضات في ديباجة النص دون صلة بالموضوع عادةً ما تكشف انعدام القاعدة القانونية¹.

ثانياً : الاستناد إلى النصوص التشريعية .

كما تم الإشارة إلى ذلك سابقاً ، فقد استند نواب الغرفة الأولى على مجموعة نصوص تشريعية بلغ عددها ستة عشر (16) نصاً ، تنوعت ما بين قانون عضوي ، أوامر ، وقوانين ، واختلفت في الدلالة المستتجة من سردها ، وفي هذا السياق يمكن تقسيمها إلى فئتين :

1- النصوص التشريعية المشيرة صراحة لموظفي المجلس الشعبي الوطني أو لإدارة المجلس .

ويأتي في قمة ترتيب هذه النصوص القانون العضوي 02/99 ، حيث يوجد في صلب هذا القانون عنوان الفصل السادس المتضمن " أحكام مختلفة وختامية " ، وفيه مادتين صريحتين في الإشارة إلى وجود إدارة وموظفين لكل غرفة من غرفتي البرلمان (المادة 101 و 102) وهنا تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري لم يعلق على نص هاتين المادتين في رأيه رقم 08/ ر.ق.ع/م د/99 المؤرخ في 21/02/1999² ، مما يجعل من مفهوم المصالح التقنية المذكور في المادة 101 غير واضح . إذا اعتبرنا أن هيكله المصالح تخضع لتقسيم تقليدي للإدارة البرلمانية بين مصالح التشريع ومصالح إدارية ، فتكلف الأولى بالنشاط التشريعي (المعياري normative) للمجلس الوطني ، والثانية تتكفل بالتسيير... وجميعها مسخرة لخدمة ممثلي الأمة³.

ويكتسي التنصيص على إدارة المجلس وموظفيها في القانون العضوي أهمية كبيرة . ذلك أن الدستور لا يستطيع الإلمام بكافة القواعد المتعلقة بالبرلمان واختصاصاته، فالقوانين العضوية والقوانين العادية والأنظمة الداخلية للمجالس قد تشكل مصادر أخرى للاختصاص

¹ - حسين مبروك ، المرجع السابق ، ص 233 .

² - الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999 ، ص ص 4-11 .

³ . Thierry RENOUX , les moyens d'action de l'assemblée nationale, in revue française d'études constitutionnelles et politiques (POUVOIRS),N°34 , presse universitaires de France,1985,p67 .

البرلماني .والقانون العضوي ..له درجة متميزة في الهرم القانوني ..فهناك من يرى أنه قانون ذو طابع شبه دستوري (بسبب غياب المعيار العضوي فيه إذ أنه ليس من إنشاء المؤسس الدستوري رغم أنه يتناول مواضيع يشترك فيها مع الدستور) فكما يشترك المرسوم مع القانون الذي يكمله في طبيعته ، يشترك القانون العضوي مع الدستور الذي يكمله في طبيعته أيضا¹.

أما النص التشريعي الثاني الذي أُعتمد عليه في ديباجة اللائحة ، وقد نُكرت فيه إدارة المجلس الشعبي الوطني هو القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان . ومن خلال هذا القانون يمكن ذكر المادة 17 التي تنص على " يمكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته " ثم أحالت هذه المادة في فقرتها الثانية على النظام الداخلي لكل من الغرفتين لتحديد تلك الوسائل .

كما احتوت المادة 22 من هذا القانون إشارة ضمنية لوجود إدارة تتابع حاجيات أعضاء البرلمان ، حيث نصت على : " في انتظار تطبيق أحكام هذا القانون ، يتكفل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بتكاليف إيواء ونقل وإطعام أعضاء البرلمان " ، وما من شك أن متابعة الوثائق والمستندات المرتبطة بهذه التكاليف ستتم من طرف مكاتب ومصالح تضم مورداً بشرياً .

أما النص التشريعي الثالث الذي تضمن إشارة صريحة لموظفي المجلس فهو الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ؛ الذي استثنى في المادة الثانية (2) منه مستخدمو البرلمان من مجال تطبيق أحكامه . حيث ورد ذلك صراحة في الفرع الثالثة من هذه المادة : " لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان " . وهاهنا تبرز ملاحظتين :

- الأمر 03/06 تضمن تسمية جديدة تختلف عن تسمية " موظفي البرلمان " التي وردت في القانون 02/99 حيث أضاف تسمية أخرى " مستخدمو البرلمان " .

¹ - نبيلة لدرع ، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2004 ، ص 38 .

- تم تأخير هذه الفئة أثناء تعداد الفئات غير الخاضعة لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية ؛ وهنا يطرح التساؤل عن سبب ذلك ؟ ذلك أن هؤلاء " مستخدمو البرلمان " يتبعون السلطة التشريعية التي هي إحدى السلطات الثلاث ، بل ومنصوص عليها قبل السلطة القضائية في الباب الثاني من الدستور .

2- النصوص التشريعية التي تم الاستناد عليها لإثراء مضمون اللائحة .

وهذه المجموعة تتضمن 13 نصاً تشريعياً ، والتي يمكن من خلال المقارنة مع المقترضات (التأسيسات) التي وردت في نص الأمر 03/06 أن نقسمها إلى صنفين :

الصنف 1 - النصوص المشتركة بين الأمر واللائحة :

بلغ عددها اثنا عشرة (12) ، جاءت بنفس الترتيب في ديباجة كلا النصين ، وهي تتناول المواضيع الآتية : الخدمة الوطنية - مهام الاحتياط وتنظيمه - الخدمات الاجتماعية - التأمينات الاجتماعية - التقاعد - حوادث العمل والأمراض المهنية - التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي - الوقاية الصحية والأمن وطب العمل - الوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب - علاقات العمل - المدة القانونية للعمل - المجاهد والشهيد .

وما يستنتج من الاشتراك في الاستناد على هذه النصوص أن مضمون اللائحة لن يختلف كثيراً على مضمون الأمر 03/06 (وستتم معالجة هذه المواضيع من خلال المقارنة التي ستجرى أثناء دراسة المسار المهني للموظف بالمجلس في الفصل الثاني من هذه المذكرة) .

الصنف 2 - النصوص التي انفردت بذكرها اللائحة دون الأمر 03/06 :

حيث يظهر أن اللائحة انفردت بالاستناد على النص التشريعي المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية ، وهو القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 ، أما الأمر 03/06 فلم يتضمن الإشارة إلى قانون الإجراءات المدنية (الأمر 154/66 المؤرخ في 08/06/1966) الذي كان ساري المفعول أثناء صدور الأمر 03/06 وقتئذ .

من المحتمل أن يكون إدراج هذا النص (القانون 09/08) للإشارة إلى الجهة المختصة في النزاع الذي قد يحدث بين الموظف و إدارة المجلس ؛ على أن يتم تسويته وفقاً لمضمون أحكام هذا القانون.

في الجزائر ، عرفت مخاصمة الأشخاص المعنوية (الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات الإدارية...) عدة مراحل :

وإذ نجد مجموعة من السياسيين (منهم رئيس الجمهورية في كلمته أثناء مناسبة تنصيب مجلس الدولة) وأيضاً بعض القانونيين يرون أن دستور 1996 سمح بإنشاء نظام قضاء إداري مستقل في إطار ازدواجية قضائية . هذه التسمية المستعملة لتكييف النظام القضائي الفرنسي تؤكد منطقياً اشتراك النظامين القضائيين (الجزائري والفرنسي) في نقاط متشابهة ، لكن الدراسة المقارنة تستخلص عناصر تشابه وعناصر اختلاف .

عناصر التشابه مثل وجود نوعين من النزاع ، وقانونين (عام وخاص) وصنفين من الهياكل القضائية ، وعناصر اختلاف مثل تبعية القضاء الإداري للسلطة القضائية في الجزائر؛ بينما هذا الأخير يعتبر جزء من السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي ، وهذه النقطة كافية لعدم إعطاء نفس التكييف للنظامين القضائيين¹ .

وبالرجوع إلى القانون 09/08 المذكور في اللائحة ، حددت المادة 800 منه الأشخاص على سبيل الحصر: الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية ، والعبرة هنا بالجهة التي تكون طرفاً في النزاع بغض النظر عن النشاط ، وشاعت تسمية هذه القاعدة بالمعيار العضوي ، عكس فرنسا .

فمعيار الاختصاص في الجزائر تشريعي وليس قضائي ، والمقصود بالمعيار العضوي هو أن العبرة في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية بالإدارة المدعية أو المدعى عليها ، ... وتظهر بساطة المعيار العضوي في كون المتقاضي يعرف مسبقاً أن المحاكم الإدارية هي المختصة بنظر دعواه كلما كانت موجهة ضد أحد الأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع

Rachid KHELLOUFI , op.cit,p24. - 1

لإشارة فإن النظام القضائي الجزائري عرف عدة دراسات اختلفت في تكييفه ، وللتفصيل أكثر ينصح بالرجوع للمراجع المتخصصة.

الإداري البحث ، ... مع بعض الاستثناءات التي أشارت إليها المادة 802 مكرر من القانون 09/08 ونصوص خاصة متفرقة¹.

وحيث أن الحديث عن نزاعات بين إدارة المجلس الشعبي الوطني وموظفيها فلن يتم الخوض في التفاصيل حول البلدية والولاية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ، بل سيكون في مفهوم الدولة ؛ ذلك أن القانون 09/08 لم يذكر صراحة إدارة المجلس الشعبي الوطني ولا إدارة البرلمان في حالات النزاع معها ، وإنما المادة 901 تحدثت عن اختصاص مجلس الدولة حين نصها : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية . كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .

فمنص المادة أشار إلى السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في : رئاسة الجمهورية ، رئاسة الحكومة (الوزارة الأولى) ، مجموع الوزارات الأخرى ، وجميعها يخاصم على أساس أنها تمثل الدولة... وعموما فإن كل الإدارات المركزية غير المتصفة بالشخصية المعنوية تندرج ضمن مفهوم الدولة².

إذاً فإن مفهوم السلطات الإدارية المركزية لا يمكن أن ينصرف إلى إدارة المجلس الشعبي الوطني ، لأن هذا المفهوم مرتبط أساساً بالسلطة التنفيذية ، ولا يرتبط بالسلطتين التشريعية والقضائية ، مما يوجب الرجوع إلى نصوص أخرى .

وقراءة القانون العضوي 02/99 لا تبرز مادة تذكر الجهة المختصة بالنزاعات مع البرلمان ، على عكس ما هو موجود في فرنسا ، حيث كان القاضي الإداري يرفض الاعتراف بصلاحيه النظر في شرعية أعمال تسيير المجالس ، وتوسع هذا المفهوم لدرجة أن مجلس الدولة صرح بعدم اختصاصه في مراقبة شرعية الإجراءات الفردية المتعلقة بموظفي المجالس البرلمانية قبل المصادقة على أمر 1958/11/17³ .

¹ - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص 9 وما بعدها .

² محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2005 ، ص 229 .

³ -Arnaud HAQUET , actes parlementaires de nature administrative contrôle juridictionnel ,in semaine juridique, éditions du Juris-Classeur,décembre 1999, p 8.

أما بعد صدور الأمر 1100/58 المؤرخ في 17/11/1958 المتعلق بسير المجالس البرلمانية الذي فيه المادة 8 تنص على أن: " الدولة مسؤولة على كل الأضرار مهما كانت طبيعتها والتي تتسبب فيها مصالح المجالس البرلمانية "

" l'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées "

parlementaires" فهذه المادة وضعت حداً للتوسع في مفهوم الحصانة القضائية للأعمال غير التشريعية للبرلمان... وأيضاً فإن نص الأمر وضع نهايةً للعديد من التعسفات التي شهدتها تسيير موظفي المجلس الوطني... لدرجة أن مجلس الدولة أقر في قراره المؤرخ في 05/03/1999 أنه في غياب أحكام خاصة مصادق عليها من المجالس البرلمانية ، فإن قواعد القانون الإداري هي التي تطبق على مصالح هذه المجالس¹.

إن ما عرفته فرنسا من تطور في الموضوع ؛ يقتضي البحث أكثر في النصوص القانونية في الجزائر ، ومن ذلك البحث في نص القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة . وبالرجوع إلى القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله² المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26/07/2011³ فإن المادة 9 (الأصلية أي قبل التعديل) منه كالآتي :

يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في :

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

هذه المادة تم تعديلها فأصبحت كالآتي :

" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

¹ - Arnaud HAQUET , op.cit, p9 .
² - الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998 ، ص 03 .
³ - الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2011 ، ص 7 .

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".
وبغض النظر عن التعديلات التي أدخلت على هذه المادة سواء المصطلحات¹ أو الإضافات². فإن ما يهم أنها كانت أكثر وضوحاً من المادة 901 من القانون 09/08 ، حيث أنها عدت بصورة أوضح الأطراف أو الجهات التي تخاصم أمام مجلس الدولة .
حيث بالإضافة إلى السلطات الإدارية المركزية يوجد كلاً من الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية .

وينصرف مفهوم الهيئات العمومية الوطنية إلى الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين ، تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية مثل : المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، المجلس الإسلامي الأعلى ، المجلس الأعلى للأمن ، المجلس الأعلى للإعلام ، وكذلك السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى مثل : مجلس الأمة ، المحكمة العليا ، المجلس الدستوري ، حينما تمارس تلك الهيئات صلاحيات إدارية صرفة ، خارج اختصاصاتها الدستورية³ أما البعض فيرى أن عبارة الهيئات العمومية الوطنية تتميز بنوع من الغموض لكن يمكن إدراج بعض الهيئات مثل : السلطات الإدارية المستقلة ضمنها⁴ .

إن المجلس الشعبي الوطني هيئة دستورية (مثل مجلس الأمة) تمارس صلاحيات إدارية صرفة فيما يتعلق بموظفيها، مما يعني أن النزاعات ضدها في هذا الشأن ستكون من اختصاص مجلس الدولة .

وفي هذا الإطار ، كان من المناسب أكثر أن يتم إدراج القانون العضوي 01/98 عوضاً عن القانون 09/08 في سياق تأشيرات اللائحة لأنه أعلى مكانة قانونية منه ، وأكثر وضوحاً في إسناد النزاع إلى مجلس الدولة ، علماً أن القانون العضوي 01/98 يحيل في مادته 40 إلى قانون الإجراءات المدنية ؛ وبالنتيجة إلى القانون 09/08 .

¹ - حيث تم تغيير الفعل " بفصل "بالفعل " يختص " . " ابتدائياً ونهائياً" أصبحت "كدرجة أولى وأخيرة" . " الطعون " أصبحت " دعاوى " .

² - إضافة فقرة ثانية تتطابق مع الفقرة الثانية من المادة 901 من القانون 09/08 المذكورة سابقاً .

³ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 142 .

⁴ - رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص 431 .

وفي سياق الحديث عن نزاع الموظف مع إدارة المجلس الشعبي الوطني ، يطرح التساؤل حول لجوء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات إلى استدعاء ممثل عن المحكمة العليا؛ للاستماع إليه أثناء جلسات مناقشة النص ، في جلستها المنعقدة يوم 2009/11/11¹ ، حسب البيان الصحفي لهذه اللجنة . إذ لماذا لم يتم استدعاء ممثل عن مجلس الدولة ؟

الفرع الثاني : النصوص الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني .

استند نواب الغرفة الأولى على نص النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000 لا سيما المادة 84 منه² لتبرير إيجاد القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس . وسيأتي تحليل مضمون هذه المادة في الجزء الثاني من هذا الفرع ، ولكن أولاً سيتم الحديث عن أهمية وقيمة النظام الداخلي .

أولاً : النظام الداخلي ضماناً لاستقلالية المجلس .

يعتبر النظام الداخلي مصدر أساسي للقانون البرلماني ...ذلك أن موضوعه هو تنظيم السير الحسن الداخلي للمجالس البرلمانية وإجراءات العمل وقواعد التنظيم ...وينفرد بخاصية متمثلة في أنه القانون الداخلي لكل غرفة (المجالس البرلمانية) والمصاغ من قبلها . تعده الغرفة لا على أساس اختصاص من اختصاصات الهيئة التشريعية ولكن على أساس جسم مستقل ؛قائم بذاته ، ينفرد بسلطة تنظيمية ذاتية ، وصاحب سلطة على أعضاء جسمه³ .

النظام الداخلي هو مجموعة التقاليد التي يسير عليها المجلس ، والقواعد التي يقرها لتنظيم العمل فيه . وغايته الأساسية توفير الحرية للنواب للمناقشة والتقرير ... ويتضمن هذا النظام عادة الطرائق التي يتألف بموجبها جهاز العمل ، كما يحدد أصول المناقشة والتصويت ويحدد علاقة المجلس بالحكومة وينص على العقوبات الرادعة عند خرق النظام⁴ . وهو المصدر الأغزر من مصادر الحقوق البرلمانية⁵ .

¹ - المنشور في موقع المجلس على الانترنت.

² - هذه المادة وردت بنفس الصياغة في النظام الداخلي لسنة 1997 تحمل الرقم 131 ، ولم تكن محل نقاشات أو ملاحظات من طرف النواب حسب الجريدة الرسمية للمداولات للفترة التشريعية الرابعة ، السنة الأولى ، العدد 8 لجلسة 1997/07/22 ، ص 69 .

³ - نور الدين جفال ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق الجزائر ، 2001 ، ص 27 .

⁴ - أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1961 ، ص 40 .

⁵ - لقد تكونت مع تطور الحياة النيابية ، مجموعة من التقاليد والقواعد والسابق ، أطلق عليها العام أوجين بيار ، أمين عام مجلس النواب الفرنسي عام 1893 ، اسم الحقوق البرلمانية . نقلاً من كتاب : أنور الخطيب ، المرجع السابق ، ص 39 .

وإذ تنص المادة 115 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على أن " يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما " فإنه يتبين من خلال المادة استقلال غرفتي البرلمان في إعداد نظامهما الداخلي ، ويعتبر ذلك حقاً دستورياً لهما ، حيث يستقل المجلس الشعبي الوطني في وضع نظامه الداخلي وتنظيم أعماله واجتماعاته وسير لجانته ، كما يستقل في المحافظة على النظام داخل المجلس ؛ ويتولى رئيس المجلس ذلك . ويعتبر النظام الداخلي ذلك النص الذي تضبط من خلاله قواعد تنظيمية سير أعمال المجلس ، على أن يصدر في شكل لائحة وهذا تطبيقاً لفكرة استقلالية البرلمان ، وفكرة استثناء هذا الأخير في طريقة إنشائه بالرغم من غموض مفهومه من الناحية الموضوعية بالنظر لباقي أعمال البرلمان .

وبالرغم من اعتبار السلطة التشريعية سلطة قائمة بذاتها وحقها في إعداد نظامها الداخلي صلاحية دستورية مخولة لها بناء على نص دستوري صريح وواضح ؛ إلا أنه عندما تقوم هذه الأخيرة بإعداد نظامها الداخلي عليها أن تحترم ما ورد من أحكام الدستور والقوانين العضوية ، وهذا أمر طبيعي ناتج عن مبدأ سمو الدستور ، ومبدأ التدرج الهرمي للقوانين . كما يلاحظ في هذا الخصوص أن استقلالية المجلس الشعبي الوطني (البرلمان بصورة عامة) في إعداد نظامه الداخلي المكفولة دستورياً ، قد لا تعتبر إلا استقلالية من الناحية النظرية ، فبالرجوع إلى الناحية العملية يتبين أن الحكومة تساهم في سن هذا النظام مما يترتب عنه تدخلا للسلطة التنفيذية دون تنصيب الدستور على ذلك ، لأن الحكومة ترى استحالة أن تقوم أي غرفة بإعداد ذلك بمفردها ، وكأن البرلمان فرض عليه عملياً إقحام الحكومة نفسها فيما له من اختصاص مكرس دستورياً .

ورغم أن الحكومة غير معنية قانوناً بحضور الجلسات الخاصة بإعداد النظام الداخلي فإن مكتب المجلس يدعوها لذلك ، وهي ستحاول بكل تأكيد أن تؤثر في مواد النظام من خلال الأغلبية البرلمانية لأن دورها لن يتوقف عند حدود الاستشارة فقط ، بل سيذهب إلى أكثر من ذلك في محاولة إيجاد مواد لصالح الحكومة .

ويرجع تقبل البرلمانين لهذا التدخل أنهم يرون في الحكومة المعرفة بالمسائل الدقيقة والتجربة في هذا المجال ، نظراً لديمومة الجهاز التنفيذي وما للبرلمان من تجديد مستمر في تشكيلته¹.

ومن خلال الاطلاع على الجريدة الرسمية للمداولات الخاصة بالجلسات التأسيسية للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) ، يتبين تكريس ممارسة حضور ممثلي الحكومة في جلسات مناقشة النظام الداخلي ، بل وأخذهم الكلمة والتعبير عن رأي الحكومة في بعض المسائل².

هذا عن مضمون وكيفية صياغة النظام الداخلي ، وهو يكتسي أهمية من خلال التنصيص في الفقرة الرابعة (4) من المادة 165 من الدستور على : " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور ، حسب الإجراءات المذكورة في الفرع السابقة " وتنص الفقرة الثالثة من هذه المادة على : " يبدي المجلس الدستوري ، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية ، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان " .

وبغض النظر عن ما تبرزه هذه المسألة من تدخل للسلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية ، فإنه يبقى - حسب رأي الأستاذين محمد الأمين بوسماح وأحمد محيو - أنه للنظام الداخلي قيمة دستورية ، ويستنتج ذلك من خلال معيارين :

- وجود رقابة دستورية تخص موضوعه الذي يتناول تنظيم وتسيير إحدى السلطات العامة (البرلمان)

- المعيار الثاني يستنتج من خلال سلطة التنظيم المخولة للبرلمان لتقنين ليس فقط قواعد تسيير وتنظيمهما ، وإنما تقنين قواعد علاقاتها مع باقي الهيئات المتعاملة معها ، ونخص بالذكر السلطة التنفيذية من خلال تنظيم إجراءات صياغة القانون ، ومشاركة الحكومة في أعمال البرلمان ؛ مسائل الحكومة وحتى كيفية مراقبتها ونزع الثقة وسقوطها . وبالتالي فمضمون قواعد النظام الداخلي تتجاوز الإطار التنظيمي المحض للمفهوم الضيق ، والقيمة

¹ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 42 وما بعدها .

² - المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، السنة الأولى من الفترة التشريعية الرابعة ، الأعداد من 04 إلى 08 .

الدستورية لهذه القواعد واضحة ، وتدخل جهاز خارجي يراقب هذه الأحكام ما هو إلا امتداد منطقي .¹

ثانياً : موظفو المجلس من خلال النظام الداخلي .

تضمنت ديباجة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني الإشارة إلى المادة 84 من النظام الداخلي ، التي تنص على :
" يستفيد موظفو المجلس الشعبي الوطني من الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة .

تكرس هذه الضمانات وهذه الحقوق بموجب قانون أساسي خاص يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بناءً على اقتراح من مكتب المجلس ، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "

من خلال هذه المادة يمكن استخراج جملة من الأفكار :

- استفادة موظفي المجلس من نفس ضمانات وحقوق موظفي الدولة ، وسيكون التفصيل حول ذلك في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه المذكرة .
- الضمانات والحقوق تكرر بموجب قانون أساسي خاص ؛ وهذه التسمية لاحقاً ستكون محل تعليق .

- كيفية إعداد هذا النص [اقتراح من مكتب المجلس ، مصادقة ، نشر في الجريدة الرسمية] .

من تحليل الفكرة الأخيرة ، فإن هذا القانون الأساسي يمر بمراحل عديدة قبل الوصول إلى مرحلة نشره² ، وفي هذا الشأن يلاحظ أنه قد وردت تأشيرتين في اللائحة ، تم ذكرهما قبل جملة " تنشر اللائحة الآتي نصها " وهما :

- اقتراح مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتقرير لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات .

- مصادقة المجلس الشعبي الوطني .

¹ - نور الدين جفال ، المرجع السابق ، ص20 ، و ص 28 .
² - ستكون محل دراسة في نقطة مستقلة في المبحث الثاني .

إذاً وتبعاً للنظام الداخلي يمر إعداد القانون الأساسي لموظفي المجلس بالمراحل الآتية:

1- اقتراح مكتب المجلس :

يعتبر المكتب واحد من أجهزة المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة التاسعة من القانون العضوي 02/99 ؛ إلى جانب الرئيس واللجان الدائمة ، وقد أضافت المادة السابعة من النظام الداخلي صفة أخرى له ؛ حيث يعتبر من الأجهزة الدائمة .

وصلاحيات المكتب تكون فردية أو جماعية . فردية عندما يتوجب أو يمكن ممارستها من طرف أحد الأعضاء ؛ جماعية عندما يتكفل بها المكتب كله ؛ ويتداول فيها بأغلبية أعضائه.¹

وقد خصصت المواد من 11 إلى 18 من النظام الداخلي لإعطاء تفاصيل أكثر عن هذا الجهاز الدائم . وقراءة هذه المواد لا تتضمن أي إشارة صريحة إلى أن المكتب يتكفل باقتراح القانون الأساسي لموظفي المجلس ، وإنما نجد بعض المواد تحدثت عن المصالح الإدارية وما يتعلق بها .

فالمادة 14 تنص على أن للمكتب صلاحيات منها :

-الفقرة 5 : المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس الشعبي الوطني .

-الفقرة 8 : السهر على توفير الإمكانيات البشرية والمادية والعلمية لحسن سير أعمال اللجان .

- النقطة 11 : مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني .

وفي المادة 15 نُكرت مهام المراقبين الثلاثة (الذين هم أعضاء من المكتب) " les questeurs " والذين أسندت لهم صلاحية مراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس . وهي نفس الفكرة التي ذكرتها الفقرة الثالثة من المادة 16 التي بينت مهام المراقبين .

في حين أن المادة 17 أضافت مهاماً أخرى لأعضاء المكتب ، وذكرت في مقدمة المهام : متابعة شؤون النواب والشؤون الإدارية .

¹ Pierre EUGENE , op.cit , p414.

ومن هنا يتضح أن القانون الأساسي لموظفي المجلس لم يأت ذكره في سياق تعداد صلاحيات مكتب المجلس¹ ، وإنما تم إدراجه ضمن صلاحيات المكتب في آخر مادة قبل الأحكام الختامية . ورغم ذلك ، يبقى من صلاحيات المكتب بمقتضى بداية نص المادة 14 التي جاءت كالآتي : " علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي...وهذا النظام الداخلي ، وطبقاً لأحكامهما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي: ... " . وفي هذا السياق ، فقد نظر المكتب في مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، وقرر تخصيص جلسة لدراسته والبت فيه قبل إحالته على اللجنة المختصة ، وذلك في اجتماعه يوم الأحد 07 جوان 2009 . وفي يوم 08 جويلية 2009 درس مكتب المجلس مشروع اللائحة ، وقد أحال المكتب مشروع هذه اللائحة على لجنة الشؤون القانونية والحريات ، حيث ستم مناقشته وإثرائه بإشراك كافة الأطراف المعنية² .

2 - تقرير لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات:

هذه المرحلة لم تتص عليها المادة 84 من النظام الداخلي لسنة 2000 ، ولا الصياغة القديمة لهذه المادة (التي كانت تحت رقم 131) التي كانت في النظام الداخلي لسنة 1997 . ولكن ذكرها في مقتضيات النص يدفع للبحث عن أساس وجودها ، والذي يمكن إرجاعه لاعتبارين رئيسيين :

- المادة 20 من النظام الداخلي لسنة 2000 تضمنت اختصاصات اللجنة (باعتبارها من اللجان الدائمة حسب المادة 19) وذكرت ضمن الاختصاصات " القانون الأساسي لموظفي البرلمان" . وإن كانت هذه الجملة محل تحفظات من طرف المجلس الدستوري سيتم شرحها في المطلب الثاني من هذا المبحث .

¹ - بالرجوع إلى النظام الداخلي الذي حكم أول مجلس وطني سنة 1962 (المنشور في الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني) فإنه حسب المادة 20 منه

Les services de l'Assemblée nationale sont assurés exclusivement par un personnel nommé dans les conditions déterminées par le Bureau .

² موقع المجلس الشعبي الوطني على الانترنت WWW.APN.DZ -

كما أن الصياغة القديمة لهذه المادة في النظام الداخلي لسنة 1997 (التي تحمل الرقم 28) نصت على أنه من بين اختصاصات هذه اللجنة " القانون الأساسي الخاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني...¹ "

- بالرجوع إلى النص السابق لنشر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والمتمثل في النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي² المؤرخ في 30/05/1994 ، يقرأ في المادة 64 منه ما يأتي : " يصادق المجلس الوطني الانتقالي على القانون الأساسي الخاص ببناء على اقتراح من مكتبه وتقرير لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية ".
مما يدل على أن مكتب المجلس الشعبي الوطني عندما أحال مشروع اللائحة على لجنة الشؤون القانونية والحريات لم يبحث في مدى وجود قاعدة قانونية تنص على ذلك أم لا؟!³.
ومن هذه النقطة توجَّ البحث بالعثور على نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الوطني الانتقالي ، والذي صدر في شكل لائحة أقرها المجلس الانتقالي في 09/01/1995 (ملحقاً بالملحقة)، والتي لم تذكر مطلقاً في مقتضيات لائحة المجلس الشعبي الوطني لسنة 2010 ، رغم أنه النص الذي كان ساري المفعول ، ولم يتم إلغاؤه .
إن الدليل على بقاء سريان مفعول هذا النص هو : البيان الصحفي للجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات المتعلق باجتماعها يوم 03/11/2009 الذي يقرأ فيه ما نصه :
"...جاء في العرض أن مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني قد جاءت في إطار تكييف اللائحة المؤرخة في 09 أكتوبر 1994⁴ مع المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وذلك على أساس اقتراح قانون مستقل لموظفي الهيئة التشريعية باعتبارهم يحملون صفات أعوان الدولة...".

¹ - أثبتت نقاشات كثيرة حول هذه المادة ، لا سيما فيما يخص صلاحيات اللجنة ، وكذلك تسميتها ، كما يظهر ذلك من خلال الجريدة الرسمية للمداولات ، الفترة التشريعية الرابعة ، السنة الأولى ، العدد رقم 8 ، ص 27 وما بعدها .

² - الجريدة الرسمية رقم 61 لسنة 1994 ، ص 03 . والتي تضمنت كذلك الأمر 01/94 والأمر 02/94 المتعلقين على التوالي بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره ، والقانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي .

³ - للإشارة كل النصوص السابقة للنظام الداخلي لسنة 1997 كانت تنص على مرحلة تقرير اللجنة عند إعداد القانون الأساسي الخاص ، وهي على التوالي : - المادة 160 من القانون 01/77 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (ج ر 66 لسنة 1977) . - المادة 65 من اللائحة المؤرخة في 1989/10/29 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (ج ر 52 لسنة 1989) وأخيراً المادة 64 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي (ج ر 61 لسنة 1994) .

⁴ - هذا التاريخ ليس صحيحاً ، إذ أن اللائحة تم إقرارها من طرف المجلس الوطني الانتقالي في جلسة 09/01/1995 ، وتاريخ سريانها كان بأثر رجعي ابتداء من 01 يونيو 1994 . وهذا حسب المرجع الآتي :

المجلس الوطني الانتقالي ، النصوص القانونية والتنظيمية لموظفي الهيئة التشريعية ، الجزائر ، دون تاريخ نشر .
وهي موجودة في ملاحق هذه المذكرة .

هذا ما يتعلق بمبررات تدخل اللجنة وصلاحياتها في ذلك ، ومن جهة عملية فإنه بمقتضى الإحالة رقم 2009/194 المؤرخة في 2009/07/09 من قبل السيد رئيس المجلس الشعبي الوطني ، شرعت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في دراسة مشروع هذه اللائحة ابتداءً من يوم الثلاثاء 03 نوفمبر 2009... وحضر أولها السيد الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني¹... بحضور... نائب رئيس المجلس ، وقد خصص هذا الاجتماع للاستماع إلى عرض السيد الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني ممثلاً للإدارة². أما عن تقرير اللجنة ، فقد تم عرضه من طرف مقررها في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2010/03/02 التي خصصت للموضوع.

3 - مصادقة المجلس الشعبي الوطني :

بمقتضى المادة 84 من النظام الداخلي فإن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني . وقد ورد مصطلح المصادقة في الدستور ، حيث أن الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور نظمت بدقة إجراءات المصادقة على النص³.

وأحالت الفقرة الأخيرة من هذه المادة إلى القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور ، وبالرجوع إلى نص القانون العضوي 02/99 نجده يتضمن في الفصل الثالث عنواناً مستقلاً : " القسم الثالث : إجراءات التصويت " الذي يضم المواد من 29 إلى 45 . وحسب المادة 29 منه فإجراءات التصويت ثلاثة أنواع : - التصويت مع المناقشة العامة . - التصويت مع المناقشة المحدودة . - التصويت بدون مناقشة . أما المادة 31 فقد نصت على أن : يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون ، وفي نظامها الداخلي .

¹- الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، السنة الثالثة ، العدد 146 ، ص 6.

²- البيان الصحفي للجنة حول اجتماعها المنعقد يوم 2009/11/03 المنشور في موقع المجلس على الانترنت .

³- , - Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien , tome2 , office des publications universitaires , - 3
Alger , 2009 , p 42.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، فالمادة 14 ذكرت من بين
صلاحيات المكتب : - الفقرة 3 : تحديد أنماط الاقتراع¹.

بالرجوع للجريدة الرسمية للمناقشات يقرأ في كلمة السيد رئيس الجلسة ما يأتي : " أرحب
بكم مجددا في هذه الجلسة الموقرة ، ويقتضي جدول أعمالها المصادقة على مشروع اللائحة
المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، ووفقاً لما جرى به
العمل بخصوص التصويت على اللوائح المتضمنة القوانين الأساسية لموظفي المجلس ، وبناء
على قرار مكتب المجلس في اجتماعه المنعقد بتاريخ 26 جانفي 2010 ، فإن المصادقة
على مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي لموظفي المجلس ستكون دون مناقشة ، بعد
الاستماع إلى مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات..."².

ومن خلال هذه الفقرة ؛ تبرز الملاحظات الآتية :

- الملاحظة الأولى حول وجود عادة جرى بها العمل في التصويت على القوانين الأساسية
لموظفي المجلس ، وفي هذا تطرح التساؤلات :

كم مرة تم التصويت على قوانين خاصة لموظفي المجلس ؟

و لماذا لم يتم ذكر أي واحد من هذه النصوص في مقتضيات اللائحة الجديدة ؟

ومحاولة للإجابة عن السؤال الأول : يمكن أن يذكر أنه من خلال تحليل الاستناد على
اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي (المذكورة سابقا) يلاحظ أنه قد صدر نص
القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني بموجب لائحة مؤرخة في
1989/11/23 وعدلت بلائحة مؤرخة في 1991/12/05³.

¹ - fixer les modes de scrutin (de vote)

هكذا جاء النص باللغة الفرنسية ، وهنا يلاحظ اختلافات في الاصطلاح بين القانون العضوي والنظام الداخلي ، ففي المواد 29 و 31 من القانون
العضوي ذكر مصطلح التصويت ، وجاءت باللغة الفرنسية vote - votation

² رقم 146 للسنة الثالثة من الفترة التشريعية السادسة ، ص 3 .

³ لم يتم العثور عليها رغم البحث المكثف في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، وفي أرشيف المجلس الشعبي الوطني ، وكذلك في المرجع
الآتي : * إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الأول ، ديوان
المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2009 .

* إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الثاني ، ديوان
المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2005 .

أما السؤال الثاني فيبقى دون إجابة ، رغم كثرة البحث والاستفسار لدى إدارات بإدارة المجلس .

- الملاحظة الثانية مرتبطة بسابقتها ، حيث ورد في كلام رئيس الجلسة أن : " مكتب المجلس قرر أن التصويت على مشروع اللائحة سيكون دون مناقشة " وهذا القرار رفضه العديد من النواب ، وأخذ التعبير عن الرفض عدة صور¹ ، فمنهم من رفضها بحجة أن " ما جرت عليه العادة لا يعد قانوناً ولا لائحة مصادقا عليها ، والمجلس سيد في اتخاذ قراره في المناقشة من عدمها " ومنهم من رفضها بقوله : " أن هذه التي هي بين أيدينا ليست أمراً رئاسياً لا يستوجب المناقشة في المجلس الشعبي الوطني ، ولذلك نرى ضرورة مناقشة هذا الموضوع "....

رغم التوضيحات التي تم تقديمها من طرف بعض النواب كقول أحدهم : "...العرف يعتبر مصدراً من مصادر القانون ، وهذه اللائحة جاءت كمشروع محال من قبل مكتب المجلس على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات ، وأخذت حيزاً كبيراً من النقاش ، وخضعت للمناقشات والتعديلات، وبالتالي فهي في صيغة لائحة نهائية طبقاً للنظام الداخلي ، ويصوت عليها دون مناقشة " .

كما أن رئيس الجلسة تدخل موضحاً أنه من صلاحيات المكتب تحديد نمط الاقتراع طبقاً للمادة 14 من النظام الداخلي ، وكذا المادة 63 من نفس النص .

تجدر الإشارة إلى أنه رغم الاعتراضات التي أبدتها بعض النواب ، إلا أنه تم عرض اللائحة للمصادقة ، بعد الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة ، وتم التصويت بـ " نعم " بالأغلبية ، حيث حضر الجلسة 217 نائباً² .

وخلاصة القول في هذه الفقرة ما يأتي :

- المجلس أغفل ذكر النصوص السابقة الخاصة بموظفي المجلس الشعبي الوطني .
- المجلس أشار في المقتضيات إلى المادة 84 فقط من النظام الداخلي ، وأغفل مواداً أخرى لها علاقة وطيدة بالنص كالمادة 20.

¹ - للمزيد حول ذلك : الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 146 من السنة الثالثة للفترة التشريعية السادسة ، ص 3 وما بعدها .

² - : الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 146 من السنة الثالثة للفترة التشريعية السادسة ، ص 9.

- اعتراض النواب على قرار مكتب المجلس لم تؤد إلى إيقاف عملية المصادقة ، ولم تكن مانعاً لنشر النص . وهنا تسجل ملاحظة تتعلق بأنه رغم الصلاحيات العديدة المخولة للمكتب بموجب الدستور والقانون الناظم والنظام الداخلي ؛ والتي ترقى إلى أنه يرجع إليه التحكيم في بعض الخلافات التي قد تظهر خلال النقاشات¹ ، إلا أنه لا نعثر على نص يتحدث عن إمكانية المساءلة أو مخاصمة قرارات المكتب ، رغم كون المكتب مسؤول أمام الغرفة التي اختارته² ، وما يوجد فقط هو ما جاء في الفرع 12 من المادة 14 من النظام الداخلي ، التي نصت على أنه من صلاحيات المكتب : تقديم حصيلة سنوية عن نشاطه، وتوزيعها على النواب .

ويبقى التساؤل مطروحاً : ما هي التحفظات والنقائص التي لاحظها النواب الذين طلبوا عرض النص للنقاش ؟ وما هي الإضافات التي كانت ستدخل على النص ؟

المطلب الثاني : الرقابة الدستورية دعامة لإقرار النص .

يقصد برقابة دستورية القوانين ألا يخالف قانون حكماً مقررًا في الدستور ، باعتبار أن الدستور هو مستقر الشرعية في الدولة ، وبالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكماً من أحكامه . وعليه فإن الرقابة الدستورية نتيجة قانونية منبثقة عن مبدأ سمو الدستور ، الذي يعتبر القاعدة الأسمى في الدولة ، وهو الذي يحوز أعلى سلطة فيها ولهذا وجب احترامه من طرف الجميع .

ويقصد بالرقابة الدستورية أيضاً تقرير حق لجهة معينة في أن تفرض رقابتها على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين ، لتحديد مدى انسجام الأحكام التي تقررها هذه القوانين مع النصوص الدستورية . وقد كلف المجلس الدستوري بهذه المهمة في النظام الجزائري، حيث له أن يمارس نوعين من الرقابة (سيعرضان في الفرع الأول)³.

Jean pierre CAMBY – pierre SERVENT , le travail parlementaire sous la cinquième république , imprimerie

jeune ,Paris, 3^{ème} édition,1997, p37 .¹

Pierre EUGENE , op.cit , p 427 .²

-3- سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 219 و220.

وإذ يعتبر ما يصدر عن المجلس الدستوري ذو حجية على الجميع ، كما نص على ذلك الباب الثالث من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري¹ ، الذي تضمن المادة 54 : " آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة للكافة " . والتي كانت قبل تعديلها كالاتي " آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن"².

وسيتم عرض موقف المجلس الدستوري حول القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني في فرع ثان .

الفرع الأول : مضمون الرقابة الدستورية .

تنص المادة 165 من دستور 1996 على ما يلي : " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

ما يمكن ملاحظته من خلال استقراء الدستور أن المجلس الدستوري قوي بمهامه إذ أنشئ بموجب نص دستوري (المادة 163) ، وكلف بمهام جوهرية بنفس النص . فقد أسس ليعمل على حماية الدستور ، وتدعيم مبدأ الفصل بين السلطات من خلال المجالات المحددة في الدستور لممارسة هذه الرقابة باختلاف أنواعها³.

¹ - المنشور في الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 2012 ، ص 4 .

² - المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2000، ص 27 .

³ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 219 .

أولاً : رقابة الدستورية الاختيارية .

من خلال الفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور، فإنه بإمكان الهيئات التي حولها الدستور حق إخطار المجلس الدستوري وتحريك الرقابة الدستورية وهي : رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ، الحق في تحريك هذه الرقابة وإخطار المجلس إذا تعلق الأمر بالمعاهدات أو القوانين أو التنظيمات ، علماً أن هذه العملية جوازياً اختياريةً بالنسبة للهيئات السابقة ، فهي تعتمد إليها حين تلاحظ ضرورة فحص دستورية المعاهدات أو القوانين أو التنظيمات للتأكد من عدم مخالفتها للمبادئ الدستورية ونصوص الدستور .

وهذه الرقابة الدستورية الجوازية التي قد تحركها إحدى الهيئات المذكورة أعلاه ، قد تكون رقابة سابقة أي قبل أن تصبح هذه القوانين نافذة ، وهنا يفصل المجلس الدستوري برأي ، وقد تكون رقابة لاحقة أي بعد أن تدخل القوانين حيز النفاذ ، وهنا يفصل المجلس الدستوري بقرار .¹

ثانياً : الرقابة الدستورية الوجوبية.

من خلال الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 165 من الدستور، يتبين تبني المؤسس الدستوري الجزائري للرقابة الوجوبية السابقة إلى جانب الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ..وتشمل الرقابة الوجوبية والمسبقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، والتي لا يمكن تحريكها إلا من طرف رئيس الجمهورية فقط ، الذي عليه إخطار المجلس الدستوري قبل إصدار هذه النصوص ودخولها حيز النفاذ ، بطريقة مسبقة تجعل من المجلس الدستوري يفحص مطابقتها للدستور ، ويصدر بذلك رأيه خلال الآجال المحددة دستورياً .

وإضافة إلى المجالين السابقين ، فإن وجوب الخضوع المسبق للرقابة الدستورية يشمل أيضاً اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم .²

¹ - للتفصيل أكثر حول الموضوع : - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 221 وما بعدها .

² - للتفصيل أكثر : - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 231 وما بعدها .

وما يهم في استعراض نوعي الرقابة الدستورية ، تلك الرقابة المطبقة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ذلك أن الرأي الذي أبداه المجلس الدستوري حول النظام الداخلي لسنة 2000 ؛ تم استغلاله كحجة من طرف رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات¹ في معرض رده عن انشغالات النواب الذي رفضوا قرار مكتب المجلس القاضي بالتصويت على لائحة القانون الأساسي الخاص بالموظفين دون مناقشة . وهو الرأي رقم 10/ ر.ن. د.م/د/2000 المؤرخ في 13/05/2000².

الفرع الثاني : موقف المجلس الدستوري حول القانون الأساسي الخاص

لموظفي المجلس الشعبي الوطني

ينبغي التذكير بأن المجلس الدستوري أبدى موقفه حول القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني منذ سنة 2000 ، ولكن هذا القانون الأساسي الخاص لم ير النور إلا بعد حوالي عشر سنوات ، وقد ظهر موقف المجلس الدستوري بمناسبة تطرقه للمادة 20 من النظام الداخلي المحددة لاختصاصات لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات ، هذه اللجنة التي أغفل دورها في نص المادة 84 من النظام الداخلي كما سبق ذكره .
والمادة 84 كانت تحمل الرقم 88 في نص النظام الداخلي قبل عرضه على المجلس الدستوري ولكنها بنفس الصياغة الحالية ، حيث لم يشملها أي تعديل ، ومضمونها يتمحور حول القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس .
ولقد جاء موقف المجلس الدستوري أثناء تعليقه على شطر جملة وارد في المادة 20 والمادة 88 من النظام الداخلي موضوع الإخطار ، مأخوذتين مجتمعتين لاتحادهما في الموضوع . وتضمن الموقف اعتبارين اثنين يتم تفصيلهما كالآتي :

أولاً : القانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان لا يعود إلى مجال القانون .

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، السنة الثالثة من الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 5 .

² - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 46 لسنة 2000 ، ص 3 .

نصت المادة 20 من النظام الداخلي لسنة 2000 موضوع الإخطار على تحويل لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات : " اختصاص المسائل المتعلقة بالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان ."

هذه الصياغة تعتبر جديدة مقارنةً بما تضمنته سابقاً المادة 28 من النظام الداخلي لسنة 1997 التي كانت تنص على : " تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بـ ... ، والقانون الأساسي الخاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني " ¹ .

و لعل الصياغة الجديدة لسنة 2000 تعتبر محاولةً لتكييف نص النظام الداخلي مع ما ورد في المادة 102 من القانون العضوي 02/99 : " يضبط البرلمان القانون الأساسي لموظفيه ويصادق عليه " .

لكن ، ومن خلال رأي المجلس الدستوري حول النظام الداخلي لسنة 2000 ، يتبين أن المجلس جمع شطر الجملة الوارد في المادة 20 ومضمون المادة 88 من جهة ، وقارنهما مع مضمون المادة 102 من القانون العضوي 02/99 من جهة أخرى ، وخصّص إلى أن : " المشرع حين أقر في المادة 102 من القانون العضوي أن البرلمان يضبط القانون الأساسي لموظفيه ويصادق عليه ، فإنه لا يقصد بأن البرلمان يضع قانوناً أساسياً مشتركاً بين موظفي البرلمان " .

هنا تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري لم يذكر هذه الملاحظة في رأيه المتعلق بالقانون العضوي 02/99.²

وقد اعتمد المجلس الدستوري في حجته هذه على أنه : " إذا كان الأمر كذلك فإن مثل هذا النص سيكون من اختصاص القانون ، وسيخضع بالتالي لإجراءات الإعداد والمصادقة والإصدار المترتبة عن ذلك " .

إن ما يستشف من هذه الفقرة الواردة في رأي المجلس الدستوري أن القانون الأساسي لموظفي البرلمان - إن تقرر إيجاده - فسيكون إما عن طريق اقتراح قانون من النواب أو

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 53 لسنة 1997 ، ص 9 .

² - رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د/99 المؤرخ في 1999/02/21 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999 ، ص 4 وما يليها .

مشروع من الحكومة حسب المادة 119 من الدستور ، وسيخضع لإجراءات المادة 120 والمواد 126 و/أو 127 من الدستور .

وفي هذا الشأن تجدر الإشارة إلى أن الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) عرفت " انتهاج سياسة جديدة وفعالة " في نشاط تسيير الموارد البشرية ، وكان من أهم المحاور الأساسية التي تم التكفل بها خلال هذه الفترة : إعداد آليات جديدة في التسيير (وضع مشروع قانون أساسي خاص بموظف البرلمان)¹.

يبقى المقصود من مصطلح " مشروع " المذكور أعلاه مشوباً بالغموض ، هل يقصد به أنه مقدم من طرف الحكومة ؟ وهي فكرة مستبعدة .

والراجح أنه مشروع تقدم به بعض النواب ، وساهم في إثرائه بعض الإطارات ، لكن تم إجهاضه، وانتهى بانتهاء الفترة التشريعية الرابعة ، حسب بعض الإطارات في إدارة المجلس . بالإضافة إلى ما أورده المجلس الدستوري بخصوص قراءته لمضمون المادة 102 من القانون العضوي ، فإنه أعطى تبريراً لرأيه من خلال مواد الدستور ، حيث جاء في رأيه : " بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور "... أن القانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان لا يعود إلى مجال القانون ، وبالتالي لا يمكن أن يخضع لإجراءات الإعداد والمصادقة والإصدار " .

ويُفهم من خلال هذه الفقرة أن المجلس الدستوري استند على الدستور لنفي وجود نص تشريعي تحت اسم القانون الأساسي لموظف البرلمان ، وربما هذا هو السبب الرئيسي في إجهاض المشروع الذي سبق الحديث عنه.

ومراقبة المجلس الدستوري لمواضيع أو مضامين التشريع المخولة للبرلمان هي نتيجة منطقية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، فمن خلال هذه الرقابة يفرض على البرلمان احترام حدود اختصاصاته وممارسة وظيفته التشريعية في إطار المواضيع التي منحها له الدستور صراحةً ، لذلك عليه احترام الاختلاف الذي حدده الدستور بين المضامين المختلفة

² - المجلس الشعبي الوطني ، حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) الجزء الأول ، أبريل 2002 ، ص 337 و 338 .

للتشريع والتي تعتبر من صلاحياته ، إذ تشمل الأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان أو قوانين عادية او قوانين عضوية¹ .

إنه وبالرجوع إلى المادة 122 من الدستور، والتي حددت 30 مجالاً يشرع فيها البرلمان ، بالإضافة إلى الميادين التي تخصصها له مواد أخرى من الدستور، توجد الفقرة 26 معنونة بـ " الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي " . وهذه الفقرة جديدة لم تكن مدرجة في المادة 115 من دستور 1989 التي تضمنت صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، ومحاولة الإلزام بالمقصود من هذه الفقرة صعباً نوعاً ما ، لأن الأعمال التحضيرية لنص الدستور لم يتم نشرها ، وهذه عادة منبوذة ومرفوضة ، ولكنها أصبحت قاعدة².

والفقرة 26 من المادة 122 من الدستور ، اعتمدت كتأسيس دستوري لصدور الأمر 03/06 حسب ما ورد في مقتضياته، وحيث أنها جاءت بصيغة العطف (حرف العطف الواو) فقد يفهم منها أنها تنص على إمكانية صدور نصين : الأول خاص بالضمانات الأساسية للموظفين . والثاني خاص بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي ، لكن لا يمكن البت في مثل هكذا احتمال ، ذلك أن الضمانات وحقوق الموظف احتواها الباب الثاني من الأمر 03/06.

وتجدر الإشارة إلى أنه في دساتير بعض الدول ، يأتي مضمون الفقرة 26 من دستور 1996 في فترتين اثنتين ؛ كما هو الشأن بالنسبة لدستور المملكة المغربية الذي ينص في الفصل 71 على ما يأتي : " يختص القانون ، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور ، بالتشريع في الميادين التالية :

– النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية .

– الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين³

¹ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 247 .

Abdemajid DJEBBAR ، la loi et le règlement dans la constitution de 28/11/1996 ,in revue IDARA, volume 7,N°1,Alger,1997, p 7. ²

³ - الأمانة العامة للحكومة ، دستور المملكة المغربية ، مديرية المطبعة الرسمية ، الرباط ، طبعة 2011 ، ص 31 .

وخلاصة القول أنه لا يمكن - في الوضع الحالي - تصور إصدار قانون أساسي خاص بموظف البرلمان ، نظراً للحجبة التي تتمتع بها آراء المجلس الدستوري ، وذلك طالما لم تتعرض المادة 122 من الدستور للتعديل ، حسب ما صرح به المجلس الدستوري في رأيه رقم 12 / ر. ق/م /د/01 المؤرخ في 13/01/2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان¹ والذي جاء فيه بمناسبة رقابة المادة 38 من القانون موضوع الإخطار: "...قرارات المجلس الدستوري ترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل ، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة".

ثانياً : المبدأ الدستوري للفصل بين السلطات ، واستقلالية البرلمان المستمدة منه.
تقوم الأنظمة السياسية الغربية الحرة في تنظيمها على مبدأ الفصل بين السلطات أساس السياسة الليبرالية ، لذلك تضمنته الدساتير التي تعتق هذا النظام باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك ، وكأسلوب لنقل النظام الليبرالي إلى القانون الوضعي ، والدليل على ذلك ما تضمنه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 ،...والحقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات نجد منبعه في الفكر القديم وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية².

اقترن المبدأ بمونتيسكيو الذي استطاع أن يصيغ الموضوع بطريقة جديدة في كتابه روح القوانين ، إلى جانب كونه المفكر الليبرالي الأول في فرنسا ، ويرى بأن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك . فتجمع السلطات في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد ، لأن طبيعة البشر ميالة لحب السيطرة والاستبداد ، وأن الحرية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة لأن الإنسان يتمادى في استخدام حقه وسلطته ، وللحد من ذلك وجب وضع قيود تلك السلطة ، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بوجود سلطة مقابلة لها - السلطة توقف السلطة " le pouvoir arrête le pouvoir " وعليه لا قيمة للقوانين إذا لم تكن

¹ - الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 2001 ، ص 3 .

¹ - سعيد بالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2007 ، ص 163 .

السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وتوقف كل منها الأخرى عند اعتدائها على اختصاصاتها.¹

يعد مبدأ الفصل بين السلطات ضماناً للحرية ... وهو من أهم المبادئ التي كرسها المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1989 و1996 من خلال تقسيم السلطات بين هيئات ثلاث : التشريعية ، التنفيذية والقضائية ، مع استحداث آليات يضمن من خلالها إيجاد توازن وتعاون بين هذه السلطات ، وذلك من خلال التأثير المتبادل بينهما خاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية. لكن اختلفت مواقف المؤسس الدستوري الجزائري من مبدأ الفصل بين السلطات ، باختلاف الدساتير المتعاقبة ، إضافة إلى أنه بالنسبة للدساتير التي تبنت المبدأ واعتمده لتنظيم السلطات ، لم تنص عليه صراحة ، واعتمد في تفسير هذا المبدأ على اجتهاد المجلس الدستوري ، الذي ترتب عنه أن يكون هذا المبدأ ذو محتوى غير ثابت وغير محدد مسبقاً.²

وبينما غاب المبدأ في دستور 10 سبتمبر 1963 من خلال اعتماد نظام خاص اعتبره ضرورياً ، وهو موقف العديد من الدول المستقلة حديثاً والتي لم يكتمل بناءها الداخلي ، وحجتها في ذلك أن الأخذ بفكرة الفصل بين السلطات من شأنه أن يولد النزاع بين مؤسسات الدولة ، مما قد يؤدي إلى شلها ، وأن تركيز السلطة هو التنظيم الأمثل لتشييد دولة قوية قادرة على حل مشاكلها المتعلقة بالنمو والتطور . أما دستور 1976 فقد تميز بتركيز السلطات ، واستمر النظام الجزائري قائماً على أساس وحدة السلطة مع توزيع الوظائف... فكان يرى أن السلطة غير مجزأة حتى ولو جزأنا الوظائف ، فالحائز لهذه السلطة هو حزب جبهة التحرير الوطني ، وعليه فالدستور تكلم عن " الوظائف" ولم يتكلم عن "السلطات".³

وبعد المصادقة على دستور 1989/02/23 انطلقت مرحلة جديدة للتنظيم الدستوري في الجزائر... حيث اعتمد على قواعد جديدة معروفة ومطبقة في أنظمة دول الديمقراطيات الغربية ، أهمها الفصل بين السلطات ، ... غير أنه لم يتم التنصيص عليه صراحة وتضمنيه

¹ - سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 166 .

² - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 271 .

³ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 272 .

في مادة من مواد الدستور ، ولا في مقدمته ، بل كان تبنيه من طرف المؤسس الدستوري الجزائري يفهم ضمناً من قراءة نصوص الدستور بصورة متكاملة ومتناسبة . وكذلك الحال بالنسبة لدستور 1996 ، لم يأت بجديد فيما يخص التصييص على المبدأ...لذا يبقى المجلس الدستوري الجزائري الهيئة الدستورية الأولى التي تكفلت بإبراز مبدأ الفصل بين السلطات ، وإعطاء تفسير له من خلال تدخله أثناء ممارسته لوظيفته الرقابية على دستورية القوانين ¹.

وقد بادر المجلس الدستوري في بداية نشاطه بإعلان وجود هذا المبدأ " مبدأ الفصل بين السلطات" من خلال آرائه وقراراته ، والعمل على ضمان احترامه بمحاولة تحديد مضمونه ، فعبر على مكانة هذا المبدأ في النظام الدستوري الجزائري ، بمناسبة فصله في مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور في رأيه رقم 01 المؤرخ في 1989/08/28 حين لم يقتصر دوره على استخلاص المبدأ من الدستور فقط ، بل ذهب إلى إثبات أن المبدأ وضع كعنصر أساسي في تنظيم السلطات العامة ، وبعد هذا أكد على الطابع الأساسي له ، وبالتالي فهو يعمل على ضمان احترامه من طرف مؤسسات الدولة وخاصة البرلمان . لأنه في نظره نصوص الدستور المكتوبة قد تكون غير كافية للحفاظ على التوازن المؤسساتي للدولة كما ورد فيها ، لذلك التجأ إلى مبدأ غير مكتوب الذي هو مبدأ الفصل بين السلطات .

المفهوم الذي أعطاه المجلس الدستوري للفصل بين السلطات ، يقوم على وجوب ممارسة كل سلطة من السلطات لاختصاصها ، كما تم تحديدها بدقة في الدستور ، وهذا التعريف يبدو واسعاً جداً وغير دقيق ، كونه لا يقوم على حصر كل سلطة من السلطات في حدود وظيفة معينة ، بل في عدة وظائف محددة على سبيل الحصر في الدستور ². إن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على الهيئة التشريعية هي رقابي تنصب على الشرعية فحسب ، ولا يجوز أن تنصب رقابته على السلطة التشريعية لمراقبة التشريعات، تماماً مثل ما عبر عنه " ج روبير "بقوله : " لا يمكن القاضي الدستوري أن ينطق بما إذا

¹ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 273 .
² - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 273 و 274 .

كان القانون جيداً أم رديئاً ، مفيداً أم غير ملائم ، أخلاقياً أو غير أخلاقي ، عادلاً أم غير عادل... لا تكمن مهمته في أن يفرض على البرلمان ما يجب فعله ."

إن المجلس الدستوري الجزائري أكد من خلال تدخلاته رفض رقابته على السلطة التقديرية للمشروع منذ بداية اجتهاداته ، بموجب القرار رقم 02 المؤرخ في 30 أوت 1989 المتعلق برقابة دستورية " القانون الأساسي للنائب " بقوله : " نظراً لكون المجلس الدستوري لا يسعه أن يجعل تقديره موضع تقدير المجلس الشعبي الوطني ، فيما يخص جدوى التصريح بتنافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب ، لكن يعود إليه جوهرياً بأن يبت في مطابقة أي حكم قانوني قياسي معروض لرقابته للدستور ¹ .

وعلى غرار المواضيع المتعددة التي أكد فيها المجلس الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات فقد استند على هذا المبدأ ، ليصرح في رأيه حول النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن : " المبدأ الدستوري للفصل بين السلطات ، واستقلالية البرلمان المستمدة من هذا المبدأ لا يتعارضان مع ضبط كل غرفة قانون موظفيها الأساسي والمصادقة عليه بحكم هذه الاستقلالية ذاتها " .

هنا يؤكد المجلس الدستوري ما تُكر في المقدمة ، في أن البرلمان يخضع لمبدأ الاستقلالية في التنظيم العام (principe d'autonomie de l'organisation générale) وهو مُتَضَمِّن في مبدأ الفصل بين السلطات ، ويترتب عنه أن : للبرلمان الحق السيد في ممارسة أمن وسلطة ضبط مقراته ، وتتمتع كل غرفة بإدارة مصالحها الإدارية والتقنية بنفسها² .

وبالتكامل مع النقطة الأولى ، التي شُرح فيها نفي المجلس الدستوري لاحتمال وجود نص تشريعي تحت عنوان : القانون الأساسي لموظفي البرلمان ، ففي هذه النقطة الثانية يبرز إقرار المجلس الدستوري وقبوله بوجود قانون أساسي لموظفي كل غرفة من غرفتي البرلمان .

¹ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 291.

1- Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien , tome1 , office des publications universitaires , Alger , 2009 , p 33.

هذا الإقرار جعل المجلس الدستوري يقبل صياغة المادة 88 من النظام الداخلي موضوع الإخطار (المادة 84 حالياً) وصرح بأن : " ...أحكام المادة 88 من النظام الداخلي ، موضوع الإخطار لا تخل بأي حكم أو مبدأ دستوري ... " في المقابل أبدى تحفظاته على شطر الجملة الوارد في المادة 20 على أساس أنه : " من شأنه أن يفسر تفسيراً مغايراً للمعنى الذي تقصده المادة 102 من القانون العضوي ... " ليكون منطوق رأيه في آخر المطاف أن " شطر الجملة الوارد في المادة 20 من النظام الداخلي ، موضوع الإخطار ، مطابق للدستور مع مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه . " وفي النهاية فإن موقف المجلس الدستوري يمكن الاستناد إليه لتبرير وجود نص قانوني خاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني .

يبقى فقط أن التساؤل المطروح يتعلق بمدى صحة الاستناد على رأي المجلس الدستوري في تبرير التصويت على النص دون مناقشة؟! والذي ورد في تدخل رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات¹ .

وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات استندت على مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث جاء في كلام المقرر : " ...يندرج مشروع هذه اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في إطار تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه الدستور... وضمن احترام الأحكام الدستورية التي كرسها مبدأ الفصل بين السلطات " ² .

وبعد إذ تم توضيح أسس صياغة نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، فإن تركيز الدراسة سيخصص حول القالب القانوني الذي أُخرج فيه ، والذي يعتبر جديداً في الممارسة القانونية الجزائرية ، والذي هو : اللائحة .

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات :الفترة التشريعية السادسة ، السنة الثالثة ، العدد رقم 146 ، ص 5 .

² - الجريدة الرسمية للمناقشات :الفترة التشريعية السادسة ، السنة الثالثة ، العدد رقم 146 ، ص 6 .

المبحث الثاني : لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني

والأحكام المتعلقة بها .

ينبغي التنبيه بدايةً إلى أنه من أجل إعداد القانون ، وكذا مراقبة عمل الحكومة ، فإن البرلمان يقوم بأعمال لا تقتصر فقط على التصويت ؛ فمداولاته وقراراته مختلفة ، وأذ يعرض بعضها في شكل نصوص، فبعضها الآخر ، أحياناً ، لا يعُودُ أن يكون مجرد أعمال مادية. من هنا تبرز ضرورة التفرقة بين أعمال البرلمان حسب طبيعتها ...حيث نجدها تكون على شكل غير تشريعي أو على شكل تشريعي¹.

وعلى عكس ما يتصور، فإن البرلمان ورغم كونه هيكل تشريعي ، يستطيع القيام بأعمال ذات طبيعة مختلفة ، حيث يمكن أن تكون تشريعية ، أو غير تشريعية ؛ مثل مجرد عمل مادي " التصويت " .

الأعمال غير التشريعية تضم القرارات المتخذة من طرف إحدى غرفتي البرلمان ، حيث أن المعيار المميز للأعمال التشريعية هو الإصدار " promulgation " في مقابل طبيعتها المختلفة جداً. والتساؤل المطروح : كيف نصل إلى التمييز بين مختلف الأعمال غير التشريعية ؟ وإذ نجد الفقيه الفرنسي " مارسال برلو " Marcel PRELOT " يقترح تصنيفها على حسب ما إذا كان للعمل أثر داخلي أو خارجي ، فإنه من الممكن أن نميز من خلال الممارسة البرلمانية ، وكذلك القانون الوضعي الجزائري بين " اللوائح les résolutions " و " ملتمس الرقابة les motions " ².

وإذا كان القصد من اللائحة البرلمانية أن تسمح باستقلالية موسعة للبرلمان بحكم أنها غير معينة بالإصدار ، ولكن ببساطة معينة بالنشر " publication " ³ ، هذا من جهة . من جهة أخرى ، جاء القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني في قالب لائحة . لذا فمضمون المبحث سيعالج مفهوم اللائحة في المنظومة القانونية (المطلب الأول) ويناقش مدى كون اللائحة مؤشراً لاستقلالية الغرفة الأولى للبرلمان (المطلب الثاني)

¹- Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p181-
²- Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p182

- Fatiha BENABBOU-KIRANE , les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse de doctorat d'Etat, université d'Alger, 2004, p387.- ³

المطلب الأول : مفهوم اللائحة في المنظومة القانونية

اللائحة هي قرارٌ متخذٌ من طرف أعضاء إحدى الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) وبالإضافة إلى كونها عمل برلماني ؛ فإنها عمل غير تشريعي ، والعلامة المميزة تتجسد في عدم إصدار اللائحة ، على عكس القانون الذي يكون موضوع إصدار من طرف رئيس الدولة¹.

ويعرف القانون الوضعي الجزائري صنفَي اللوائح الموجودة في القانون البرلماني التقليدي :
- اللوائح بالطبيعة (résolutions par nature) المتعلقة بإجراءات التنظيم الداخلي (وتخص بالطبع النظم الداخلية للغرفتين المتخذة تحت هذا الشكل لاجتناب تدخل السلطة التنفيذية عن طريق الإصدار). وجميع هذه اللوائح لها قيمة إجراءات التنظيم الداخلي ، باعتبارها ضرورية في سياق هذا التنظيم.

للوائح المحددة دستورياً وقانونياً (أو عضوياً) (par détermination constitutionnelle ou organique) والتي تترتب عنها الآثار المحددة في الدستور أوفي القانون العضوي².
ورد مصطلح " لائحة" في الدستور ، وفي القانون الناظم ، وفي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، وهذه النصوص الثلاثة تم الاستناد عليها حين اللجوء للتأسيس لوجود القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس ، وعليه يقتضي الأمر البحث عن المواضيع التي قد تعالجها اللوائح (فرع أول) ثم تفصيل شروط و كفاءات إقرار اللائحة (فرع ثاني)

الفرع الأول : المواضيع التي توطن في شكل لائحة.

لقد سلف الذكر أن المنظومة القانونية في الجزائر تعترف باللوائح الموجودة في النظم البرلمانية التقليدية ، وعليه من خلال استقراء النصوص³ سيكون الهدف معرفة مختلف المواضيع التي قد تعالج بلائحة :

أولاً : من خلال نص الدستور .

¹ -Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien ,tome1 ,office des publications universitaires , Alger ,2009 , p183.

² Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit,p184.

³ - لن يتم التطرق إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وسيتم الاكتفاء بالنظام الداخلي للغرفة الأولى لأن الموضوع مرتبط بموظفيها.

لقد ورد مصطلح لائحة أربع (04) مرات ضمن دستور 1996، وذلك في المواد الآتية :
80 الفقرة 4 ، 84 الفقرة 3 والفقرة 5 ، 130 الفقرة 2.

من هذه المواد يظهر أن اللوائح المنصوص عليها تصدر إما عن مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني أو البرلمان بغرفتيه ، وهي تتناول مواضيع مختلفة ، ووفقاً لترتيب المواد كالآتي :

- إمكانية إصدار مجلس الأمة للائحة موضوعها العرض الذي يقدمه الوزير الأول حول مخطط عمله مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني .

- في حالة اختتام مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة ؛ توجد إمكانية الاختتام بلائحة .

- لائحة الثقة التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني بعد أن يطلب الوزير الأول تصويتاً بالثقة (ون كانت في النص باللغة الفرنسية مذكورة *motion de confiance* وليست *résolution de confiance*)¹.

- إمكانية تتويج المناقشة حول السياسة الخارجية بإصدار البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً ، عند الاقتضاء ، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.

إن أهم ما يميز هذه الأنواع الأربعة من اللوائح أن الإجراءات العملية الخاصة بها لم يفصلها الدستور ، وإنما أسند ذلك إلى القانون العضوي 02/99 الذي عرضها في عناوين خاصة من الفصل الثالث الذي جاء تحت عنوان : العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، ويمكن ترتيبها كالآتي :

- لائحة عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة (القسم الخامس من نص القانون العضوي)

- لائحة بيان السياسة العامة (القسم السادس)

- لائحة التصويت بالثقة (القسم الثامن)

- أما اللائحة المتعلقة بمناقشة السياسة الخارجية ، فقد اكتفى القانون العضوي بالإشارة إلى المادة الدستورية التي نصت عليها (المادة 130 الفقرة 2) وذلك في الفصل الخامس

¹ - المجلس الدستوري في رأيه حول القانون العضوي 02/99 حافظ على استعمال مصطلح لائحة الثقة (ج ر رقم 15 لسنة 1999 ص 7)

منه ؛ الذي عنوانه : " البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً " ؛ وهي لائحة خاصة لم تعرف التطبيق ، لذلك تبقى معرفة إجراءاتها بدقة أمر صعب في الظرف الحالي ، إذ حسب أن المادة 100 من القانون العضوي تنص على وجود نظام داخلي خاص بالبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً " تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً ، في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سناً ، و يصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً في بداية جلساته " .

دون الخوض في تفاصيل مواضيع هذه اللوائح¹؛ التي تشكل محور دراسة مستقلة حول العلاقات بين البرلمان والحكومة . سيقصر البحث على ذكر إجراءاتها العملية في الفرع الموالي من هذا المطلب.

ثانياً : من خلال القانون العضوي 02/99 .

لقد تناول القانون العضوي 02/99 الإجراءات المتعلقة باللوائح المذكورة في الدستور وجاء مصطلح " لائحة " إحدى عشرة (11) مرة في هذا النص ، وباستبعاد اللوائح التي ذكرها الدستور ، فإن القانون الناظم جاء بنوعين جديدين من اللوائح ؛ هما :

- **لائحة الجريدة الرسمية للمناقشات** : حيث في المادة الثامنة (08) منه ، والتي تضمنها الفصل الأول المعنون بـ " أحكام عامة " حيث ورد أنه : " يحدد شكل الجريدة الرسمية لمناقشات البرلمان ومحتواها بلائحة صادرة عن كل واحدة من غرفتي البرلمان " .

إنه إذاً حديث عن نوع آخر من اللوائح هو : لائحة تتعلق بشكل ومحتوى الجريدة الرسمية للمناقشات " .

وإذا كانت الملاحظة الميدانية أثبتت أن الجريدة الرسمية للمناقشات كانت موجودة قبل صدور نص القانون العضوي 02/99 ، فإن البحث في النصوص السابقة له لا سيما النظام الداخلي لسنة 1997 بين أن المادة 126 من هذا الأخير والتي جاءت تحت عنوان " أحكام انتقالية " نصت على أنه : " طبقاً للمادة 116 من الدستور ، يتم إعداد محضر عن كل

1- هذه الدراسة غير معنية بتفاصيل مواضيع اللوائح ، و سيكون الاهتمام حول إجراءات إقرارها ، قصد المقارنة مع لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

جلسة للمجلس الشعبي الوطني ، وينشر في غضون ثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ الجلسة في الجريدة الرسمية للمداولات .

للنواب وأعضاء الحكومة حق الاطلاع على نصوص تدخلاتهم قبل نشرها في الجريدة الرسمية وحق تصحيحها ، على أن لا يغير هذا التصحيح المعنى أو محتوى التدخل .
تحدد طبيعة الجريدة الرسمية ومحتواها بموجب تعليمة عامة يصدرها مكتب المجلس الشعبي الوطني .

لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة ."

من مضمون المادة 126 أعلاه ، والتي جاءت بعد نص المادة 109¹ المنظمة لفترة ما قبل القانون العضوي الناظم المذكور في المادة 115 من الدستور، يستنتج ما يأتي :

- محاضر الجلسات تنشر في الجريدة الرسمية للمداولات.

- طبيعة الجريدة الرسمية للمداولات ومحتواها يحدد بموجب تعليمة عامة صادرة عن مكتب المجلس .

المفارقة التي تسجل أنه حتى في النظام الداخلي لسنة 2000 والذي جاء بعد صدور القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور ، تحدث في المادة 82 منه عن تطبيق المادة الثامنة (08) من القانون العضوي 02/99 ، كما يأتي :

" طبقاً للمادتين 7 و8 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يتم إعداد محضر كامل عن كل جلسة علنية للمجلس الشعبي الوطني، وينشر في غضون ثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ الجلسة في الجريدة الرسمية للمناقشات.

يحق للنواب ولأعضاء الحكومة الإطلاع على نصوص تدخلاتهم قبل نشرها في الجريدة الرسمية وتصحيحها، على أن لا يغير هذا التصحيح معنى أو محتوى التدخل.

1- المادة 109 من النظام الداخلي لسنة 1997 : " ريثما يصدر القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما المنصوص عليه في المادة 115 من الدستور ، يمكن للمجلس الشعبي الوطني ، عند الاقتضاء ، ممارسة صلاحياته الأخرى وفقاً للدستور في المجالات المبينة أدناه "

يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني محتوى الجريدة وآجال الاطلاع على نصوص التدخلات بموجب تعليمات عامة.

لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة "

وان غيرت المادة 82 من النظام الداخلي لسنة 2000 الاسم من الجريدة الرسمية للمداولات إلى الجريدة الرسمية للمناقشات ، فإنها لم تشر إلى لائحة تحدد شكل ومحتوى الجريدة الرسمية للمناقشات ، بل تضمنت نفس فكرة النظام الداخلي لسنة 1997 والمتجسدة في أن مكتب المجلس الشعبي الوطني يحدد محتوى الجريدة الرسمية للمناقشات وآجال الاطلاع على نصوص التدخلات بموجب تعليمات عامة .

خلاصة القول أن اللائحة المذكورة في المادة السابعة (07) من القانون العضوي 02/99 تم تعويضها بتعليمات عامة في نص النظام الداخلي لسنة 2000 الساري المفعول حالياً . وهنا نتساءل سبب تغيير القالب من لائحة إلى تعليمات عامة ؟

- لائحة لجان التحقيق :

نص عليها القسم الحادي عشر (11) من الفصل الثالث من القانون العضوي 02/99 ، المتضمن المواد من 76 إلى 86 ، وذلك طبقاً للمادة 161 من الدستور¹ . وجاءت المادة 77 صريحةً في النص على أن يتم إنشاء لجنة التحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة، حيث جاء في المادة : " يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة " .

¹ - تنص المادة 161 من الدستور على : " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة "

إن المواد الأخرى من القسم الحادي عشر استرسلت في سرد شروط إنشاء لجان التحقيق، والتي ستذكر عند التطرق لشروط إقرار اللوائح في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثالثاً : من خلال النظام الداخلي .

يسمح الاطلاع على نص النظام الداخلي لسنة 2000 بملاحظة ذكر مصطلح "لائحة" في مادة وحيدة هي المادة 85 التي تتعلق بإمكانية تعديل أحكام النظام الداخلي ، حيث نصت على : " يمكن تعديل أحكام النظام الداخلي بناء على لائحة موقعة من ثلاثين (30) نائباً على الأقل ، أو بطلب من مكتب المجلس .

لا يمكن تعديل النظام الداخلي إلا بعد اثني عشر (12) شهراً من تاريخ المصادقة عليه ." .
قد تمت الإشارة إلى أن النظام الداخلي - يفترض فيه - أن يتضمن الحديث عن اللائحة المذكورة في القانون العضوي 02/99 والمتعلقة بالجريدة الرسمية للمناقشات، ولكن تم استبدالها بتعليمات عامة تصدر عن مكتب المجلس .

تجدر الإشارة إلى أن نص النظام الداخلي الذي عرض على المجلس الدستوري ، كان ينص في المادة 49 منه على إمكانية إنشاء لجان خاصة بناءً على لائحة يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني ، وفي رأيه حول هذه المادة صرح المجلس الدستوري بأنها مخالفة لأحكام الدستور لا سيما المادتين 117 و 161 منه¹.

خلاصة القول في هذا الفرع ؛ تكمن في أن مواد الدستور، والقانون الناظم ، والنظام الداخلي لسنة 2000 لم تحتو أي إشارة صريحة إلى وجود لائحة يكون موضوعها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، وإنما جاءت الإشارة التفصيلية فقط في المادة 84 من النظام الداخلي لسنة 2000 التي اعتبرته : اقتراح من مكتب المجلس ، يصادق عليه المجلس ، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

¹ - الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2000 ، ص5 ، النقطة 6.

الفرع الثاني : شروط وكيفيات إقرار مختلف أنواع اللوائح.

لقد تبين في الفرع السابق أن اللوائح ورد ذكرها في الدستور والقانون العضوي 02/99 ، ووضحنا أنها تتناول مواضيع مختلفة مما يؤثر على شروط إقرارها.

وعليه ستكون المعالجة أدناه مبنية على طبيعة النص الذي يقر وجود لائحة (الدستور أو القانون العضوي) وتوضح إجراءات إقرار اللائحة حسب الموضوع الذي ستتضمنه .

أولاً : اللوائح من خلال الدستور ————— .

ستتصب الدراسة على شروط إقرار اللائحة المتعلقة باختتام مناقشة بيان السياسة العامة من طرف المجلس الشعبي الوطني ، ولائحة التصويت بالثقة المنصوص عليهما في المادة 84 من الدستور وذلك نظراً لـ :

- كون هاتين اللائحتين خاصتين فقط بالمجلس الشعبي الوطني ، وعليه يمكن المقارنة بين كيفيات إقرارهما وكيفيات إقرار القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني موضوع الدراسة .

- اللائحتين الأخرتين المذكورتين في المادة 80 والمادة 130 من الدستور، لهما ارتباطاً بمجلس الأمة والتفصيل فيهما يخرج عن نطاق موضوع الدراسة في هذه المذكرة .

- لائحة بيان السياسة العامة :

سنوياً يتوجب على الحكومة عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني ، في المقابل هذا الإلزام الدستوري لم يحترم حرفياً ، لأنه على حسب علمنا ومنذ تنصيب أول برلمان تعددي فإن أربع (04) بيانات للسياسة العامة تم عرضها من طرف رؤساء الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني : الأولى خريف 1998 ، الثانية خريف 2001 ، الثالثة ماي 2005 ، الرابعة خريف 2008 ، وقد أخذ النقاش حول عمل الحكومة حيزاً في كل مرة ، ولكن ، لم ينجر عن ذلك أي إجراء.

في الحقيقة ، هناك ثلاث خيارات منصوص عليها ، وكل خيار منها يقصي الآخر . أول هذه الاختيارات هو التصويت على لائحة برلمانية ، وثانيهما إيداع ملتصق رقابة ، أما الثالث فيتعلق بالتصويت على لائحة ثقة (motion de confiance)¹

¹ -Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome2 , p 213.

إن التصويت على اللائحة حسب النص الدستوري ، والقسم السادس من القانون الناظم
مشروط بعدة شروط :¹

(أ) - شرط النصاب : حيث صرحت المادة 52 بأنه لكي تكون اللائحة مقبولة ؛ يجب
أن يوقعها عشرون (20) نائباً على الأقل . وبمقتضى ذلك فالحد الأدنى يعتبر عتبةً ، وبناءً
عليه ما أقل من هذا العدد يجعل اقتراح اللائحة غير مقبول .
وفي حالة تعدد اقتراح اللوائح ، فالنائب لا يمكنه أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة (المادة
53)

(ب) - شرط الإيداع : وهو الشرط الثاني الذي يعني إيداع اقتراح اللائحة على مستوى
مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحاب الاقتراح (المادة 52) ذلك أنه
بمقتضى النظام الداخلي فإن مكتب المجلس هو المختص بالفصل في قبول هذه اللوائح من
ناحية الشكل (المادة 14 النقطة 9) .

وبعيداً عن النقاش ، فإن اقتراح اللائحة لا يمكن إيداعه أثناء الجلسة العامة أو على
مستوى لجنة² .

(ج) - شرط الأجل : تودع اقتراحات اللوائح خلال الاثني وسبعين (72) ساعة الموالية
لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة (المادة 51) وبذلك يتم ترقيمتها وترتيبها على
أساس تاريخ الإيداع ، وهذا أمرٌ في غاية الأهمية ، ذلك أنه في حالة تعدد اقتراحات اللوائح
فإن الترتيب يحدد الأولوية في التصويت ، بحيث أن اقتراح اللائحة الذي يصادق عليه
المجلس بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية³ .

إنه يتضح من خلال شروط المصادقة على اقتراح لائحة بيان السياسة العامة أن هناك
اختلافٌ كبيرٌ بين هذه الشروط وبين الإجراءات التي ميزت إعداد لائحة القانون الأساسي
الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني (التي سبق بيانها في الفرع الثاني من المطلب

¹ - Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1 , p 185¹

² - Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1 , p 185²

³ - Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1 , p 185³

الأول للمبحث الأول على أنها كالاتي : اقتراح مكتب - تقرير لجنة الشؤون القانونية -
مصادقة المجلس) كما يظهر الاختلاف كذلك من خلال :

- من خلال المادة 55 من القانون العضوي 02/99 فإن لائحة بيان السياسة العامة
تطرح للنقاش قبل التصويت ، في المقابل لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس
الشعبي الوطني تم التصويت عليها دون مناقشة.

- من خلال النصوص القانونية يتضح جلياً المسار الذي تمر به لائحة بيان السياسة
العامة ؛ مع جميع المراحل والشروط والمواعيد ، في حين أنه في حالة القانون الأساسي
الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني لم تذكر النصوص دور لجنة الشؤون القانونية
والحريات.

- لم تذكر النصوص المتعلقة بلائحة بيان السياسة العامة إمكانية نشرها في الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، في حين أن نص المادة 84 من النظام
الداخلي نصت بوضوح على نشر القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي
الوطني في الجريدة الرسمية للجمهورية . ورغم أن بيان السياسة العامة الذي عرض في
ماي 2005 تم تتويجه بالتصويت على لائحة¹ ، إلا أنها غير منشورة في الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

- لائحة التصويت بالثقة :

تجد أساسها في المادة 84 الفقرة 5 من الدستور ، ومفصلة بالمواد 62 إلى 64 من
القانون الناظم. ولجراءاتها تتميز بـ²:

- تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في الأعمال حق يعطى وجوباً للحكومة إذا ما
قدم رئيسها طلباً للتصويت بالثقة (المادة 62 من القانون العضوي 02/99). وهذه الأحقية
(الأولوية) تمنح للحكومة مهما كان محتوى جدول الأعمال المعد مسبقاً ، والذي يمكن
تغييره.

¹ -- Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome2 , p 213

² -- Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1 , p189

- النقاش يكون محدوداً ، بحيث يمكن أن تتدخل الحكومة ، أو نائب يؤيد التصويت بالثقة ، و نائب آخر ضد التصويت بالثقة (المادة 63 من القانون الناظم)
- التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة (المادة 64).وهنا يُشار إلى رفض المجلس الدستوري لفكرة التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة الواردة في النص موضوع الإخطار¹.
إن دراسة هذه اللائحة ليست من ناحية الآثار المترتبة عنها² ولكن من ناحية الإجراءات التي تمر بها ، والتي يتضح بشأنها أنها هي الأخرى تختلف عن لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني من زاوية وضوح النصوص وبيان المراحل ؛ كما سبق تفصيله حول لائحة بيان السياسة العامة .

ثانياً: من خلال القانون العضوي 02/99

لقد تضمن القانون العضوي إشارة إلى نوعين من اللوائح ، هما لائحة الجريدة الرسمية للمناقشات ، ولائحة إنشاء لجان التحقيق .
وحيث أشير سابقاً ؛ أن ما يتعلق بالجريدة الرسمية للمناقشات يتم تنظيمها عن طريق تعليمات عامة من مكتب المجلس (حسب المادة 82 من النظام الداخلي) وبذلك فالمعالجة ستضمن فقط في كفاءات إقرار لائحة إنشاء لجنة تحقيق.
إن إعطاء سلطة للمجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجان التحقيق جاءت منذ دستور 1976³. واقترح اللائحة يخضع للشروط العامة (خصوصاً من حيث إيداعها، ومن حيث النصاب المفروض)
ففي الجانب المتعلق بالإيداع فإنه يتم في مكتب إحدى الغرفتين ، ويتوجب إرفاقه بإمضاء عشرون (20) نائباً على الأقل ، وكغيرها من النصوص ، يتوجب أن يعرض في اللائحة أسباب الطلب وتحديد موضوع التحقيق.

¹- انظر رأي المجلس الدستوري ، ج ر رقم 15 لسنة 1999 ، ص 7 .
²- للتفصيل أكثر يرجع للمراجع المتخصصة ، مثل كتاب الأستاذ بوقفة ، والأستاذة بن عبو... إلخ.
³- ليس المقام هنا بصدد التفصيل حول الجانب التاريخي والاصطلاحي حول سلطة التحقيق الممنوحة للبرلمان ، وللتفصيل انظر:

Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome2 , p191 et suiv

بعد تأكد مكتب المجلس من توفر الشروط الشكلية في اللائحة ، تتبع المسار الآتي :
تحول إلى اللجنة الدائمة المختصة التي لها علاقة بموضوع اللائحة ، وتعد هذه اللجنة تقريراً
خلال شهرين ، هذا التقرير يمكن تسجيله في جدول الأعمال بناء على اقتراح هيئة الرؤساء .
تقرير اللجنة الدائمة حول الموضوع تتم مناقشته في جلسة عامة ، حيث يتخذ القرار
النهائي ، إما بالرفض ، أو بالمصادقة .

في الحالة الثانية ، أي عند قبول الاقتراح شكلاً ، والموافقة على إنشاء اللجنة من طرف
المجلس ، يتم الشروع في تكوين هذه اللجنة . وإذا أنشأت إحدى الغرفتين لجنة تحقيق ،
يتوجب عليها أن تعلم الغرفة الأخرى لتفادي الازدواجية في العمل¹ .

بغض النظر عن مدة عمل اللجنة ، وكيفيته ، فإن المادة 85 من القانون الناظم حددت
الجهات التي يبلغ لها تقرير اللجنة ، حيث نصت على : " يسلم التقرير الذي أعدته لجنة
التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة.

يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.

كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة " .

أما بخصوص نشره و جعله في متناول الجميع ، فقد نظمت ذلك المادة 86 من القانون
الناظم فنصت على : " يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير
كلياً أو جزئياً، بناء على اقتراح مكتبه و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة.

يبت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، في ذلك من دون مناقشة،
بأغلبية الأعضاء الحاضرين أثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق و يبين فيه الحجج
المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً.

يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، عند الاقتضاء، أن يفتح مناقشة
في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير " .

¹ Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit , p195-196.

ثالثاً : من خلال النظام الداخلي .

موضوع اللائحة المذكورة في المادة 85 من النظام الداخلي ، هي تلك المتعلقة بتعديل أحكامه ، والتي تضمنت شرطين :

- شرط الجهة طالبة التعديل ؛ حيث خولت ذلك لـ 30 نائباً يوقعون على لائحة، أو مكتب المجلس.

- شرط الآجال : حيث لا يمكن تعديل النظام الداخلي إلا بعد مضي 12 شهراً من تاريخ المصادقة عليه .

ولعل محصلة القول في هذا المطلب ؛ تتلخص في ما يأتي :

- عدم وجود أي مادة قانونية في الدستور ، أو القانون الناظم ، أو النظام الداخلي تشير إلى صياغة نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في شكل قانوني يسمى " لائحة " .

- الوضع الأصح والمنتاسب مع النصوص السارية المفعول حالياً والتي تم تحليلها هو : إخراج وعرض ونشر نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني دون أن تطلق عليه تسمية " لائحة " وإنما تحت مسمى مميز : القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، لأنه نص تميزه الخصوصية انطلاقاً من المؤسسة الدستورية المرتبط بها (المجلس الشعبي الوطني) والإجراءات التي يمر بها، أو على الأقل تسميته " تعليمة عامة " ¹ إذا ما تم تأسيس ذلك استناداً إلى المادة 14 النقطة 4 من النظام الداخلي ² .

¹ الوضع في فرنسا يتلخص في كون : Le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale fixe à 1 349 l'effectif maximum des fonctionnaires, répartis en 5 corps généralistes (administrateurs, administrateurs-adjoints, secrétaires des services, secrétaires administratifs et agents), qui représentent 80% de l'effectif, et 21 corps spécialisés هذه الفقرة مأخوذة من موقع الجمعية الوطنية في فرنسا :

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_67.asp

² نص المادة 14: علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وهذا النظام الداخلي، وطبقاً لأحكامهما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي :... تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة.

المطلب الثاني : لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني

ومدى كونها مؤشراً لتكريس لاستقلالية هذا المجلس .

جاء الاستنتاج في المطلب السابق بأن إضفاء صفة أو تسمية "لائحة" على القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني كان اجتهاداً مشوباً بعدم الدقة ، وقد يكون سبب ذلك الاجتهاد محاولة إظهار أن هذا النص يكرس استقلالية المجلس الشعبي الوطني على السلطة التنفيذية ؛ ذلك أن القصد من اللائحة البرلمانية أنها تسمح باستقلالية واسعة للبرلمان لأنها غير معنية بالإصدار¹ ، ولا سيما في هذا الموضوع المتعلق بموظفي الغرفة الأولى².

إن البحث في المراحل التي مر بها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ابتداءً من فكرة صياغته وصولاً إلى نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، تبرز أنه كان محل تأثير من السلطة التنفيذية (الحكومة) وهذا ما يعالجه الفرع الأول ، هذا التأثير الذي أحدث لدى المجلس الشعبي الوطني ردة فعلٍ محاولةً منه إثبات الاستقلالية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تأثير السلطة التنفيذية في النص .

تبين فيما سبق أن موظفي المجلس الشعبي الوطني كانوا خاضعين لأحكام نص قانوني أقره المجلس الوطني الانتقالي ، رغم تعذر الإحاطة بجميع جوانبه لانعدام المراجع حول ذلك.

أما بالنسبة لنص اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، فقد مكن البحث من معرفة بعض أوجه التأثير الذي أحدثته السلطة التنفيذية قبل إقرار النص ، وتدخلها الذي يظهر بعد إقرار النص .

أولاً : تأثير السلطة التنفيذية قبل إقرار النص :

والذي اتخذ صوراً متعددة يمكن إبرازها فيما يأتي :

1- أثناء إعداد النظام الداخلي :

¹ - انظر مقدمة المبحث الثاني أعلاه.

² - كذلك الأمر بالنسبة لموظفي مجلس الأمة ، تم تنظيم قانونهم الأساسي بلائحة تم نشرها رفقة اللائحة موضوع الدراسة في هذه المذكرة .

تبين من خلال الأسس والمبادئ التي اعتمد عليها النواب في صياغة هذا النص ، أن الركيزة الأساسية للقانون الخاص بالموظفين هي مواد النظام الداخلي . وتمت الإشارة إلى أن أعضاء الحكومة كانوا حاضرين أثناء صياغة النظام الداخلي لسنة 1997 ، ولم تكن لديهم أي تحفظات حول المادة المتعلقة بصياغة القانون لأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، هذه المادة التي حملت الرقم 131 كانت ناقصة إذ أنها لم تحدد طبيعة هذا النص (قانون - مرسوم - لائحة - تعليمة عامة ...) واذ أن نواب أول برلمان تعددي آنذاك لم يعلقوا على هذا الجانب ، بحكم احتمال عدم الإحاطة بهذا تقنية ، وعدم فهمهم لأهمية هذا النص ، وبحكم انشغالهم بالوضع السياسي والأمني وقتها ، فإن سكوت الحكومة (التي حضرت للمناقشات)¹ يمكن أن يفسر بأنه مسبق بنية خفية.

وسكوت الحكومة استمر مدة طويلة ، وذلك إلى غاية صدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث استثنى مستخدمي البرلمان من الخضوع لأحكام هذا الأمر ، بل لم يوضح أصلاً نوعية المعيار القانوني (norme juridique) الذي ستخضع له هذه الفئة².

2- من خلال جدول الأعمال :

إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 لم يعط الأولوية للحكومة في إعداد جدول أعمال المجلس³ ، مما سمح لأربع (04) اقتراحات قوانين أن تعرض على مناقشات المجلس ، والحظ لم يسعف أي اقتراح قانون. ويرجع السبب إلى أن الحكومة اتخذت احتياطاتها ، وحضرت القانون العضوي الناظم ؛ وفيه أدخلت حق الأولوية للحكومة عند إعداد جدول الأعمال⁴.

خلافاً لفرنسا فإن النصوص في الجزائر تعتمد نوعين من جدول الأعمال⁵:

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العهدة التشريعية الرابعة ، السنة الأولى ، العدد 8 ، ص 69 .
² - تجدر الإشارة إلى أنه - من خلال الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني - غم أن الحكومة أودعت بتاريخ 1998/10/11 مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، وتم سحبه يوم 2002/09/16 . لكن عدم الاطلاع على نسخة من المشروع حال دون معرفة موقف الحكومة حول موظفي المجلس .

- حيث نصت المادة 66 على : " يبلغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى النواب والحكومة خمسة عشرة (15) يوماً على الأقل قبل الجلسة العلنية .
³ يتضمن جدول الأعمال : - مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها ، بالأسبقية . - اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها .

⁴ - Fatiha BENABBOU-KIRANE , thèse de doctorat d'Etat, op.cit, p392.
⁵ Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien, tome1, p69

- جدول أعمال خاص بالدورة (الذي يغطي عدة أسابيع) حسب المادة 16 من القانون العضوي 02/99.¹

- جدول أعمال جلسة ، والذي يشمل الفترة الصباحية أو الفترة المسائية حسب المادة 18 من القانون العضوي 02/99.²

وقد أفرز الواقع نوعاً ثالثاً من جداول الأعمال ، والخص بفترة محددة ؛ تتراوح من أسبوع إلى شهر ، أحياناً يدعى : " رزنامة أشغال " .

لم تكتف المادة 16 من القانون العضوي بالنص على أن جدول الأعمال الخاص بالدورة يضبط بالتشاور مع الحكومة ، فقط ، بل : " تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " . هذه الصلاحية مكنت الحكومة من سلطة فرض بعض النصوص ، وكذا رفض (أو معارضة) (أو تأجيل) نصوص أخرى³ .

بالاطلاع على مجمل البيانات الصحفية الخاصة بمكتب المجلس الشعبي الوطني⁴ ، تبين أن برمجة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني للمناقشة كان في جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2008 .

وقد جاء في البيان الصحفي الخاص باجتماع مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة نائب رئيس وممثل مكتب مجلس الأمة ، ووزير العلاقات مع البرلمان والأمين العام للحكومة بتاريخ 2008/09/02 ما يأتي :

" وقد خصص هذا الاجتماع لضبط جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2008 وفق ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة وذلك طبقاً لأحكام المادة السادسة عشرة (16) من القانون العضوي رقم 02/99وعلى إثر هذا الاجتماع التنسيق تم ضبط جدول أعمال هذه الدورة حيث يتضمن :.... (عدة مشاريع قوانين) وآخر نقطة كالاتي : القانون الأساسي لموظفي البرلمان ."

هنا تسجل ملاحظتين :

⁶ - نص المادة 16 : يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة

:برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

² نص المادة 18 : يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها

³ - للتفصيل أكثر انظر : Fatiha BENABBOU-KIRANE ,droit parlementaire algérien, op.cit ,tome1, p70 et suiv-

⁴ - كل البيانات منشورة في موقع المجلس www.apn.dz

- أن جدول الأعمال أدرج في النقطة الأخيرة موضوع القانون الأساسي لموظفي البرلمان ، وكل النقاط المذكورة قبلها تتضمن مشاريع قوانين ، وهذا دليل على قوة تأثير الحكومة .

- يطرح التساؤل حول ذكر عبارة " القانون الأساسي لموظفي البرلمان " وهي عبارة اعترض عليها المجلس الدستوري في رأيه سنة 2000 كما سلف شرحه .

أما الاجتماع المنعقد بتاريخ 2009/03/02 والذي خصص لضبط جدول أعمال الدورة الربيعية ، فقد تضمن 08 مشاريع قوانين ، 02 اقتراح قانون ، ولم يتضمن أي إشارة لما يخص القانون الأساسي لموظفي البرلمان أو موظفي المجلس الشعبي الوطني .

ثم جاء الاجتماع المنعقد يوم 2009/09/02 بمقر المجلس الشعبي الوطني ، والذي ضم مكثبي غرفتي البرلمان ، وممثل الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان ، وبحضور الأمين العام للحكومة ، والذي خصص لضبط جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2009 ، وحسب البيان الصحفي : " وبعد مناقشة مستفيضة تم ضبط جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2009 الذي يتضمن مشاريع قوانين مودعة لدى المجلس الشعبي الوطني و مشاريع قوانين يمكن إيداعها لدى مكتب المجلس خلال الدورة المذكورة ."

وفي قائمة مشاريع القوانين التي يمكن إيداعها خلال الدورة الخريفية للبرلمان لسنة 2009 ، يوجد بعد تعداد عشرة (10) مشاريع قوانين ، وفي آخر الترتيب : " مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ."

هنا تبرز ملاحظتين :

- ممارسة الحكومة لصلاحيتها في ترتيب الأولوية في جدول الأعمال ، جعلها تدرج ما يتعلق بموظفي المجلس الشعبي الوطني في آخر جدول الأعمال ، وهذا ما أدى إلى تأخير وتأجيل النص سنة كاملة .

- تغيير الاصطلاح مقارنةً مع جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2008 حيث غابت تسمية القانون الأساسي لموظفي البرلمان ، وتم استبدالها بـ : مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

ولقد أُشير سابقاً أن مكتب المجلس الشعبي الوطني نظر في مشروع اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في اجتماعه المنعقد يوم

2009/06/07 ، أي بعد ذكر الموضوع في جدول أعمال الدورة الخريفية لسنة 2008 ، مما يؤدي إلى القول إلى أنه : ربما انتظر الإذن من الحكومة ليخوض في تفاصيل هذا النص ، رغم أن صلاحية اقتراح هذا النص هي من صميم اختصاصات مكتب المجلس المخولة له بمقتضى المادة 84 من النظام الداخلي .
إذاً ، ساهم تدخل الحكومة في جدول الأعمال في تأجيل بدء عملية دراسة النص ، ومن ثم المصادقة عليه ، وكذا نشره .

3- من خلال الاستماع إلى ممثلي الحكومة :

قد يبدو العنوان غريباً ، وي طرح حوله التساؤل الآتي : كيف لممثلي الحكومة أن يتدخلوا في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ؟ أو بعبارة أخرى : كيف للمجلس الشعبي الوطني أن يستمع لممثلي الحكومة في هذه القضية إذا كانت المادة 84 من النظام الداخلي لم تنص على ذلك ؟

ولكن البحث في المسار الذي مر به القانون لأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بين أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات ، عقدت في إطار دراسة مشروع اللائحة اجتماعاً مع ممثل عن الوظيف العمومي يوم 2009/11/11¹ .

حيث أن المديرية العمة للوظيفة العمومية عرفت تاريخياً عدة تحولات فيما يتعلق بخضوعها لوصايات مختلفة...على حسب الحالة ، حيث ألحقت برئيس الجمهورية ، ثم وزارة كاملة ، ثم مديرية عامة ملحقة بوزارة الداخلية ، ثم كتابة دولة ، ثم وزارة منتدبة تابعة لرئيس الحكومة² . وعلى كل حال ، فهي تبقى ممثلة للسلطة التنفيذية ، وحالياً تتبع الأمانة العامة للحكومة حسب المرسوم الرئاسي 177/06 المؤرخ في 2006/05/31³ .

إن لجوء لجنة الشؤون القانونية للاستماع لممثلي الحكومة. يمكن أن يبرر بقناعة النواب بعدم إلمامهم بمثل هذه التقنية في الصياغة والتدقيق ، وأنهم يرون في الحكومة المعرفة

¹ - حسب البيان الصحفي للجنة يوم 2009/11/09 المنشور في موقع المجلس على الانترنت.

- للاطلاع أكثر حول هذه الفكرة ، انظر :

² Essaid TAIB , droit de la fonction publique ,Edition distribution HOMA ,Alger,2005, p59&suiv.

- المرسوم الرئاسي 177/06 المتضمن إحقاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة). الجريدة الرسمية رقم

³ 36 لسنة 2006 ص 4 .

الدقيقة والتجربة في هذا المجال ، نظراً لديمومة الجهاز التنفيذي¹ ، ولكن هذا الإجراء يُعتبر تدخلاً ومساساً باستقلالية المجلس في تسيير شؤون مصالحه .

هذه الملاحظة تسجل، مع الإشارة إلى عدم التمكن من معرفة مضمون تدخل ممثل الوظيفة العمومية ، نظراً لانعدام المراجع ، وتعذر الحصول على وثائق عمل اللجنة .

4- خلال النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية :

ينبغي التذكير أن نشر القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية منصوص عليه صراحةً في المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000.

وقد وردت في الجريدة الرسمية المؤرخة في 2010/06/09 عبارة : "تُشر اللائحة الآتي نصها " بعد تعداد جميع مقتضيات (تأشيرات) النص، وفي المقابل تمت المصادقة على النص في جلسة يوم الثلاثاء 2010/03/02 ، بل وتم نشره في الجريدة الرسمية للمناقشات المؤرخة في 2010/03/16.

هنا يلاحظ أن هناك فرقاً زمنياً يقدر بثلاثة (03) أشهر تفصل تاريخ المصادقة عن تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية ، رغم أنه في تلك الفترة التي تفصل بينهما ، تم نشر النص في الجريدة الرسمية للمناقشات.

انطلاقاً من هذه الملاحظة ، يطرح التساؤل عن وجود قاعدة قانونية تنظم مسألة نشر القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني في الجريدة الرسمية للجمهورية ؟
إجابةً عن ذلك يمكن القول أن : المادة 84 من النظام الداخلي لسنة 2000 أغفلت هذه النقطة ، ولم تحدد الآجال . في حين أنه ما يتعلق بنشره في الجريدة الرسمية للمناقشات نصت عليه المادة 82 من النظام الداخلي : "... يتم إعداد محضر كامل عن كل جلسة علنية للمجلس الشعبي الوطني، وينشر في غضون ثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ الجلسة في الجريدة الرسمية للمناقشات " . وقد تم احترام هذه القاعدة .

¹ - سليمة مسراتي ، المرجع السابق ، ص 43 .

وبناء على أهمية النشر وقيمتها المؤدية للتعرف على تأثير الحكومة على البرلمان أو بمعنى آخر الحد من استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، ذلك أنه مما ورد في تعريف النشر أنه : مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد . أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم بأحكام التشريع إذ لا تكليف إلا بمعلوم¹ .

وربما يبدو لعابر النظر أن الدستور لم ينص صراحة على مبدأ النشر للقوانين ، فبالتالي خول سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في المادة 126 ، لكن رغم سكوت الدستور ، فإن ذلك الصمت الضمني يخص رئيس الجمهورية بالنشر للقوانين ، فبالنتيجة هذا الطرح مصدره ما يتطلبه القانون لكي يكون معلوما...²

ذهب الدستور الأول لسنة 1963 بمقتضى المادة 49 منه³ إلى تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى أمر نشر القوانين ، وبذلك حسم أمرين معاً ، والقصد بذلك : الإصدار والنشر ، إن لم يكن للرئيس اعتراض صريح أو ضمني ، لكن التطور الدستوري أغفل عبارة " نشر القوانين " وهكذا بات إجراء النشر لا يستند إلى أي مادة دستورية إذاً ما هو الأساس القانوني الذي يستند إليه هذا الإجراء الشكلي؟⁴

ومن منظور أن حالات كثيرة تفصيلية ينص عليها القانون ، جاء نص المادة الرابعة (04) من القانون المدني الجزائري بما يلي : "يكون نافذ المفعول (القانون) بالنسبة لمنطقة الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية ، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن ، يعتبر نافذاً بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول " وأياً كان الحال ؛ فهذه المادة محل نظر⁵ .

وليس المقصود بالنشر إعلام المواطن إعلاماً فعلياً ، بل اتخاذ ما من شأنه أن يعلمه ، ولا يعذر بجهل القانون طبقاً للمادة 60 من الدستور⁶ .

1- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 244 .

2- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 241 .

3- التي نصت على : " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها . "

4- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 243 .

5- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 244 .

6- حسين مبروك ، المرجع السابق ، ص 280 .

مما سبق يظهر أن مسألة النشر لم يتناولها الفقهاء ، ولا النصوص إلا فيما يتعلق بالقوانين ، أو ربما إلا عند ارتباطها بالإصدار .

لكن حين التطرق إلى نشر القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني يمكن القول أن المادة 84 من النظام الداخلي نصت على نشر هذا النص في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية دون توضيح للكيفيات ، ولا للآجال ، وحيث أن إنشاء الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية تم بالمرسوم 147/64 المؤرخ في 1964/05/28 المتعلق بتنفيذ القوانين والضوابط¹ ، الذي صدر تطبيقاً للمادة 49 من دستور 1963 ، وهي خاضعة لوصاية السلطة التنفيذية منذ نشأتها حيث كان ذلك بمقتضى المرسوم المؤرخ في 1964/05/22 المتعلق بتعيين مدير الجرائد الرسمية لدى رئاسة الجمهورية (الكتابة العامة للحكومة)² ، فإن السلطة التنفيذية تمكنت من تأخير نشر القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني مستفيدة بذلك من عدم وجود نص يحدد الآجال .

هنا تبرز ملاحظة أساسية مفادها أن بعض المسؤولين بالأمانة العامة للحكومة كانوا يرفضون نشر النص المتعلق بموظفي المجلس ، بحجة انعدام أساس قانوني ملزم بذلك ، وهو ما يفسر غياب ظهور النصوص السابقة لللائحة 2010 . أما عن لائحة 2010 فإن نشرها في الجريدة الرسمية لم يكن إذعاناً وتطبيقاً للمادة 84 من النظام الداخلي ، وإنما بفضل التدخل الشخصي لرئيس المجلس الشعبي الوطني للعهد التشريعية السادسة³ .

5- التعديل في مقتضيات (تأشيرات) النص :

من خلال الاطلاع على الجريدة الرسمية للمناقشات وخصوصاً الملحق المتضمن نص اللائحة، يلاحظ خلو مقتضياتها من الاستناد على المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. واذ يستغرب إغفال الإشارة إلى هذا النص ؛ ودافع ذلك يتمثل في كون النص اعتبر كمرجعية أساسية عند الحديث عن الأحكام الانتقالية المتعلقة بالإدماج، الترسيم وإعادة

¹ - الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 1964 ، ص 2 .

² - الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 1964 ، ص 3 .

³ - هذا التصريح أدلى لي به أحد إطارات المجلس الشعبي الوطني ، الذي شغل منصب المساعد التشريعي للجنة الشؤون القانونية ، في عهد المجلس الانتقالي .

التصنيف عند بداية سريان اللائحة ، حيث نصت المادة 149 على أن : " يدمج الموظفون المرسمون التابعون للأسلاك المنشأة طبقاً لأحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ويرسمون ويعاد تصنيفهم في الأسلاك والرتب المنشأة طبقاً لهذا القانون الأساسي ..."

لكن الاطلاع على النص المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية يُظهر هذا المرسوم في مقتضيات اللائحة ، مما يؤدي إلى طرح التساؤل الآتي :

لماذا أُضيف هذا المرسوم ؟ ومن الذي أضافه ؟

محاولة للإجابة على الشق الأول من هذا السؤال : يمكن القول أنه بالرجوع إلى نص المرسوم¹ نجد المادة الثانية منه تنص على : " يشمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ، ومصالح المجلس الشعبي الوطني ... " .

إن هذه المادة تحتوي دلالة صريحة على أن موظفي المجلس الشعبي الوطني كانوا خاضعين لأحكام المرسوم 59/85 . وربما تكون العلة في إضافته إلى قائمة المقتضيات هي الرغبة في ضمان انسجامه مع نص المادة 155 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني التي جاءت كالآتي : " تلغى جميع النصوص المخالفة لهذا القانون الأساسي " ، وإن كانت هذه المادة وردت بصيغة العموم دون تفصيل أو إشارة إلى النصوص أو المواد التي تتضمن مخالفة للقانون الأساسي .

ومهما يكن ؛ فإن الإشكالية التي تثار هي تلك المتعلقة باحترام قاعدة توازي الأشكال ، أو بمعنى آخر : هل تلغى اللائحة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني حكماً من أحكام مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية ؟ وأيها أعلى من الآخر في المرتبة المعيارية ؟

أما في محاولة للإجابة عن الشق الثاني من السؤال ، المتعلق بهوية صاحب هذه الإضافة وفي إطار فرضية أنها لم تسقط سهواً من نص اللائحة المنشورة في الجريدة

¹-الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1985 ، ص 4 .

الرسمية للمناقشات¹ فالإجابة تكون بأن الجهة التي قامت بالإضافة هي السلطة التنفيذية عن طريق الأمانة العامة للحكومة ، وذلك لاعتبارين :

- اللائحة المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني ، أغفلت ذكر النصوص السابقة التي يخضع لها موظفي المجلس ، خاصة لائحة 1995 الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي (والتي أشارت إلى المرسوم 59/85) .

- عدم نشر لائحة 1995 ، واللوائح السابقة لها في الجريدة الرسمية للجمهورية ، ربما هو السبب الذي جعل الأمانة العامة للحكومة تلجأ إلى ذكر المرسوم 59/85 لأنه - في اعتبارها - النص الوحيد الذي تضمن إشارة صريحة إلى الأحكام المطبقة على موظفي المجلس الشعبي الوطني .

ثانياً : التأثير بعد إقرار النص .

الآن وقد أصبح القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني قيد التنفيذ ، فإن تتبع تنفيذ أحكامه لا يخلو من تدخل السلطة التنفيذية (الحكومة و/أو الوزارات) من خلال أوجه متعددة ، لعل أبرزها :

1- خضوع إدارة المجلس للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بعدة جوانب إدارية :

حيث أن الإدارة العامة بالمفهوم المتعارف عليه يكون مقصوراً على نشاط السلطة التنفيذية فلا يندرج تحت مدلولها النشاط التشريعي أو القضائي (ويستثنى من ذلك ما يدور داخل السلطتين من مهام إدارية)².

وإدارة المجلس الشعبي الوطني لا تختلف في نشاطها عن غيرها من الإدارات العمومية الأخرى ، هذه الأخيرة التي تخضع في أغلب مظاهر نشاطها للسلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية الحكومة ، الوزارات...) وهذا ما يجعل إدارة المجلس تخضع هي الأخرى في بعض الجوانب للسلطة التنفيذية ، هذا الخضوع الذي قد يشمل بطريق مباشر أو غير مباشر الموظفين بالمجلس ، ومن أبرز صور الخضوع :

2- تجد هذه الفرضية أساسها في أنه تمت الإشارة إلى المرسوم 59/85 في المادة 149 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني عند الحديث عن الأحكام الانتقالية .
2- عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 28 .

أ) - تحديد المدة القانونية للعمل : إذ الأصل في هذا الموضوع أن موظفي المجلس يخضعون كغيرهم إلى أحكام الأمر 03/97 المؤرخ في 11/01/1997 الذي يحدد المدة القانونية للعمل¹ ، وإن كان هذا النص ذو طابع تشريعي ، فإن النصوص التطبيقية له تصدر في شكل نصوص تنظيمية .

ولعل المرسوم التنفيذي 244/09 المؤرخ في 22/07/2009² المعدل للمرسوم 59/97 المؤرخ في 09/03/1997³ الذي يحدد ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية ، كان له أثر واضح في تغيير أيام العمل على مستوى إدارة المجلس الشعبي الوطني كغيرها من مصالح الإدارات العمومية الأخرى .

وإذ لا يتضمن المرسوم التنفيذي 244/09 دلالة أو إشارة صريحة لموظفي المجلس الشعبي الوطني (رغم أنهم محل استثناء صريح في نص صدر عام 2006 وهو الأمر 03/06) فإن تبرير ذلك - ربما - يكمن في أن المرسوم التنفيذي 57/97 استند على المرسوم 59/85 والذي كان يطبق على موظفي المجلس الشعبي الوطني .

ب) - من خلال قراءة مواد اللائحة يظهر أنها أحالت على نصوص تنظيمية لتأطير بعض الجوانب الخاصة بالموظفين :

ففي الفقرة الرابعة من المادة 31 التي نصت على : " لا يمكن إعفاء الموظف من السر المهني إلا بعد موافقة صريحة من السلطة التي لها صلاحية التعيين ما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة في التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل " .

كذلك في الفقرة الثانية من المادة 70 التي نصت على : " يستفيد الموظف من منح ذات طابع عائلي طبقا للتنظيم المعمول به " .

وفي الفقرة الثانية من المادة 151 نصت على : " يرسم الموظفون المتربصون بقوة القانون وبغض النظر عن الإجراءات المعمول بها ، ويعاد تصنيفهم بصفة استثنائية ، في سلكهم الأصلي ، بحكم أقدميتهم بالمدة المتوسطة كما هو منصوص عليه في التنظيم المعمول به عند أول يناير سنة 2008 "

¹ - الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1997 ، ص 07 .

² - الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 2009 ، ص 28 .

³ - الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1997 ، ص 24 .

2- تدخل في مخالصة الأجور :

إن إحدى تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات يتجسد في اختصاص البرلمان في تحديده بنفسه للاعتمادات المالية الخاصة به . وللتعريف بهذه الاستقلالية ، فالاصطلاح الجاري استعماله : " الاستقلالية المالية " .

فالميزانية تحضر من طرف مكتب كل غرفة ، ويصوت عليها في دورة الخريف (المادة 103 من القانون العضوي 02/99) حيث تُقترح الاعتمادات الضرورية للتسيير من طرف كل غرفة. والأهم في النفقات تلك المتعلقة بالتسيير ؛ ومن ضمنها أجور موظفي البرلمان....¹

تشير بعض المعطيات الإعلامية المتطابقة (نفس الأرقام) إلى أن ميزانية المجلس الشعبي الوطني تبلغ حوالي 475 مليار سنتيم ، 307.6 مليار سنتيم منها موجهة إلى دفع رواتب النواب ، و 90 مليار سنتيم منها موجهة إلى دفع رواتب المستخدمين².

حيث الالتزام بالنفقات يؤشر عليه من طرف عون محاسب معتمد من طرف وزارة المالية³ ، والقواعد المطبقة على محاسبة المجلس هي نفسها تلك المرتبطة بالمحاسبة العمومية⁴ . وبناء عليه فإنه يتم صرف الأجور عن طريق المصالح المختصة (مصالح البريد - الخزينة العمومية - الضرائب فيما يخص IRG ..) وهنا يظهر أن مخالصة أجور موظفي المجلس تشهد في مراحلها تأثير مصالح السلطة التنفيذية.

3 - نظام الضمان الاجتماعي و نظام التقاعد : الحديث عن هذين الموضوعين

سيكون عند التطرق لحقوق موظفي المجلس .

4 - تأثير صياغة القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية على صياغة القانون

الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني :

هذه الفكرة تبرز وتعالج من منطلقين كالآتي :

¹ - Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1, p39.

² - رفیق بوطالب ، خصائص المهمة البرلمانية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2011 ، ص 141.

³ - Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1, p39

⁴ -- Fatiha BENABBOU-KIRANE , op.cit ,tome1, p40

أ) - التشابه بين النصين :

صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم 03/06 بمعنى أن السلطة التنفيذية تكفلت وحدها بصياغته . وقد أشير سابقاً إلى اشتراك لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني مع نص الأمر 03/06 في عدة تأشيريات ، مما سيؤدي لوجود نقاط تشابه بين النصين .

وقد ظهر ذلك واضحاً من خلال عناوين الفصول ، بل وحتى صياغة المواد (وسنفضل حول ذلك أكثر عند التطرق لدراسة أحكام اللائحة) .

وقد ورد أثناء جلسة المصادقة على اللائحة ما يفيد تأثرها بنص الأمر 03/06 ؛ حيث ورد في كلام مقرر اللجنة : " صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بتاريخ 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 والذي وضع الإطار القانوني العام أو القاعدة المشتركة والإطار الموحد لجميع أسلاك الموظفين في إطار المحافظة على الطابع الموحد للوظيفة العمومية " ¹ .

ثم أضاف المقرر : " وحرصت اللجنة كل الحرص على أن تكون الأحكام الواردة في مشروع اللائحة هي الإطار الموحد الذي يحكم المسار المهني لموظفي المجلس الشعبي الوطني مع مراعاة خصوصية كل سلك من الأسلاك المنتمين إليها، وأن تكون كذلك في مستوى تطلعاتهم المهنية والاجتماعية .. " ²

أما رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات فقد صرح قائلاً : " ...صنفنا المطالب والانشغالات إلى صنفين ، فما هو اجتماعي لا يمكننا صياغته صياغة قانونية ، وإنما صغناه في شكل توصيات وزملائي على اطلاع بذلك ، ورفعناها إلى مكتب المجلس الذي تعهد لنا بصياغتها في شكل تعليمات .وما هو قانوني أردنا من خلاله وضع قانون مختصر حتى يكون بادرة ، وبعد سنة إذا بدت لنا أمور أخرى يصبح التعديل سهلاً " ³

وجاءت المادة 156 من اللائحة : " تحدد كفاءات تطبيق هذا القانون الأساسي ، عند الحاجة ، بتعليمات من مكتب المجلس الشعبي الوطني "

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 6 .

² - الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 6 .

³ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 5 .

إن ما ورد في كلام كل من رئيس اللجنة ومقررها ، وكذا مواد اللائحة يفهم من خلاله أن المجلس أعد هذه اللائحة من منظور مشابه لما قامت به السلطة التنفيذية حول الوظيفة العمومية ، إذ يعتبر الأمر 03/06 هو الإطار العام لغالبية موظفي السلطة التنفيذية ، وتصدر النصوص التنظيمية لتطبيق أحكامه (حسب نص المادة الثالثة منه) ، وتعتبر اللائحة - حسب اللجنة - هي الإطار العام الذي يحكم موظفي المجلس ، والتعليمات هي النصوص التطبيقية .

ب) - غياب الحديث عن حالة حل المجلس الشعبي الوطني¹ .

أشير أعلاه إلى مدى تأثر الغرفة الأولى للبرلمان بالفلسفة العامة للإطار القانوني الذي يحكم موظفي السلطة التنفيذية ، مما يجعل المنتبغ يلاحظ أن الأحكام الختامية لللائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني لا تتضمن أي إشارة إلى الوضعية الاستثنائية التي قد تمر بالمجلس ، والمتمثلة في إجراء حل المجلس الشعبي الوطني الذي قد تلجأ إليه السلطة التنفيذية حسب أحكام الدستور .

وربما أغفل المجلس الإشارة إلى هذه النقطة لكونها غير واردة في نص الأمر 03/06 ، والذي لا يمكن أن تدرج فيه بحكم أنه من غير الممكن تحول حل السلطة التنفيذية ، ما دامت للمواطنين شؤون حياة ، ومصالح متعددة في زمني السلم والحرب .

يبقى إغفال المجلس لهذه الفكرة محل تساؤل ، خصوصاً وأن إجراء الحل قد تم اللجوء إليه من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/04 .

الجدير بالذكر أن النصوص المتعلقة بالمجلس الاستشاري الوطني ، أو المجلس الوطني الانتقالي ، لم تتضمن أي إشارة حول موظفي المجلس الشعبي الوطني المحل² ، وإنما أشارت إلى المصالح الإدارية و دور ومهام الموظفين بوجه عام .

¹ - في فرنسا نصت م 33 من التعليمات العامة المؤرخة في 1959/07/22

En cas de dissolution, le Président et les questeurs assument les pouvoirs d'administration générale du Bureau jusqu'à l'entrée en fonctions de la nouvelle Assemblée.

² - يرجع إلى النصوص التي سبق ذكرها في مقدمة المذكرة .

الفرع الثاني : المجلس الشعبي الوطني واسترجاع الاستقلالية .

في الفرع السابق تبين تأثير السلطة التنفيذية على نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني والذي تعددت صورته قبل إقرار النص، كما تبقى للحكومة تأثير حتى بعد إقرار النص .

فيما يأتي سيتم توضيح الصور التي من خلالها يمكن القول أن المجلس الشعبي الوطني يحاول استرجاع الاستقلالية :

1- تسمية منفردة للنص :

تبين فيما سبق أن تسمية القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في قالب قانوني يدعى " لائحة " لا يجد له أي استناد في الدستور ، أو القانون العضوي ، ولا في النظام الداخلي .

كما أن الإجراءات التي مرَّ بها هذا النص عند إعداده ، لم تشبه الإجراءات الخاصة بلائحة مناقشة بيان السياسة العامة ، ولا اللائحة المتعلقة بالثقة في الحكومة ، ولا اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق.

يمكن اعتبار هذه التسمية لمثل هذا النص سابقة جديدة في المنظومة القانونية جاءت كمحاولة لتمييز موظفي المجلس بقالب قانوني يشبه في تميزه تلك الفئات المستثناة من الخضوع لأحكام الأمر 03/06 ، حسب نص الفقرة الثانية من المادة الثانية منه :

فالقضاة يخضعون لقانون عضوي حسب الفقرة 5 من المادة 123 من الدستور ، وهو القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 2004/09/06¹.

والمستخدمون العسكريون للدفاع الوطني يخضعون لنص خاص هو الأمر 02/06 المؤرخ في 2006/02/28² المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.

والمستخدمون المدنيون للدفاع الوطني يخضعون كذلك لنص خاص هو المرسوم 60/74 المؤرخ في 1974/02/20³.

¹ - الجريدة الرسمية رقم 57 لسنة 2004 ، ص 13 .

² - الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2006 ، ص 9 .

³ - الجريدة الرسمية رقم 34 لسنة 1974 ، ص 450 .

ويأتي النص المتعلق بموظفي المجلس الشعبي الوطني تحت مسمى "لائحة" ليشكل قالباً خاصاً مقارنةً بما سبق تعداداه.

2 - اللجوء إلى التعليمات :

استعمل القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني إشارات متعددة للحديث عن تطبيق أحكامه بموجب تعليمة من مكتب المجلس ، وذلك في 16 مادة منه . كما أن الباب الخاص بالأحكام النهائية تضمن نص المادة 154 " تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة بتعليمات من مكتب المجلس الشعبي الوطني " وهذا ما يدل على أن مجموع التعليمات التي يتوجب صدورها من مكتب المجلس تتجاوز 16 تعليمة . و ما يؤكد هذه الفكرة المقتطف الوارد في تدخل رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات : " ...فما هو اجتماعي لا يمكننا صياغته صياغة قانونية ، وإنما صغناه في شكل توصيات وزملائي على اطلاع بذلك ، ورفعناها إلى مكتب المجلس الذي تعهد لنا بصياغتها في شكل تعليمات "1.

وقد جاءت المادة 156 بمثابة غطاء عام يرخص باللجوء للتعليمات حيث نصت : " تحدد كيفيات تطبيق هذا القانون الأساسي ، عند الاقتضاء ، بتعليمة من مكتب المجلس " . إن اللجوء للتعليمات التي تصدر عن مكتب المجلس ، سيكرس نوعاً من سرعة اتخاذ القرار ، بل وسيضمن وحدة التصور ، وهو الشيء الذي يصعب عند اللجوء لجلسة عامة تتعدد فيها الآراء، ويحضر فيها كثير من النواب متعددي الكفاءات ومختلفي وجهات النظر . وقد جاء في كلام مقرر اللجنة : " ترك تحديد الامتيازات المالية إلى مكتب المجلس توكيلاً للمرونة وسهولة تكييفها مع المستجدات "2 .

كما أضاف في حديثه عن التعديلات التي أضافتها اللجنة من حيث المضمون : " إدراج حكم جديد يقضي بتحديد قيمة النقطة الاستدلالية بموجب تعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني "3 .

1 -- الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 5 .

2- الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 7 .

3- الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 7 .

إن اللجوء للتعليمات موازياً وشابهاً للجوء الأمر 03/06 إلى النصوص التنظيمية لإعطاء توضيح أو تفصيل في موضوع ما ، إلا أن اللائحة أحالت هي الأخرى للنصوص التنظيمية كما هو الشأن في المواد 31 ، 70 ، 151 .¹

يبقى التتبيه أن المادة 14 من النظام الداخلي لسنة 2000 تنص في فقرتها الرابعة على أن من صلاحيات مكتب المجلس : " تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة " ، أما القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فقد أعطى لمكتب المجلس صلاحية أخرى تتمثل في إصدار تعليمات .

3 - إقرار تطبيق النص بأثر رجعي : نصت على ذلك صراحةً المادة 157 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني : " يسري مفعول هذا القانون الأساسي ابتداء من أول يناير 2008 " .

ما يعاب على هذه المادة أنها جاءت بصيغة عمومية ، ولم تحدد بصفة دقيقة ما هي المجالات التي يشملها التطبيق بأثر رجعي (هل يتعلق الأمر بالإدماج ؟ أم بالزيادات المالية ؟ ، أم بالعقوبات ؟ أم الترقيات أم ؟) .

إن الملاحظات التي يمكن أن تفهم من خلال هذه الصياغة ، تتلخص فيما يأتي :
- المجلس الشعبي الوطني حاول تدارك التأخير الذي أحدثه تأثير الحكومة (أو تحكّمها) في جدول الأعمال .

هنا تجدر الإشارة أن هذه الإضافة لم تكن أصلاً موجودة في مشروع اللائحة ، بل أضافتها لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات ، وذلك حسب ما جاء في كلام المقرر حين تطرقه للإضافات التي أدرجتها اللجنة من حيث المضمون : " تحديد آجال سريان هذه اللائحة ابتداء من أول يناير 2008 " .²

¹ - ذكرت هذه المواد في العنصر الأول من تدخل السلطة التنفيذية بعد إقرار النص .

² - الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 8 .

- محاولة نواب المجلس الشعبي الوطني استرضاء موظفي المجلس ، والدليل على ذلك ما ورد في كلام أحد أعضاء اللجنة ، والذي قال : " ..أعطينا عهداً داخل اللجنة أنه لا يمكن أن يكون أجر النواب مرتفعاً وأجر الموظفين ضئيلاً ..."¹ .

إن محاولة الاسترضاء هذه (يمكن أن تبرر أيضا) بتلك الاستفادة التي خصصت لنواب البرلمان حين زيادة في التعويضة الأساسية الشهرية² بموجب الأمر 03/08 المؤرخ في 2008/09/01³ ، والتي يسري مفعولها ابتداء من أول يناير 2008.

- محاولة إدارة المجلس الشعبي الوطني إحداث نوع من التكافؤ بين موظفي الغرفة الأولى ، وبين مختلف موظفي القطاعات التابعة للسلطة التنفيذية الذين استفادوا من مراجعة القوانين الأساسية ، ومن زيادات مالية طبقت بأثر رجعي ابتداء من أول يناير 2008 طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 2007/09/29⁴ .

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، العدد 146 ، ص 4 .
² - جاء في تقرير لجنة الشؤون القانونية والإدارية المتعلق بمشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر 03/08 " بأنه قد مرت سنوات على سن القانون المتعلق بعضو البرلمان ، مما جعله لا ينسجم مع التطورات المستمرة التي عرفت الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الجزائر . لذا جاء هذا الأمر ليضمن التكفل الموضوعي بالتبعات المترتبة على الجهود المضنية التي يبذلها عضو البرلمان خدمة للوطن والمواطن . كما أنه جاء لمعالجة الاختلالات الناجمة عن عدم مسايرة مضمونها مع المرحلة التي تعيشها الجزائر ...خاصة مع التحسن الملحوظ للمستوى المعيشي للمواطن نتيجة التغييرات التي طرأت وبصفة شاملة على القوانين المؤطرة لعالم الشغل خاصة قانون الوظيفة العمومية والقوانين الخاصة " هذه الفقرة مأخوذة من المرجع الآتي : رقيق بوطالب ، المرجع السابق ، ص 139 .

³ - الجريدة الرسمية للجمهورية رقم 49 لسنة 2008 ، ص 3 .

⁴ - الجريدة الرسمية للجمهورية رقم 61 لسنة 2007 ، ص 8 .

الفصل الثاني
دراسة تحليلية
لأحكام القانون
الأساسي الخاص
لموظفي المجلس

جاء في كلام مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات : " تم إعداد مشروع هذه اللائحة المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، والتي تهدف إلى وضع إطار قانوني منسجم و متكامل يضبط بصفة دقيقة المسار المهني لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، و يكرس مبدأ التأهيل والكفاءة والاستحقاق الشخصي ، مع ذكر الطابع الخصوصي للمهمة التشريعية التي تعتبر أهم مقومات نشاطات المجلس الشعبي الوطني ... وجاء مشروع هذه اللائحة متضمناً 159 مادة، مشكلة أحد عشر (11) باباً.¹

وحيث أن مشروع اللائحة تم عرضه للتصويت دون مناقشة ، ولذلك قد تم اعتماده كاملاً دون أي تعديل.

كما " أن هذا القانون الذي يحدد حقوق الموظفين وواجباتهم ، كغيرهم من موظفي مؤسسات الدولة ، يضيف بشكل قانوني واضح ، قواعد مساره المهني مما يوفر لهم ظروف عمل أفضل ويضمن استقرارهم الوظيفي والاطمئنان على مستقبلهم المهني ، وبالمقابل فإن موظفي المجلس الشعبي الوطني مطالبون بالقيام بواجباتهم المهنية وبذل مزيد من الجهد والعناية والالتزام بأحكام هذا القانون الذي ستحدد كليات تطبيقه بموجب تعليمات عامة من مكتب المجلس² .

وعليه فإن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني حدد حقوق الموظفين وواجباتهم ؛ والتي سيفصل في نوعها وطبيعتها لمعرفة مدى تشابهها أو اختلافها عن تلك الواجبات و الحقوق والضمانات المعترف بها لموظفي الدولة ، كما نص القانون على مباشرة إدارة المجلس للإجراءات التأديبية ، وتقرير العقوبات ؛ وجميع هذه المحاور ستعالج في المبحث الثاني.

¹- الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 6 .

الأصح أنها تضمنت 158 مادة حسب الملحق المنشور في جريدة المناقشات، و النص المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية ج د ش .

² - كلمة رئيس الجلسة بعد المصادقة على مشروع القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني . ج ر مناقشات ص 8 و 9 .

والأصح باحترام نص القانون أن كليات تطبيقه ستكون بتعليمات ، وليس بتعليمات عامة لأنه حسب نص المادة 14 من النظام الداخلي لسنة 2000 فإن " التعليمات العامة توضح النظام الداخلي " .

وبالموازاة مع ذلك ، فقد حدد القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني قواعد المسار المهني ، ما يجعل البحث في كيفية بداية العلاقة بين الموظف وإدارة المجلس وتكييفها ، و الوضعيات المختلفة للموظف ، وحالات إنهاء علاقة العمل ، وكلها أمور مهمة تفصل في المبحث الأول .

المبحث الأول : العلاقة بين الموظف وإدارة المجلس

ينبغي التأكيد بدايةً أن المصطلح الأول الذي تم استعماله في النصوص القانونية هو موظف المجلس الشعبي الوطني ، حيث جاء ذلك في النظام الداخلي لسنة 1997 في المادة 28 ، و 131 وفي القانون العضوي 99 / 02 في المادة 102 . وفي النظام الداخلي لسنة 2000 في المادتين 20 و 84 .

غير أن الأمر 03/06 في المادة الثانية منه جاء بمصطلح " مستخدم " واذ جاء القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بالتأكيد على مصطلح " موظف " فسيكون هو المستعمل في هذا الفصل.

حيث أن صفة موظف بالمجلس الشعبي الوطني، أو موظف في إدارة المجلس تحتاج إلى شروط قانونية لبدايتها والاتصاف بها ؛ سيتم التطرق لطبيعة العلاقة بين الموظف وإدارة المجلس ، وكذلك طرق التوظيف في المطلب الأول.

وإذ أن هذه العلاقة تحتل المرور بوضعيات متعددة ، ينبغي توضيح مختلف الوضعيات التي يمكن أن يمر بها الموظف ، ومن جهة أخرى حالات إنهاء علاقة العمل (حسب التعبير الذي جاء في القانون)¹ وسيكون ذلك في المطلب الثاني .

المطلب الأول : طبيعة العلاقة وكيفيات بدايتها

يعتبر المجلس الشعبي الوطني هيئة دستورية تتميز عن معظم الهيئات و المؤسسات التي لها تدخلات يومية مباشرة في حياة المواطنين . وإذ تكمن الصورة المبسطة حول الغرفة الأولى للبرلمان ، أنها تضم مجموعة من النواب يمثلون المواطنين الجزائريين (في

¹ - عنوان الباب التاسع من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني

الداخل والخارج) فإن الحديث عن وجود إدارة للمجلس وعن وجود موظفين بالمجلس، تدفع للبحث عن كيفية التوظيف فيه (الفرع الثاني) .

لكن المنطق القانوني يدفع للخوض أولاً في طبيعة وتكييف هذه العلاقة المتميزة بخصوصية أحد طرفيها وهو المجلس الشعبي الوطني وهذا في الفرع الأول .

الفرع الأول : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف وإدارة المجلس

حيث في البداية يتم تبين تكييفها القانوني ، ثم التعرّيج على تحديد عناصرها.

أولاً : التكييف القانوني للعلاقة بين الموظف والمجلس الشعبي الوطني

لقد ظل الفقه والقضاء لأمد غير قصير في حيرة من التكييف القانوني الواجب منحه لأعوان الدولة، من ذلك أنه ثار في فرنسا جدل فقهي كبير استمر طويلاً ؛ بين من رأى أن الموظف تربطه بالإدارة رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص ، وبين من رأى بأنها علاقة تعاقدية من عقود القانون العام ليستقر في النهاية على المركز التنظيمي والقانوني لهذه العلاقة¹.

ولقد كان لموقف القضاء الفرنسي الأثر الكبير في بلورة تكييف علاقة الموظف بالإدارة أنها تنظيمية قانونية ، بموجبها أصبح الموظف في مركز يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية... وقد كان لهذا الاجتهاد القضائي والفقهي صدى كبيراً في التشريع بالنص على ذلك في المادة 5 من قانون الوظيفة العمومية الفرنسية لسنة 1956².

أما في الجزائر ، فإنه عادة الاستقلال وتطبيقاً لأحكام قانون 1962/12/31³ الذي أمد العمل بالقوانين الفرنسية السارية المفعول إبان الفترة الفرنسية باستثناء ما تتنافى منها والسيادة الوطنية ، ظلت الوظيفة العمومية في الجزائر تخضع لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العمومية الصادر في 1959 ، ولما كان الموظف الفرنسي في علاقة تنظيمية قانونية تجاه إدارته ، جاء إصلاح 1966 في الجزائر متأثراً بهذا التكييف ، فنصت المادة 6 من الأمر

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 76 .

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 86 .

³ - هو القانون 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 (الجريدة الرسمية رقم 02 لسنة 1963 ، ص 18)

133/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه : " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية ". وهو الموقف الذي أكدته المشرع الجزائري ... في المادة السابعة (07) من أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد لعام 2006¹.

تبيين سابقاً أن نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني جاء متأثراً بفلسفة إعداد الأمر 03/06 فإن الملاحظة هنا تزداد تأكيداً ، إذ أن المادة السادسة (6) من اللائحة نصت على : " يكون الموظف تجاه إدارة المجلس الشعبي الوطني في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية " هذه المادة لا تختلف أبداً عن نص المادة (7) من الأمر 03/06 إلا في استبدال مصطلح "الإدارة" الوارد في المادة (7) من الأمر بمصطلح " إدارة المجلس الشعبي الوطني " في المادة (6) من اللائحة.

بالرجوع إلى نص اللائحة الصادرة في 1995، المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي الهيئة التشريعية، فإنها لم توضح أبداً طبيعة العلاقة، واكتفت في المادة الثانية منها بالنص على: " يعتبر موظفو الهيئة التشريعية موظفي دولة"².

بالتالي ، فإن العلاقة بين الموظف وإدارة المجلس الشعبي الوطني هي وضعية قانونية أساسية وتنظيمية.

وإذا كان المشرع الجزائري يجنح إلى تفضيل العلاقة التنظيمية القانونية ، مقارنة بالعلاقة التعاقدية إلا في نطاق ضيق ، إذ أنه أفرد في إطار الأنظمة الأخرى للعمل³ في قطاع الوظيفة العمومية المنصوص عليها في المادة 19 من أحكام قانون الوظيفة العمومية نصاً خاصاً بتوظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المؤرخ في 2007/09/29 (ج ر 61 لسنة 2007 ص 17)⁴.

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 104 .

² - هذه اللائحة لم تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وهي منشورة في كتيب صادرة عن المجلس الوطني الانتقالي ، دون تاريخ أو سنة نشر ، ومرفقة في ملاحق هذه المذكرة.

³ - عنوان الفصل الرابع من الباب الأول من الأمر 03/06 .

⁴ - للتفصيل أكثر : سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 211 وما بعدها .

وتأثراً بمحتوى المواد من 19 إلى 24 من الأمر 03/06 جاءت المادة 17 من اللائحة لتقرر أنه : " يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يوظف بصفة استثنائية من أجل ممارسة نشاطات تشريعية وإدارية وتقنية أو متعلقة بالخدمات :

-أعواناً متعاقدين في وظائف دائمة للضرورة الملحة للخدمة

-أعواناً مؤقتين لتلبية حاجات الشغل الظرفية "

بل وبلغ تأثر اللائحة بالأمر 03/06 أن نصت الفرع 2 من المادة 17 على ما يأتي : " تحدد كفاءات توظيف المستخدمين المشار إليهم في الفقرتين أعلاه ونظام رواتبهم بموجب تعليمات من مكتب المجلس الشعبي الوطني ."

وهو اقتباسٌ كبيرٌ من مضمون المادة 24 من الأمر 03/06.

وإذا كان الأمر 03/06 قد نص في المادة 25 على أنه : " يمكن أن ينجز أعمالاً ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة لحساب المؤسسات و الإدارات العمومية في إطار اتفاقي ، مستشارون يتمتعون بمستوى التأهيل المطلوب " ، فقد نصت المادة 18 من اللائحة على : " يمكن للمجلس الشعبي الوطني اللجوء في إطار تعاقدية ، إلى خدمات أشخاص مؤهلين من أجل ممارسة مهام معينة في الخبرة والمساعدة و الاستشارة ."

ثانياً : عناصر العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية

في التكييف القانوني للعلاقة بين الموظف و المجلس الشعبي والوطني تبين أنها علاقة قانونية أساسية ، وليست تعاقدية إلا في نطاق ضيق محدد و مفصل .

وإذ أن الأمر 03/06 خصص لشرح هذه العلاقة الفصل الثاني من الباب الأول ، الذي يتضمن المواد من 4 إلى 9 . فالملاحظ أن اللائحة تضمنت مواد قانونية تشبه في صياغتها المواد من 4 إلى 9 من الأمر 03/06 ، وهي المواد من 2 إلى 8 ، ولكنها أغفلت عنونها في فصل خاص .

وقياساً على العناصر المكونة للعلاقة القانونية الأساسية التي وضحتها مواد الأمر 03/06 فإن العناصر (الأركان) المكونة للعلاقة القانونية الأساسية بين الموظف و المجلس الشعبي الوطني هي :

1 - تعريف الموظف بالمجلس الشعبي الوطني :

إن الاقتباس من نص الأمر 03/06 الذي بدامنتهجاً من طرف معدي القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني يدفع إلى القول أن التعريف الذي جاء به الأمر 03/06 للموظف ، لم يختلف عن ذلك الذي أوردته اللائحة فإذا عرفت الفقرة الأولى من المادة 4 من الأمر الموظف بأنه : " كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة من السلم الإداري " .

فإن المادة 2 من اللائحة نصت على : " يعد موظفاً في المجلس الشعبي الوطني كل شخص عين لأداء وظيفة دائمة ورسم في رتبة من السلم الإداري " .

وهذا للاحظ تطابقاً شبه كامل ، رغم اختلاف الاصطلاح المستعمل ، فالأولى استعملت مصطلح (عون) والثانية استعملت (شخص) . والأولى أضافت صفة ثانية للوظيفة و ميزتها بأنها (عمومية) ، بينما الثانية اكتفت بالإشارة إلى أنها وظيفة دون وصفها بالعمومية .

تجدر الإشارة إلى أن التعريف الذي جاء به المشرع في الأمر 03/06 تم أخذه من التعريف الراجح في الفقه والقضاء الفرنسيين والذي هو : كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام ، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام¹

« Le fonctionnaire public est l'individu investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public »

وقد أمسك المشرع في غالبية دول العالم عن إيراد تعريف جامع مانع للموظفين العموميين وقصر مجهوده على تعريف بعض طوائفهم في بعض المناسبات التشريعية المتعلقة بهم ، وبذلك ألقى المشرع العبء على الفقه والقضاء لوضع مثل هذا التعريف ، بينما يتعين الالتفات دائماً إلى أن ما قد يأخذ به المشرع من تعريف للموظف العام في قانون معين لا يمكن تعميمه بحيث يعد تعريفاً عاماً للموظفين العموميين ، بل يتعين قصر أثره وعدم التجاوز به إلى ما يتجاوز حدود التشريع الذي أورده² .

¹ - هذا التعريف وترجمته مأخوذ من المرجع الآتي

محمد حامد الجمل ، - الموظف العام فقهاً وقضاءً ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، 1969 ، ص 54

² - محمد حامد الجمل ، المرجع السابق ، ص 36 و 37 .

ويصح هذا الكلام في الجزائر ، ففي الوقت الذي أورد المشرع تعريفاً للموظف في الأمر 03/06 على النحو المذكور أعلاه . فإنه في مواضع أخرى أورد تعريفات أخرى ، منها :
ما جاء في المادة 2 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹ ، حيث تم تعريف الموظف العمومي كالآتي :
1 - " كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، سواء أكان معيناً أو منتخباً ، دائماً أو مؤقتاً ، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر ، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته ."
2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً ، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها ، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .
3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما .

وقد تم إيراد هذا التعريف الثاني الوارد في القانون 01/06 ، نظراً لأن التعريف داخل الدولة يستمد من مجموعة النظام القانوني كله ، وبصفة خاصة في القانون الإداري وليس في القانون الجنائي أو المدني أو المالي وحدهما² .

2 - شرح عناصر التعريف :

احتوت المادة 2 من اللائحة على فكرتين رئيسيتين :

- التعيين في وظيفة دائمة. - الترسيم في رتبة من السلم الإداري.

I - ويقصد بالتعيين مفهوم التسمية ، ويعني الالتحاق . وهو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار و الاستمرار والديمومة في المنصب الإداري³ .
ومقرر التعيين يتخذ في كل مرة تكون فيها ترقية في الرتبة أو المنصب⁴ .

¹ - الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2006 ، ص 4 .

² - محمد حامد الجمل ، المرجع السابق ، ص 37 .

³ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 208 .

⁴ - Essaid TAIB, op.cit , p131 .

وقد أكد المشرع الجزائري بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية (المادة 9 من الأمر 03/06)¹.
لم يختلف القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني عن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث نصت المادة 8 من اللائحة على أنه : " يجب أن يؤدي كل تعيين في وظيفة لدى إدارة المجلس الشعبي الوطني إلى شغل منصب شاغر بصفة قانونية "

ما يلاحظ عند المقارنة بين المادتين، هو اختلاف الاصطلاح ، فمصطلح وظيفة شاغرة في المادة 9 من الأمر 03/06 يقابلها مصطلح منصب شاغر في المادة 8 من اللائحة².

II - الترسيم في رتبة من السلم الإداري :

يعتبر الترسيم عملية قانونية تاليةً للتعيين ، بمقتضاها يتم ترسيم الموظف في رتبته بصفة تنظيمية قانونية ، ويصبح خاضعاً لأحكام قانون الوظيفة العمومية المطبق على الموظفين الموجودين في علاقة تنظيمية وقانونية... وهو عنصر يؤكد ديمومة الوظيفة ، وقد نصت عليه المادة 4 الفقرة 2 من الأمر 03/06 بقولها : الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته³.

رغم التطابق الشبه الكامل بين نص الفقرة الأولى من المادة 4 من الأمر 03/06 ، والمادة 2 من اللائحة ، فإنه يلاحظ عدم احتواء هذه الأخيرة على أي إشارة لما يخص تعريف الترسيم ، وفي مقابل ذلك الباب الأول من هذه اللائحة احتوى فصلاً ثالثاً تحت عنوان " الترسيم " تضمن المواد من (من 51 إلى 54) ولم تتطرق أي مادة منها لتعريف الترسيم ، ومضمون هذه المواد ستدرس عند التطرق لكيفية بدء شغل الوظيفة.

أما عن تعريف الرتبة ، فقد عرفتها المادة 5 من الأمر 03/06 بأن الرتبة Le grade تختلف عن منصب الشغل L'emploi وهي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق، ص208.

² - بالرجوع إلى النصين باللغة الفرنسية ، نجد أن المادتين متطابقتين ، والاختلاف جاء فقط في الترجمة إلى اللغة العربية.

³ - سعيد مقدم ، المرجع السابق، ص 215 .

في حين ذكرت المادة 5 من اللائحة أن : الرتبة Le grade تختلف عن الوظيفة l'emploi والرتبة هي الصفة التي تخول صاحبها الحق في شغل المنصب المرتبط بها¹.

3 - هيكل العلاقة :

التناسق في الوظيفة العمومية يمثل هندسة ممتازة ، ترتكز على هياكل تتمثل : منصب الشغل (الوظيفة) L'emploi ، الرتبة Le grade والسلك Le corps².

وحسب نص المادة 5 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية ، تختلف الرتبة Le grade عن الوظيفة L'emploi (منصب الشغل) .

فالرتبة : هي العنوان الذي يمنح لصاحبها القدرة على شغل وظائف مخصصة لها .

في حين يجمع السلك مجموعة من الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة أو عدة رتب . ويخضعون لنفس القانون الأساسي الخاص . حسب المادة 6 من نفس القانون³.

وبالتعريف على القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، نجد أنه نسخ نص المادة (5) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المذكورة سابقاً في نص المادة الخامسة (5) منه ، أما المادة السادسة (6) من الأمر 03/06 فقد احتواها في المادة (4) منه التي نصت على : " ينتمي الموظفون إلى أسلاك تشمل رتبة واحدة أو عدة رتب " .

أخذ المشرع الجزائري نفس التصنيف الذي أخذه المشرع الفرنسي ، فيما يتعلق بتوزيع الموظفين على مستوى الفئات السلمية ، فصنف أسلاك الموظفين وفقاً للمادة 8 من القانون حسب مستوى التأهيل المطلوب إلى مجموعات أربعة :

المجموعة (أ) : لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات ...

المجموعة (ب) : ممارسة نشاطات التطبيق

المجموعة (ج) : ممارسة نشاطات التحكم

¹ بالرجوع إلى نص المادتين بالغة الفرنسية ، نجد أنهما متطابقتين ، وبذلك نستنتج أن الاختلاف يكمن في الترجمة لا في المصطلحات ، وتجدر الإشارة إلى أن مصطلحي "الرتبة " " le grade " و " منصب الشغل " " l'emploi " عرفا تطوراً عبر مختلف النصوص المنظمة للوظيفة العمومية ، وللتفصيل انظر : Essaid TAIB , op.cit , p49 et suiv

² - Essaid TAIB , op.cit , p46

³ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 28 .

المجموعة (د) : ممارسة نشاطات التنفيذ¹

لكن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني لم ينص في المادة (7) منه على المجموعة (ب) ، واكتفى بالمجموعات الثلاثة الأخرى ، ويبقى التساؤل مطروحاً حول هذا الاختلاف ؟

وفي حين نص الأمر 03/06 على إمكانية أن تقسم المجموعات إلى مجموعات فرعية (المادة 7 الفقرة الأخيرة) فإن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فقد أغفل الإشارة إلى هذه الإمكانية.

زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين تحدث مناصب عليا Postes Supérieurs (المادة 10) يقتصر التعيين فيها على الموظفين كمبدأ عام ، واستثناء من قبل إدارات مؤهلة ليست لهم صفة الموظف (المادة 13 الأمر 03/06) .

كما تنشأ وظائف عليا للدولة (Fonctions Supérieures) في إطار تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية ، وهي الوظائف العليا التي تمارس فيها مسؤولياتها باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية (المادة 15 من الأمر 03/06) ويعود التعيين فيها للسلطة التقديرية المؤهلة (المادة 16 من الأمر 03/06)² . أما بالنسبة للمناصب العليا و الوظائف السامية التي عالجها الأمر 03/06 في فصل مستقل يضم المواد من 10 إلى 18 ، فإن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني عالجها في المواد من 9 إلى 16 ، ولكن دون عنونها تحت عنوان مستقل.

وتشابهت كثيراً معالجة هذا الموضوع بين النصين ، ويبقى الفارق الجوهرى الوحيد يتمثل في أن الأمر 03/06 يحيل على التنظيم لتوضيح بعض التفاصيل أما القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فإنه يحيل على تعليمات المكتب .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 29 .
² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 28 و 29 .

وتجدر الإشارة إلى أن أعلى موظف¹ في الهرم السلمي لإدارة المجلس الشعبي الوطني، هو الأمين العام ، فمنذ صدور القانون 01/77 المؤرخ في 15/08/1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي تضمنت المادة 51 منه صلاحية رئيس المجلس في تعيين الأمين العام ؛ وقحافظت كل النصوص الخاصة بضم المجلس على هذه الصلاحية دون ذكر أي شروط حول الشخص الذي سيشغل هذه الوظيفة .

ومنصب الأمين العام هو الوحيد الذي جاء ذكره في نص النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000 في صلب المادة 83 التي تنص : " يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الوطني إدارة المصالح الإدارية والتقنية للمجلس الشعبي الوطني " .
وأغلبية الأمانة العامون للمجالس التشريعية يؤدون دوراً مزدوجاً² . فبدايةً يعتبرون المستشار الرئيسي فيما يتعلق بالقانون (التشريع) البرلمانى، وإجراءات سنه . والدور الثاني المهم : يضمنون التسيير الفعال للمجلس ؛ وهذا ما يثير مسؤوليات كبيرة فيما يتعلق بتسيير المستخدمين البرلمانين ، الميزانيات والأصول³ .

4- وضعية الموظفين بعد صدور اللائحة:

وكغيرها من النصوص القانونية المنظمة للمسار المهني لمستخدمي المرافق العمومية ؛ جاءت اللائحة بأحكام انتقالية (المواد من 149 إلى 153) وأحكام نهائية (المواد من 154 إلى 158).

وإذ اعتبرت المادة 149 من اللائحة أن المرسوم 59/85 هو مرجعية إدماج الموظفين المرسمين في الأسلاك المنشأة بموجب هذا المرسوم ؛ حيث يرسمون ويعاد تصنيفهم في الأسلاك والرتب المنشأة بموجب اللائحة ، فإنها وعلى اعتبار دخول اللائحة حيز التطبيق بدءاً من أول يناير 2008 قد قسمت مجموع الموظفين إلى 03 فئات :

¹ - في مجلس العموم البريطاني هناك شخص يسمى كبير الموظفين ، وهو أقدم موظف دائم بمجلس العموم . وتعود وظيفة كبير الموظفين إلى العصور الوسطى ومنذ عام 1363... وكافة الموظفين يعملون تحت إشراف اللجنة العامة ، ومع ذلك فإن كبير الموظفين وحده ونائبه الأول (المساعد) يتم تعيينهما بقرار ملكي ، مما يؤكد استقلاليتهما .
نقلاً من كتاب : بول سيليك و رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، تعريب : علي الصاوي ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2004 .

² - النص الوحيد الذي توفر أثناء البحث ، والذي تضمن صلاحيات الأمين العام هو التعليم رقم 07 المؤرخة في 09/10/1994 المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية للمجلس الوطني الانتقالي ، هذه التعليم مدرجة في ملاحق هذه المذكرة .

³ . Andres LOMP ,contribution au débat général sur la fonction de secrétaire général, association des secrétaires généraux des parlements ,session de Genève, octobre 2009, p3 .

- الموظفون المرسمون في أحد أسلاك الموظفين إلى غاية 2007/12/31 : إن كانت شروط توظيفهم في الأسلاك المرسمين فيها مماثلة لشروط التوظيف المنبثقة عن تطبيق اللائحة ، فإنهم يرسمون ويعاد تصنيفهم في الدرجة التي كانوا فيها في سلكهم الأصلي ، كما يحتفظون بالأقدمية المكتسبة في هذه الدرجة ، وهذا حسب المادة 150 من اللائحة.

- الموظفون المتربصون المعينون قبل 2008/01/01 : حسب الفرع الأولي المادة 151 يتم ترسيمهم وتصنيفهم طبقاً للقانون الأساسي السابق الذي يخضعون له ، ثم يدمجون في الأسلاك الجديدة ، وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 150 أعلاه) حسب الترجمة الخاصة لنص المادة باللغة الفرنسية ، لأن ترجمتها الرسمية المنشورة تحتوي عبارات عاكسة للمعنى ¹.

كما يرسم الموظفون المتربصون بقوة القانون ، ويعاد تصنيفهم بصفة استثنائية ، في سلكهم الأصلي بحكم أقدميتهم بالمدة المتوسطة كما هو منصوص عليه في التنظيم المعمول به عند أول يناير 2008 ، حسب الفرع الثانية من المادة 151.

- الموظفون المتربصون المعينون بعد 2008/01/01 : حسب المادة 152 فإن إدماجهم يتم طبقاً للإجراءات المطبقة على أسلاكهم الجديدة ، ولا يترتب على إعادة تصنيف أي أثر مالي رجعي بالنسبة للفترة ما قبل أول يناير 2008.

وحسب المادة 154 فإن تطبيق نظام التصنيف والأجور يتم ضمن احترام الحقوق المكتسبة للموظف ، بمعنى أنه لا يمكن أن يؤدي إعادة تصنيف بعض الفئات إلى تخفيض في الأجور (وهذه فكرة مأخوذة من المادة 223 من الأمر 03/06).

الفرع الثاني : التوظيف في إدارة المجلس الشعبي الوطني

التوظيف في الوظيفة العمومية عملية تخضع لشكليات دقيقة ولإجراءات مضبوطة محددة سلفاً . وبمقتضى هذه العملية يلتزم الموظف بتكريس حياته المهنية للدولة ، في المقابل تضمن له الإدارة مساراً محدد القواعد و منظم يبدأ من التوظيف إلى غاية إنهاء المهام ².

1- نص الفقرة 1 من م 151 هو كالآتي : " يعاد إدماج المتربصين الذين تم تعيينهم قبل 2008/01/01 بعد ترسيمهم وإعادة تصنيفهم في الأسلاك الجديدة وفق الشروط المنصوص عليها في م 150 أعلاه ، طبقاً لأحكام قانونهم الأساسي السابق "

² Essaid TAIB ,op.cit. p 103.

وإذا تم التطرق لإدارة المجلس الشعبي الوطني فإن مهمة هذه الأخيرة لا تختلف كثيراً عن الشيء المذكور في الأمر 03/06 ، حيث جاء في مضمونه الباب الرابع بعنوان " تنظيم المسار المهني " المتضمن سبعة فصول وبالموازاة في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني يوجد الباب الثالث بعنوان " تنظيم المسار المهني و سيره " والذي احتوى خمسة (5) فصول فقط .

وحيث تتطرق الدراسة للتوظيف ، فإنها سنتناول شروط التوظيف وطرقه ، وكذلك بدء شغل الوظيفة.

أولاً - شروط التوظيف :

جاء ذلك في المادة 37 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني حيث نصت على : " لا يجوز توظيف أي شخص في إدارة المجلس الشعبي الوطني ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية :

- أن يكون جزائري الجنسية
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية
- ألا يكون محكوماً عليه بعقوبات مخلة بالشرف
- تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد شغلها.

تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة في المجلس الشعبي الوطني بثمانية عشرة (18) سنة كاملة ."

لقد جاءت هذه المادة في بداية الفصل الأول من الباب الثالث من اللائحة ، ولم تسبقها أي مادة تشير إلى مبدأ المساواة ، كما هو الشأن بالنسبة لنص الأمر 03/06 ، الذي سبقت فيه المادة 75 المحددة لشروط التوظيف بالمادة 74 التي نصت على مبدأ المساواة ، ولعل مبرر ذلك أن نص اللائحة أشار إلى هذا المبدأ الدستوري في بداية مقتضيات النص ، وهو الشيء المفترق في نص الأمر 03/06 كما تم توضيح ذلك عند التطرق للأسس و المبادئ

المعتمدة في صياغة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني (المبحث الأول من الفصل الأول) .

وفيما يأتي بيان المقارنة بين المادة 75 من الأمر 03/06 و المادة 37 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني :

- بالنسبة لشرط الجنسية :

اشتركت المادتين في ذكر هذا الشرط ، دون أي تحديد إذا كانت أصلية أو مكتسبة .

- بالنسبة لشرط التمتع بالحقوق المدنية :

شرط مشترك بين المادتين ، وهو يتعلق بحسن السيرة والسلوك (Bonne moralité) أي بأخلاقيات المهنة (Déontologie professionnelle) كما يعني أيضا التمتع بالحقوق المدنية أي " الحق في أن ينتخب وينتخب ، ومن حمل أي وسام والحق في أن يكون عضواً مساعداً محلفاً أو خبيراً أو شاهداً على أي عقد أو أمام القضاء .

الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري يصنف الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية ضمن العقوبات التكميلية المنصوص عليها في أحكام المادة 09 من القانون 23/06 المؤرخ في 20/12/2006 المعدل و المتمم للأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون العقوبات ويتمثل الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية طبقاً لأحكام المادة 9 مكرر 1 في العزل أو الإقصاء من جميع الوظائف و المناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة ...¹

- شرط الصحيفة القضائية : والذي يعني التأكد من غياب عدم الملائمة الجزائية أو السلوكية مع ممارسة الوظيفة المترشح لها أو المشغولة . والتي تثار حولها عدة تساؤلات خصوصاً حول رد الاعتبار .²

وهذا شرط منصوص عليه فقط في المادة 75 الفقرة 3 من الأمر 03/06 ، أما المادة 37 من اللائحة فقد أغفلت هذا الشرط ، ونصت على : " ألا يكون محكوماً عليه بعقوبات مخلة بالشرف " .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 200 ، وللإشارة فإن المادة 09 مكرر ذكرت صوراً أخرى للحرمان من هذه الحقوق .

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 201 ، وما بعدها

وهنا يطرح التساؤل عن سبب إقحام هذا الشرط بهذه الصياغة ، وعدم نسخ أو نقل الفقرة من المادة 75 من الأمر 03/06 أو اشتراط صحيفة السوابق القضائية أم أن هذه الصياغة الغامضة يقصد منها اللجوء لإجراء تحقيق إداري سابق للتوظيف الذي نصت عليه المادة 77 الفرع الثانية من الأمر 03/06 ؟

مهما يكن القصد من ذلك ، وفي ظل عدم النص على صحيفة السوابق القضائية فالسؤال المطروح : كيف للمترشح إثبات عدم الحكم عليه بعقوبات مخلة بالشرف ؟ وهل المحكوم عليهم بعقوبات غير مخلة بالشرف يمكن قبول توظيفهم ؟
- الوضعيات تجاه الخدمة الوطنية :

هنا يلاحظ الفرق في الصياغة فقط ، حيث الأمر 03/06 نص على أن : " يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية " . بينما اللائحة نصت على : " تسوية وضعيته تجاه الخدمة الوطنية .

- توفر شروط السن و القدرة البدنية والذهنية ، وكذلك المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة :

هنا يلاحظ تطابق الصياغة بين المادتين . ولكن في الوقت الذي يتضمن الأمر 03/06 مادة مستقلة تحدد السن الدنيا ، وهي المادة 78 ، فإنه في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني توجد الفقرة الثانية من المادة 37 هي المحددة للسن الدنيا ، وهي 18 سنة كاملة.

وفيما يتعلق بالقدرة البدنية والذهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة ، فإنه لا يمكن تعيين أي مترشح في وظيفة عمومية ما لم يقدم للإدارة شهادة طبية مسلمة من طبيب عام ممارس ومحلف ، تؤكد أن المعني سليم ، غير مصاب بأي مرض أو عاهة تتنافى وممارسة مهامه إلى جانب المواصفات الطبية الأخرى المطلوبة¹

أما توفر المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة فهو مرتبط بالمهام والصلاحيات التي يختص بها كل سلك أو رتبة مصنفة في قائمة الوظائف².

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 204

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 205

يبقى في الأخير التنبيه إلى أن المادة 38 من اللائحة نصت على : " يمنع أي توظيف لا يؤدي إلى شغل منصب شاغر بصيغة قانونية ". وهو تكرر لما ورد في المادة الثامنة (08) من نفس النص ، والتي سبق الحديث عنها فيما يخص التعيين.

ثانياً - كيفيات التوظيف :

نصت على ذلك صراحة المادة 39 من اللائحة : "يتم التوظيف حسب إحدى الكيفيات الآتية :

- مسابقة على أساس اختبار .
 - مسابقة على أساس الشهادة .
 - امتحانات أو اختبارات مهنية .
 - عن طريق الاختيار من بين المستخدمين الذين تتوفر فيهم الأقدمية المطلوبة لهذا الغرض ، والمسجلين في قائمة التأهيل ، أو الذين تابعوا التكوين المشترك ، عند الاقتضاء ، بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة .
 - على أساس الشهادة في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي .
- واختلفت هذه المادة عن نص المادة 80 من الأمر 03/06 التي حددت الكيفيات في :
- المسابقة على أساس الاختبار .
 - المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين .
 - الفحص المهني.
 - التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويناً متخصصاً منصوصاً عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة .
- كما أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أغفل الحديث عن إثبات التأهيل ، وهو الشيء الذي ذكرته صراحة المادة 79 من الأمر 03/06 حين نصت " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو انجازات أو مستوى تكوين " .
- ونصت المادة 40 من اللائحة أنه بمقتضى تعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني تحدد النسب المخصصة لمختلف طرق التوظيف ، في حين نصت المادة 82 من

الأمر 03/06 على أن : " تحدد كفاءات تنظيم المسابقات المنصوص عليها في المادة 80 أعلاه وإجرائها عن طريق التنظيم " .

أما عن كفاءة إعلان النتائج ، نصت المادة 81 من الأمر 03/06 على : " يعلن نجاح المترشحين في مسابقة على أساس الاختبارات أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق " . في حين أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني خصص لكفاءة إعلان النتائج مادتين هما : المادة 41 التي نصت على : " تتولى لجنة الانتقاء اختيار المترشحين للمسابقة على أساس شهادات أو مسابقات أو امتحانات أو اختبارات مهنية " .

تقوم لجنة الانتقاء بإعداد قائمة المترشحين المقبولين حسب الاستحقاق ، وهذه المادة لم تستعمل مصطلح " نجاح المترشحين " بل نصت على " المترشحين المقبولين " .
تجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة كانت تسمى " لجنة التحكيم " في مشروع النص ، وتم اعتماد تسمية " لجنة الانتقاء " توكيافاً للدقة والوضوح¹ .

أما المادة الثانية التي جاءت في إطار موضوع إعلان النتائج ، فهي المادة 42 التي نصت على : " تحدد تشكيلة لجنة الانتقاء وكفاءات تنظيم المسابقات و الامتحانات المهنية المشار إليها في المادة 39 أعلاه ، والإعلان عن نتائجها بتعليمية من مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

الجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري ، وفي إطار الاستثناءات و المزايا الممنوحة لبعض فئات الأفراد من المجتمع ولأسباب موضوعية ، نص القانون 07/99 المؤرخ في 1999/07/05 المتعلق بالمجاهد و الشهيد ، على امتيازات لفائدة الموظفين و الأعوان العموميين الذي لهم صفة مجاهد ، أرملة شهيد و ابن الشهيد ، الموجودين قيد الخدمة في المؤسسات و الإدارات العمومية² .

وقد اعتمدت هذه الامتيازات كذلك بالنسبة لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، حيث في مقتضيات النص إشارة واضحة إلى هذا القانون ، مما يدل على العمل به .

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7 .

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 206 .

وإذ أن المادة 93 من الأمر 03/06 ألزمت الإدارة المستخدمة بتكوين ملف إداري لكل موظف ، وذلك تيسيراً للتسيير الإداري لمساره المهني ، ملف يتضمن مجموع الوثائق المتعلقة بالشهادات و المؤهلات و الحالة المدنية والوضعية والإدارية للموظف . وتسجل هذه الوثائق وترقم و تصنف باستمرار .

ونصت هذه المادة على شرطين أساسيين يخصان هذا الملف هما :

- يتم استغلال الملف الإداري لتسيير الحياة المهنية للموظف فقط .
- يجب ألا يتضمن الملف الإداري أي ملاحظة حول الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية للمعني .

وإذا كانت هذه المادة المتوفرة على ضمانات أساسية للموظف حول عدم تسجيل ملاحظات في ملفه ، فإنها قد جاءت تحت عنوان فصل " التسيير الإداري للمسار المهني للموظف " في نص الأمر 03/06 .

إن البحث عن مادة شبيهة بالمادة 93 المذكورة أعلاه ، في نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني يوصل إلى المادة 53 التي جاءت تحت عنوان الفصل الثالث : " الترسيم " التي نصت على أنه : " يتعين على الإدارة تكوين ملف شخصي لكل موظف ، يتضمن كل الوثائق المتعلقة بوضعيته الإدارية والتي يجب تسجيلها و ترقيمها وتصنيفها باستمرار .

كما تدون القرارات الخاصة بالعقوبات التأديبية في ملف المعني بالأمر ، ويمكن سحبها حسب الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي " .

وإذ ينتقد إدراج هذه المادة تحت الفصل المتعلق بالترسيم ، فإنها تنتقد كذلك من زاويتين أخرتين :

- عدم تضمينها للضمانات المذكورة في المادة 93 من الأمر 03/06 .
- حديثها عن العقوبات التأديبية ، وهي قضية معالجة في باب خاص .

ثالثاً - بدء شغل الوظيفة : وهو حسب اللائحة يمر بمرحلتين : التريص و الترسيم .
1) - التريص : مجرد التوظيف ، لا يعني أن المترشح تم قبوله نهائياً...بل يتوجب عليه تجاوز عائق فرعي ، بالمرور عبر فترة تريص¹ .

هذه الفكرة تضمنتها المادة 43 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، والذي جاءت متصدرة مواد الفصل الثاني المعنون بـ " فترة التريص " .
وقبل التفصيل في ما يتعلق بفترة التريص ، تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أغفل الحديث على إجراء أساسي وهو التنصيب² والذي هو معبر عن شغل الموظف للمنصب ، والتحاقه به ، ويثبت عادة بمحضر تنصيب...و أكثر من ذلك ، التنصيب يثبت آجال استحقاق الراتب ، هذا الأخير المعتبر كمقابل للعمل المقدم ، على أساس قاعدة العمل المنجز (service fait).
ليس غريباً أن يغفل هذا الإجراء من طرف القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، لأن الأمر 03/06 لم ينص عليه .

فيما يخص " التريص " لموظفي المجلس ، فقد نصت المادة 43 المذكورة أعلاه ، على أنها صفة يعين بها المترشح المقبول ، ويخضع لها لمدة سنة واحدة (المادة 44) . ولم تتضمن هذه المادة أي إشارة لإمكانية الاستفادة من تكوين تحضيري في بعض الوظائف ، على عكس ما جاء به الأمر 03/06 في المادة 84 منه (... ويمكن بالنسبة لبعض الأسلاك أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل وظيفته)

وتتوج فترة التريص ، حسب المادة 45 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بـ — :

-إما ترسيم المتريص في رتبته

-إما إخضاعه لفترة تريص إضافية مرة واحدة ولنفس المدة

-وإما تسريحه دون إشعار مسبق ودون تعويض

وما يلاحظ أن هذه المادة نسخة مطابقة للمادة 85 من الأمر 03/06 .

¹ Essaid TAIB , op.cite, p 128.

² Essaid TAIB , op. cite, p 13.

وقد أعفت المادة 46 أولئك الذين تم توظيفهم عن طريق الكيفيتين المنصوص عليها في الفقرتين 3 و 4 من المادة 39 للخضوع إلى فترة التبرص .

وتتبع الأحكام المتضمنة في الفصل الثاني بخصوص المترص، حيث تقرر:

- خضوع المترص للواجبات المفروضة على الموظف، والاستفادة من نفس الحقوق مع مراعاة أحكام القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، (هذا نص المادة 47 من اللائحة المطابقة المادة 87 من الأمر)

- حرمان المترص من الاستفادة من الانتداب، أو الإحالة على الاستيداع (المادة 48) وهذا منصوص عليه في المادة 88 من الأمر 03/06 ، مع ملاحظة أن هذه الأخيرة استثنت المترص من إجراء النقل (mutation) في حين أغفلت المادة 48 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني الحديث عن النقل ، ربما على أساس أن مكان العمل هو مصالح المجلس الشعبي الوطني ، ولكن التساؤل يطرح : هل يمكن أن يستفيد المترص من حقه في التحويل من مصلحة إلى أخرى (changement de service) ؟

- عدم إمكانية انتخاب المترص عضوا في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الخدمات الاجتماعية ، مع إمكانية مشاركته في انتخاب ممثلي السلك الذي قد يرسم فيه (المادة 49) وهذا الحكم مستخرج من المادة 89 من الأمر 03/06

- ترفع المسائل المتعلقة بوضعية المترص أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة في السلك الذي قد ينتمي إليه (المادة 50 من اللائحة) وهي نسخة عن المادة 91 من الأمر 03/06 .

وحول كل ما سبق ذكره تُسجل ملاحظتين :

- إغفال القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني لمبدأ عام نصت عليه المادة 90 من الأمر 03/06 وهو : فترة التبرص فترة خدمة فعلية وتؤخذ في الحسبان عند احتساب الأقدمية للترقية في الرتبة وفي الدرجات وللتقاعد .

- أحال الأمر 03/06 في مادته 92 على النصوص التنظيمية لتوضيح كيفية تطبيق أحكام الفصل المتعلق بالتبرص ، في حين أغفل القانون الأساسي الخاص لموظفي

المجلس الشعبي الوطني الإحالة على تعليمات المكتب ، وهذا رغم ما تستحقه هذه المرحلة (التريص) من توضيحات.

2) - الترسيم : **titularisation** ويعرف بأنه " هو عملية قانونية تالية للتعين"¹ الحديث عن أحكام هذه العملية متضمن في الفصل الثالث من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بحيث نصت المادة 51 على : "يتوقف الترسيم المنصوص عليه في المادة 45 أعلاه على التسجيل في قائمة التأهيل التي تضبطها اللجنة الإدارية والمتساوية الأعضاء المختصة ، بناء على تقرير من المسؤول السلمي ". وعليه يستنتج أن الترسيم مشروط ب :

- إنهاء فترة التريص - تقرير المسؤول السلمي

- التسجيل في قائمة التأهيل التي تضعها اللجنة المتساوية الأعضاء ،

إن هذه المادة نسخة عن المادة 86 من الأمر 03/06 ، وتتمتع للحديث عن الترسيم ، نصت المادة 52 من اللائحة على أن يتم الترسيم بقرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين ، وهذه المادة مقتبسة من المادة 95 من الأمر 03/06 التي تنص على أن : " تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها " هذا اقتباس محل نظر ، ذلك أن الأمر 03/06 موجه للتطبيق على كامل الإدارات المركزية والمحلية ، وهي تختلف من حيث سلطة التعيين ، أما في المجلس الشعبي الوطني فسلطة التعيين واحدة ، وكان من المفروض التغاضي أصلاً عن مثل هذه المادة .

أما المادة 53 الواردة في هذا الفصل ، فقد أشير سابقاً أن مضمونها متعلق بتسيير ملف الموظف ، و لا علاقة له بالترسيم . وهي مستنبطة من نص المادة 93 من الأمر 03/06 ، مع بعض التعديلات .

أما المادة 54 الواردة في هذا الفصل فقد نصت على أن : " تبلغ للموظف القرارات المتضمنة الترسيم أو الترقية أو العقوبة أو إنهاء المهام " .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 215 .

وإذ يلاحظ فيها حديث عن قرار الترسيم وغيره من القرارات ، وبذلك لا معنى لوضعها في الفصل الخاص بالترسيم ، كما يلاحظ أنها اقتباس من المادة 95 من الأمر 03/06 ، هذه الأخيرة التي كانت أشمل وأوضح ، بل ونصت على مبدأ عام يتعلق بتبليغ الموظف بكل القرارات الإدارية المتعلقة بوضعيته الإدارية ، بل ونصت على نشرها في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية ، و أحالت على التنظيم قصد توضيحات أكثر .

وحول ما سبق معالجته حول الترسيم ، يمكن القول أن :

- إدراج فصل مستقل للحديث عن الترسيم ، أمر يحتاج إلى مراجعة ، ذلك أنه يمكن إدراج المادة 51 من هذا الفصل في الفصل المتعلق بالتريص .

- إعادة عنوان الفصل المدرج حالياً تحت عنوان " الترسيم " وعنوانه بالتسيير الإداري للملف وتضمينه نفس مواد الأمر 03/06 ، والتي هي موجودة في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ولكن مبعثرة وغير مضبوطة .

إلا وباعتبار أن الموظف قد تم ترسيمه ، فسيتم فيما يأتي دراسة مختلف الوضعيات التي يمر بها الموظف أثناء حياته المهنية في إدارة المجلس الشعبي الوطني ، وحالات إنهاء علاقة العمل.

المطلب الثاني : سيرورة المسار المهني وحالات إنهاء علاقة العمل .

بعد إقرار لجنة الانتقاء لنجاح المترشح¹ ، واجتيازه لفترة التريص ، واستفادته من قرار الترسيم ، فإنه سيكون في مسار مهني تختلف الوضعيات التي قد يدرج ضمنها (الفرع 1) وفي المقابل يمكن أن تعرف علاقة العمل حالات تؤدي إلى إنهاؤها (الفرع 2) .

الفرع الأول : الوضعيات القانونية الأساسية.

جاءت في الباب الخامس (5) من أحكام القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، و عدتها المادة 75 من هذا في الباب كما يأتي :

- النشاط .
- الانتداب .
- الإحالة على الاستيداع .
- خارج الإطار .
- الخدمة الوطنية .

¹ - يؤخذ بعين الاعتبار موظف جديد.

ثم جاءت معالجتها في خمس (05) فصول متتالية .

أما في الأمر 03/06 فالباب السادس (6) منه تضمن الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله . ثم عدت المادة 127 منه الوضعيات كما يأتي :

1- القيام بالخدمة . 2- الانتداب . 3- خارج الإطار .

4- الإحالة على الاستيداع . 5- الخدمة الوطنية .

ونصت في الفقرة الثانية على أن تحدد القوانين الأساسية الخاصة بنسب الموظفين الذين يمكن وضعهم في الوضعيات المنصوص عليها في الحالات: 2 و 3 و 4 .

ومن هذه المقارنة البسيطة يستنتج :

- عدم تماثل عنوان البابين ، مما يدل على عدم إمكانية نقل الموظف في إدارة المجلس الشعبي الوطني .

- اختلاف ترتيب الحالات بين نصي المادتين 75 و 127 ، وهو الشيء الذي يجهل سببه ، مع اختلاف التسمية للوضعية الأولى : " النشاط " - " القيام بالخدمة " ¹ .

- أغفلت المادة 75 من اللائحة الإشارة إلى تحديد نسب الموظفين الذين يمكنهم الاستفادة من الانتداب ، أو الإحالة على الاستيداع أو خارج الإطار ، وهو الشيء الذي يبقى محل تساؤل ؟ هل هو سهوٌ يمكن تداركه ؟ أم تعمد مقصود ؟

وإذ تكتسي وضعية النشاط ² أهمية كبيرة . لأنها محل تطبيق أغلب أحكام اللائحة فإنها ستخصص بدراسة تفصيلية أولاً ، ثم الوضعيات الأربعة الأخرى ثانياً .

أولاً : وضعية النشاط : حيث يُشرح مفهومها القانوني ، وما يرتبط بها .

(1) - مفهوم وضعية النشاط :

هي الوضعية التي تسمى عادية لأن الموظف يؤدي المهام المرتبطة برتبته ومنصب العمل الذي يشغله ، سواء في إطار سلكه الأصلي ، أو في إطار منصب أو وظيفة عليا ³ .

¹ الاصطلاح الوارد: l'activité في كلا النصين باللغة الفرنسية ،

² سيتم استعمال المصطلح الوارد في ق أ خ م المجلس الشعبي الوطني .

³ Essaid TAIB , op. cite, p 167 .

أو هي : تتمثل أساسا في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه أو المشغول بصفة شخصية و التقيد بقواعد المصلحة¹.

حسب المادة 76 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني :
" يكون موظف المجلس الشعبي الوطني في وضعية نشاط عندما يمارس فعليا المهام المطابقة لمنصب عمله " .

وهي تقريبا نص المادة 128 من الأمر 03/06 مع اختلاف بسيط ، حيث هذه الأخيرة كانت أكثر تفصيلا : " القيام بالخدمة هي وضعية الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها ، المهام المطابقة لرتبته أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و 15 من هذا الأمر " .

وإذا كان الالتزام بالقيام بالخدمة يفرض على الموظفين جملة من الالتزامات منها التقيد بمواعيد أوقات العمل وانجاز المهام المرتبطة بوظائفهم²... فإن المادة 77 من اللائحة نصت على اعتبار الموظف في وضعية نشاط في الحالات الآتية :

1- عطلة سنوية. 2- عطلة مرضية. 3- عطلة بسبب حادث عمل.

4- عطلة أمومة. 5- غياب مرخص. 6- تكوين لفائدة المجلس الشعبي الوطني.

7- استدعاء لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط.

8- استدعاء في إطار الاحتياط.

وان جاءت المادة 77 من اللائحة مطابقة للمادة 129 من الأمر 03/06 ، إلا أنها اختلفت عنها جزئياً في تحديد الحالات بحيث تضمنت ثمانية (08) حالات بينما الأمر 03/06 يعدد سبعة حالات (07) فقط ، والسبب هو اعتبار الحالة الثانية المنصوص عليه في الأمر 03/06 حالتين في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني . وقد اكتفى القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بالاعتناء من المادتين 128 و 129 فقط من الأمر 03/06 ؛ في حين هناك مواد أخرى في الأمر 03/06 تناولت تفصيلا حول " وضعية القيام بالخدمة " لاسيما :

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 278 .

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 278 .

- ما جاء في المادة 131 والمتعلقة بإمكانية وضع الموظفين تحت تصرف جمعيات وطنية معترف لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية لمدة سنتين (02) قابلة للتجديد مرة واحدة .

فعدم نص اللائحة على الفكرة المحتواة في المادة 131 من الأمر يثير التساؤل : هل يرجع السبب لقلة تعداد الموظفين¹ ؟

أم يرجع لرغبة إدارة المجلس ، و كذلك النواب الذين صادقوا على القانون الأساسي الخاص في احتكار الاستفادة من مؤهلات موظفي المجلس ، دون إمكانية الاستفادة أي قطاع آخر ولو كان الجمعيات الوطنية ذات الصالح العام والمنفعة العمومية ؟

- ما تضمنته المادة 130 من الأمر 03/06 حول إمكانية وضع موظفين تابعين لبعض الرتب في حالة القيام بالخدمة لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى غير التي ينتمون إليها هذه الإمكانية متاحة في الوظيفة العمومية لتشابه أحكامها ومنطقاتها ، ولكن عدم النص على الانتقال من إدارة المجلس الشعبي الوطني إلى إدارة مجلس الأمة - مثلاً - وكلاهما من السلطة التشريعية ، يبقى محل تساؤل ؟ إذا ما أُعتبر عدم الانتقال من إدارة المجلس الشعبي الوطني إلى الوظيفة العمومية قد يبرره الاختلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الموظف الذي يكون في وضعية نشاط وممارسة فعلية للمهام الموكلة له من طرف إدارة المجلس ، ستبادله الإدارة بتقييم أدائه لعمله ، وتمنحه المقابل عن ذلك ، وهذا ما سيتضمنه العنصر الموالي .

2 - متطلبات وضعية النشاط :

إن الموظف الممارس لمهامه يخضع للتقييم لمعرفة مدى تأديته واضطلاعه بما تم تكليفه به ، وقد أفردت اللائحة للتقييم فصلاً رابعاً مستقلاً في الباب المتعلق بتنظيم المسار المهني وسيره ، وأردفته بفصل خامس تحت عنوان " آثار التقييم " .

¹ - التصريح بعددهم اعتبر سراً لا يمكن البوح به لطالب جامعي حسب أحد المسؤولين في إدارة المجلس.

I (- التقييم :

حسب ما جاء في المادة 55 من اللائحة فإنه : " يخضع كل موظف خلال مساره المهني لتقييم مستمر و دوري بهدف تقدير مؤهلاته وفق مناهج محددة ". وهو نفس نص المادة 97 من الأمر 03/06 .

ونصت المادة 56 على أنه يتم الاعتماد على معايير موضوعية في تقييم الموظف تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير :

- مدى احترام الالتزامات العامة .
- الكفاءة في تأدية المهام المسندة إليه .
- الفعالية و المردودية
- المؤهلات لشغل منصب عال أو وظيفة عليا

وقد تشابهت هذه المادة مع ما جاء ذكره في المادة 99 من الأمر 03/06 إلا أنها انفردت بالنقطة الرابعة التي تجعل من التقييم محطة انطلاق لإمكانية الظفر بمنصب عال أو وظيفة عليا .

وإذا كانت المادة 100 من الأمر 03/06 نصت أن تحدد المؤسسات و الإدارات العمومية مناهج التقييم الملائمة لطبيعة نشاطات المصالح المعنية ، بعد استشارة اللجان المتساوية الأعضاء ، وبعد موافقة الهيكل المركزي للوظيفة العمومية ، فإن المادة 57 من اللائحة أوكلت لإدارة المجلس تحديد طريقة التقدير ومعايير التقييم بالتنسيق مع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء . ولا دخل لأي طرف ثالث آخر يمنح موافقة أو لا يمنحها كما هو الحال في الوظيفة العمومية .

أضافت المادة 57 في فقرتها الثانية أنه يتم سنويا إعداد بطاقة التقييم ذات الصلة بمخططات الترقية والترفيغ¹ ، أما عن الجهة التي لها صلاحيات التقدير والتقييم فقد حددتها المادة 58 من اللائحة بأنها السلطة السلمية المختصة وأضافت له يتم التقييم دورياً ، وترتب عليه علامة مرفقة بملاحظة عامة ، وهذا نفس مضمون فقرتي المادة 101 من الأمر 03/06 هذا الأخيرة التي نصت على تقييم منقط ولم تنص على مصطلح " علامة " .

¹ حسب النص باللغة الفرنسية Promotion et avancement

ثم أضافت المادة 58 التصييص على أن تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني الذي بإمكانه الاحتجاج¹ بشأنها ، وإخطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي يمكنها اقتراح مراجعتها ، وهذا كله مقتبس من المادة 101 من الأمر 03/06 .

ما يلاحظ في المادة 58 من اللائحة غياب النص على حفظ بطاقة التقييم في ملف الموظف ، وهي الفكرة التي احتوتها الفقرة 2 من المادة 102 من الأمر 03/06 .

II (- آثار التقييم :

حيث تم افتتاح الفصل الخامس بالمادة 59 التي تنص على : " يهدف تقييم الموظف إلى تمكينه من معرفة قدراته وتحسين مستواه ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نصت على هدف آخر للتقييم هو : "...تمكين الإدارة من انتقاء الموظفين لاسيما الذين :

-يستحقون الترفيع والترقية

-يستفيدون من امتيازات أو مكافآت خاصة

-يتم قبولهم في مسابقات أو يستفيدون من دورة تكوينية للارتقاء إلى سلك أعلى.

-يستفيدون من دورة تحديد المعارف أو تحسين المستوى

-ينتقلون إلى منصب آخر من نفس المستوى

وما يلاحظ أن المادة منحت هذه الصلاحية للإدارة دون إشراك للجنة المتساوية الأعضاء، ودون النص على إمكانية التظلم بشأن قرارات الإدارة ، ذلك أن المادة 58 نصت فقط على الاحتجاج بشأن نقطة التقييم فقط .

وان كانت المادة 59 أعلاه مقتبسة من المادة 98 من الأمر 03/06 ، إلا أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني جاء بأكثر تفصيل أعطى للتقييم تمييزاً عن مثيله في الوظيفة العمومية . بحيث في هذا الأخير تنحصر أهداف التقييم فقط حسب المادة 98 في :

-الترقية في الدرجات

-الترقية في الرتبة

-منح امتيازات مرتبطة بالمردودية و تحسين الأداء

¹ - الأمر 03/06 استعمل مصطلح " تظلم " ويمكن اعتباره أدق وأوضح .

-منح الأوسمة التشريفية و المكافآت

تستمر قراءة الفصل الخاص بآثار التقييم في نص اللائحة ، وفيها تبرز المادة 60 التي تقرر أن " يستفيد الموظف الذي أثبت ، أثناء القيام بوظائف أو بمناسبة جدارة متميزة لفعاليته أو مردوده أو لمجهوداته الخاصة التي ساهمت في تحسين الأداء ، من الامتياز أو الامتيازات و المكافآت المقدره في المادة 61 أدناه"

وطبقا للمادة 61 فإن : الامتيازات و المكافآت تشمل ما يأتي :

-التخفيض في الأقدمية

-منح جوائز

-إسداء أوسمة شرفية

إذا فالجدارة المتميزة في إدارة المجلس الشعبي الوطني لها مقابل قد يكون الثلاث الصور المذكورة في المادة 61 ، وتفصيلاتها كالاتي :

- التخفيض في الأقدمية :

التي يستفيد منها الموظف " الجدير " إما للترفيح في الدرجات أو في نفس الرتبة ، وإما لإجراء الامتحانات و الاختبارات والمسابقات المفتوحة للمعنيين ، وذلك بناءً على اقتراح من مسؤوله السلمي حسب نص المادة 62.

هذه الفكرة غير منصوص عليها في الأمر 03/06 والذي اكنفى الفصل الرابع من الباب الرابع منه بالحديث عن تقييم الموظف ، واكتفت مادته 98 بأهداف التقييم ، واكتفت مادته 106 بتعريف الترقية في الدرجات ، دون إشارة إلى أي إمكانية لتخفيض الأقدمية . إنها إذاً خصوصية وميزة جاء بها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني.

- منح جوائز :

حسب المادة 63 ، تمنح لأحسن الموظفين في مجموعة معينة ، على أساس جدول استحقاق تعده الإدارة ، ويمكن إرفاق الجائزة بمكافأة مالية . إنها خصوصية لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، ولم يرد ذكر ما يشابهها في الأمر 03/06 ورغم ذلك يمكن طرح تساؤلات حول هذا الإجراء :

- ما المقصود بمجموعة معينة ؟ هل تلك المذكورة في المادة 7 من اللائحة : المجموعة أ - المجموعة ب - المجموعة ج ؟

-كيفية إعداد جدول الاستحقاق ؟ وهل للجان المتساوية الأعضاء إمكانية المشاركة ؟
-هل هذا الإجراء سنوي أم مقترن بشروط ؟

- إسداء الأوسمة الشرفية : حسب المادة 64 فإن الأوسمة الشرفية تسدى مكافأة للموظف على تقانيه وإخلاصه في العمل . وتمنح حسب المادة 65 من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني على أساس تقرير معمل من المسؤول السلمي ، وبعد استشارة اللجنة متساوية الأعضاء المختصة .

وقد جاء في الأمر 03/06 حديث عن الأوسمة الشرفية و المكافآت في المادة 112 و 113 اللتين وردتا في الفصل السابع من الباب الرابع ، وأقرتا إمكانية استفادة موظفي الوظيفة العمومية من أوسمة شرفية ومكافئة تحدد طبيعتها وخصائصها وكيفية منحها عن طريق التنظيم ، بالإضافة إلى أنها مشروطة باستشارة لجنة خاصة تتشأ لدى السلطة الوزارية المختصة ، وتشكيلة هذه اللجنة وسيرها وصلاحياتها يحدد عن طريق التنظيم .

وإذ جاءت معظم مواد القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني مقتبسة من الأمر 03/06 فإن ذلك ما جعل واضعي القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني يقرون في المادة 66 من هذا النص على أن كيفية تطبيق المواد من 62 إلى 65 تحدد بتعليمية من مكتب المجلس الشعبي الوطني ، وذلك للتفصيل أكثر في هذه الامتيازات والمكافآت التي تكون محل إشهار داخل المجلس حسب الفقرة 02 من المادة 65 من نفس النص.

ثانيا : الوضعيات الأخرى لموظف المجلس الشعبي الوطني .

وهي المرتبة تباعاً في المادة 75 من اللائحة ، وبعد دراسة وضعية النشاط ، تبقى أربع وضعيات هي : الانتداب ؛ الإحالة على الاستدعاء ؛ خارج الإطار و الخدمة الوطنية .
و ستم معالجتها على الترتيب فيما يأتي :

1 - وضعية الانتداب : Détachement

التي تطرقت إليها اللائحة في الفصل الثاني من الباب الخامس ، والذي ضم المواد من 78 إلى 84.

يعرف الانتداب حسب المادة 78 بأنه : "حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي ويستمر في الاستفادة من حقوقه في الأقدمية والترقيم و التقاعد في سلكه ، وهو قابل للإلغاء.

وهذا نفس التعريف الذي أورده المادة 183 من الأمر 03/06 ، لكن هذه الأخيرة زادت بأنه يمكن وضع الموظف خارج إدارته الأصلية ، وهو الإجراء (أو الإمكانية) المفقودة في تعريف الانتداب في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، حيث اكتفى بالسلك فقط.

I - أنواع الانتداب : وهما نوعان : الانتداب بقوة القانون ، والانتداب الإرادي .

أ - الانتداب بقوة القانون : وهو حسب المادة 79 من اللائحة لتمكين الموظف من ممارسة :

- مهمة عضو في الحكومة

- عهدة انتخابية دائمة لدى مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية

-وظيفة عليا في الدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية

-تمثيل الدولة لدى المؤسسات والهيئات الدولية

-مزاولة تكوين أو دراسات بتعيين من المجلس الشعبي الوطني

لقد تم اقتباس مثل هذه الحالات في المادة 134 من الأمر 03/06 ، إلا أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أغفل ذكر حالتين إضافيتين :

- عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به ، وهذه الحالة أغفلتها اللائحة، وسيأتي التفصيل حول ذلك عند التطرق للحق النقابي ، كحق غير منصوص عليه في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

- متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة ، وهذه الحالة لم تذكر ، وربما السبب في ذلك أن اللائحة هي الإطار العام الذي لا تتفرع عنه قوانين أساسية خاصة

عكس ق أ و ع الذي أقر في المادة (3) منه وجود قوانين أساسية خاصة لبعض الإدارات والأسلاك.

ب- الانتداب الإرادي : والذي يتم حسب المادة 80 من اللائحة بطلب من الموظف قصد تمكينه من ممارسة :

-نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أو في رتبة غير رتبته الأصلية
-وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزء منه
-مهمة بصدد التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية .
وهذه الحالات الثلاثة مذكورة بنفس الترتيب في المادة 135 من الأمر 03/06.

(II) - إجراءات الانتداب :

حسب المادة 82 من اللائحة فإن الإحالة على الانتداب تتم بقرار إداري تتخذه السلطة المؤهلة لمدة ستة (06) أشهر على الأقل و خمس (05) سنوات على الأكثر غير أن مدة الانتداب بقوة القانون تعادل الفترة الزمنية أو العهدة أو التكوين والدراسات المعنية بالانتداب.
نفس هذا الإجراء منصوص عليه في المادة 136 من ق أ ع و ع ، لكن اللائحة أضافت شروطاً لم يرد ذكرها في الأمر 03/06، وهذه الشروط حسب المادة 81 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني هي :
-لا يمكن وضع الموظف في حالة الانتداب إلا إذا كان في وضعية نشاط ، و تتوفر فيه خمس (5) سنوات خدمة فعلية بالمجلس الشعبي الوطني .
-لا يمكن أن يفوق العدد الإجمالي للموظفين الممكن انتدابهم نسبة 5 % عن كل رتبة.
وهذا الشرط لا يخص حالات الانتداب بقوة القانون حسب المادة 81 الفقرة 1 من اللائحة.

(III) -القواعد التي يخضع لها الموظف أثناء مدة الانتداب :

حسب المادة 83 القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فإن الموظف الذي يكون في وضعية الانتداب يخضع للقواعد التي تحكم المنصب الذي تم انتدابه إليه .

كما يخضع في مجال التقييم وتقاضي راتبه إلى المؤسسة أو الإدارة العمومية أو الهيئة التي أنتدب إليها. إلا أنه من أجل مزاولة تكوين أو دراسات ، يمكنه أن يتقاضى راتبه من المجلس .

إن هذه القواعد وردت كذلك في المادة 137 من الأمر 03/06 ، ولكن المادة 83 من اللائحة أحالت على مكتب المجلس ليحدد كيفيات تطبيق هذه المادة بمقتضى تعليمة صادرة عنه.

في حين أن الأمر 03/06 أحال على التنظيم لتحديد كيفيات تطبيق أحكام الفصل المتعلق بالانتداب ، وليس فقط القواعد التي يخضع لها الموظف المنتدب .

(IV) - حالات انتهاء الانتداب :

مبدئياً ، الانتداب كوضعية من الوضعيات القانونية للموظف قابل للإلغاء (المادة 78 الفقرة 2 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني) .

وحسب المادة 84 من نفس النص ، فإنه يعاد إدماج الموظف عند انقضاء فترة الانتداب في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائداً على العدد

وهنا يلاحظ الاختلاف مع ما ورد في المادة 138 من الأمر 03/06 التي نصت على إعادة إدماج الموظف في سلكه الأصلي ، لا رتبته الأصلية كما جاء في لائحة المجلس الشعبي الوطني .

(2) - وضعية الإحالة على الاستيداع : La mise en disponibilité :

تتمثل هذه الحالة في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل ، وتؤدي إلى :

- توقيف راتب الموظف

- وحقوقه في الأقدمية وفي الترفيع في الدرجات وفي التقاعد ، حسب المادة 85 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، والتي جاءت مطابقة لنص الفقرتين 1 و 2 من المادة 145 من الأمر 03/06 .

نصت المادة 86 من اللائحة على أن يحتفظ الموظف المحال على الاستيداع بحقوقه المكتسبة في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع ، وهذا مضمون الفقرة الثالثة من المادة 145 الأمر 03/06 .

(I) - أنواعه : الاستيداع نوعان : استيداع بقوة القانون و استيداع إرادي.

(أ) - الاستيداع بقوة القانون : والذي يكون في الحالات الآتية:

- حادث أو إعاقة أو مرض خطير لأحد الأصول أو الزوج أو أحد الأبناء المتكفل بهم

- لتمكين المرأة الموظفة من تربية طفل يقل عمره عن خمس (05) سنوات

- تمكين الموظف من مرافقة الزوج المرغم على تغيير الإقامة بسبب مهني .

ولقد جاء ذكر هذه الحالات الثلاثة في نص المادة 87 من اللائحة .

- حالة تعيين " زوج الموظف " في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية

أو كلف بمهمة تعاون ، و يحال الموظف بقوة القانون على الاستيداع عندما لا يمكنه

الاستفادة من الانتداب ، وهذا حسب المادة 88.

إن هذه الحالات الأربع ذكرها القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في مادتيه 146

و 147 غير أن المادة 146 تضيف حالة أخرى هي : تمكين الموظف من ممارسة مهام

عضو مسير لحزب سياسي ، وهي حالة أغفلتها المادة 87 من القانون الأساسي الخاص

لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، وهذا ما يطرح التساؤل : هل ذلك امتداد لواجب الحياد

السياسي المذكور في المادة 33 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي

الوطني ؟¹.

(ب) - الاستيداع الإرادي :

ورد ذكره في المادة 89 من اللائحة التي نصت على : يمكن للموظف أن يستفيد من

الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية بطلب منه ، بعد سنتين من الخدمة الفعلية ، وبعد

موافقة السلطة المؤهلة ، واستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة .

لقد تضمن الأمر 03/06 في المادة 148 منه ذكر الاستيداع الإرادي ، غير أن هناك

فرقاً ملاحظاً بين المادتين 89 من اللائحة و 148 من الأمر 03/06 يتمثل في :

¹ - سيأتي الحديث عن الحياد السياسي عند التطرق لواجبات الموظفين.

- المادة 89 من اللائحة لم تذكر أمثلة عن الأغراض الشخصية التي بسببها يطلب الاستيداع، على عكس المادة 148 الأمر 03/06 التي نصت على : "... لاسيما القيام بدراسات أو أعمال بحث".

-المادة 89 من اللائحة نصت على استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة ، وهو إجراء لم يأتي ذكره في المادة 148 من الأمر 03/06 .

(II) - مدة الإحالة على الاستيداع :

في حالة الاستيداع بقوة القانون : تكون المدة حسب الفقرة 1 من المادة 90 بالنسبة للحالات المذكورة في المادة 87 لفترة أدياها ستة (6) أشهر قابلة للتجديد في حدود خمس سنوات خلال المسار المهني للموظف.

أما بالنسبة للحالة المنصوص عليه في المادة 88 فإن مدتها تساوي مدة مهمة زوج الموظف.

وتحديد هذه الفترة لم يختلف عما ورد في المادتين 1/149 و 2/147 من الأمر 03/06 . أما في حالة الاستيداع الإرادي : حسب الفقرة 2 من المادة 90 فإن الموافقة على الإحالة للاستيداع لأغراض شخصية تتم لفترة أدياها ستة (6) أشهر قابلة للتجديد ؛ في حدود سنتين خلال كل المسار المهني للموظف .

ما يلاحظ عند الدراسة المقارنة للمواد المتضمنة الإحالة على الاستيداع ما يلي :

- نصت المادة 3 /149 من الأمر 03/06 على أن الإحالة على الاستيداع تتركس بقرار إداري فردي من السلطة المؤهلة في حين أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أغفل ذكر هذا الإجراء ، وأشار فقط إلى استشارة اللجنة متساوية الأعضاء بالنسبة للاستيداع الإرادي .

- اشترك الأمر 03/06 مع اللائحة في النص على منع الموظف المحال على الاستيداع من ممارسة أي نشاط مريح مهما كانت طبيعته . حسب المادتين 150 و 91 على الترتيب.

- نصت المادة 151 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على إمكانية أن تقوم الإدارة في أي وقت بالقيام بتحقيق للتأكد من الإحالة على الاستيداع مع الأسباب التي

أحيل من أجلها الموظف على هذه الوضعية ، وهذه الفكرة لم تذكر في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، فهل هذا يعني رفض نواب المجلس لمثل هذا الإجراء ؛ الذي جاء في نص أمر صادر عن رئيس الجمهورية ، وافق عليه البرلمان دون مناقشة ؟ أم أن الإجراء سقط سهواً من نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ؟

- اشترك الأمر 03/06 مع القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في النص على إعادة إدماج الموظف بعد انقضاء فترة إحالة على الاستيداع في رتبته الأصلية بقوة القانون حتى وان زاد على العدد حسب المادتين 152 و 2/91 على الترتيب .
- أحال الأمر 03/06 على التنظيم لتحديد كفاءات تطبيق أحكام الفصل المتعلق بالإحالة على الاستيداع ، في حين لم يكلف القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني مكتب المجلس بالقيام بأي توضيح.

3 () - وضعية خارج الإطار :

هذه الوضعية لم تعرفها أحكام القوانين الأساسية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية منذ 1966¹ .
وان جاء ذكرها في المواد 140 إلى 144 من الأمر 03/06 فقد ذكرها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في المواد 92 إلى 94 .
وهي الوضعية التي يوضع فيها الموظف بطلب منه ، بعد استنفاد حقوقه في الانتداب (وفقاً لأحكام المادة 80 من اللائحة) في منصب لا يحكمه هذا القانون الأساسي حسب المادة 92 ، وهذا تطابق مع المادة 140 من نص أمر الوظيفة العمومية.
هذه الوضعية - حسب المادة 93 - لا يمكن أن يوضع فيها إلا الموظفون المنتمبون إلى المجموعة (أ) المذكورة في المادة 7 من اللائحة ، ولا يمكن أن تتجاوز مدتها 5 سنوات .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 288

وفي وضعية خارج الإطار لا يستفيد الموظف من الحق في الترقية و تتولى المؤسسة التي وضع لديها في تلك الوضعية دفع راتبه وتقييمه ، وهاتين الفكرتين جاءتا في المادتين 141 و 142 من أمر الوظيفة العمومية .

وحسب المادة 94 من اللائحة يعاد إدماج الموظف عند انقضاء فترة وضعية خارج الإطار في رتبته الأصلية بقوة القانون ، ولو كان زائداً على العدد وهذا نفس نص المادة 143 من الأمر 03/06 .

4 - وضعية الخدمة الوطنية :

ويوضع فيها الموظف المستدعي لأداء الخدمة الوطنية حسب المادة 95 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، ويحتفظ الموظف في هذه الوضعية بحقوقه في الترفيه و التقاعد. ولا يمكنه طلب الاستفادة من أي راتب ، مع مراعاة الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم الخدمة الوطنية .

حسب المادة 96 فإنه يعاد إدماج الموظف في رتبته الأصلية عند انقضاء فترة الخدمة الوطنية بقوة القانون ، وله الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده إذا كان المنصب شاغراً أو في منصب معادل له .

تجدر الإشارة إلى أن هذا الفصل من اللائحة يتطابق تماماً مع الفصل الخامس من الباب السادس من الأمر 03/06 الذي يضم المواد من 154 و 155 ، وقد تم إضافته من طرف اللجنة خلال دراستها لمشروع اللائحة ؛ حسب كلام المقرر¹، مما يدل على أنه لم يكن في مشروع هذا النص . وهنا يطرح التساؤل : هل هذا يعني أن مشروع النص لم يكن يعترف إلا بالمرشحين الذين أدوا الخدمة الوطنية أو تم إعفاؤهم منها ؟ ولا يعترف بمن هو حاصل على شهادة تثبت وضعية المترشح القانونية ، و المسلمة له من طرف مراكز الخدمة الوطنية؟².

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7 .
² - يبقى التساؤل مطروحاً في ظل عدم الحصول على مشروع النص .

الفرع الثاني : إنهاء علاقة العمل .

لقد عالجها القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في الباب التاسع منه ، الذي يضم المواد من 144 إلى 148 ، في حين عالجها الأمر 03/06 في الباب العاشر منه تحت عنوان إنهاء الخدمة ؛ و إنهاء علاقة العمل هو: انقطاع علاقة العمل نهائياً و إسقاط (ضياع) صفة الموظف¹.

حسب المادة 2/144 : علاقة العمل تنتهي ضمن نفس الأشكال التي يتم فيها التعيين ، ويترتب عليها فقدان صفة الموظف بالمجلس الشعبي الوطني.

وحسب الفقرة الأولى من المادة 144 فإنه يمكن أن ينجم الإنهاء التام لعلاقة العمل وفق خمس (05) حالات كالآتي :

-فقدان الجنسية الجزائرية أو سقوطها

-الاستقالة المقبولة قانوناً

-العزل

-التسريح مع إشعار مسبق أو بدونه

-الإحالة على التقاعد

-الوفاة

بالمقارنة مع المادة 216 من الأمر 03/06 يلاحظ أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أغفل ذكر : حالة فقدان الحقوق المدنية كأحدى الحالات التي يترتب عنها إنهاء علاقة العمل.

وإذ أن بقية المواد من الباب التاسع من اللائحة استرسلت في الحديث عن الاستقالة والإحالة على التقاعد ، فإن دراستهما ستكون تباعاً . فيما يبقى الحديث عن حالتَي العزل و التسريح مؤجل إلى حين التطرق للنظام التأديبي .

هذا مع تسجيل ملاحظة حول تطرق المادة 148 من اللائحة إلى التسريح بسبب ترك المنصب (رغم معالجة المادة 131 لهذه الحالة) وهي حالة تأديبية .

¹ . Essaid TAIB , op.cit , p 181 .

وأما حالة الوفاة ، وفقدان الجنسية الجزائرية أو سقوطها فهما حالتان لهما أحكام خاصة لا يتسع المقام للتفصيل فيهما ، وتستدعيان الرجوع للمراجع المختصة.

أولا : انتهاء علاقة العمل عن طريق الاستقالة

الاستقالة حق معترف به لكل موظف ، وتكون بناء على طلب خطي يعبر فيه عن رغبته الصريحة في إنهاء علاقته المهنية بإدارة المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 145 من اللائحة ، وهذه مادة لخصت محتوى المادتين 217 و 218 من أمر الوظيفة العمومية. ولا يكفي تقديم طلب الاستقالة للتوصل من الواجبات المهنية ، فهناك قيود أخرى ينبغي الالتزام بها ، منها أساساً حسب المادة 146 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني :

-الاستقالة لا يكون لها أثر إلا بعد قبولها من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين

-للسلطة التي لها صلاحية التعيين أجل شهرين (2) لاتخاذ قرارها.

-بالنسبة للوظائف العليا ومناصب التأطير العليا ، يمكن تمديد مدة الإشعار المسبق ، وعندما تقتضي ضرورات الخدمة بمدة إضافية لا يمكن أن تتعدى ثلاثة (3) أشهر وتصبح هذه الاستقالة فعلية بعد انقضاء هذا الأجل.

إن هندسة هذه المادة وشروطها لم تختلف عما جاء في المادة 220 من الأمر 03/06

إلا من جهتين :

- الأمر 03/06 لم يربط تمديد فترة الإشعار المسبق بالوظائف العليا والمناصب العليا ، بل جعلها شاملة لجميع الموظفين.

- المدة الإضافية في نص الأمر 03/06 هي شهرين (2) لا أكثر ، بينما في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ثلاثة (03) أشهر.

وما ينبغي الإشارة إليه هو أن اللائحة اكتفت بالحديث عن الاستقالة في المادتين 145 و 146 فقط ، مما يؤدي إلى ملاحظة غياب مبدئين أساسيين يحكمان الاستقالة جاء ذكرهما في المادة 220 من الأمر 03/06 وهما :

-يتعين على المتقدم بطلب الاستقالة أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن السلطة المخولة.

-قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها .

ثانيا : إنهاء علاقة العمل عن طريق الإحالة على التقاعد.

ونصت على ذلك المادة 147 من اللائحة ، والتي ورد فيها : " تتكفل الإدارة بغرض إحالة موظفيها على التقاعد بتشكيل ملف التقاعد ومتابعته إلى غاية إبلاغهم بقرار تصفية معاشهم " .

إن مثل هذه المادة لم ترد في الباب المتعلق بإنهاء الخدمة في الأمر 03/06 الذي اكتفى بالإشارة إلى القانون 12/83 المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم ، وأشار في المادة 34 منه إلى حق الموظف في التقاعد .

بينما أشارت اللائحة للقانون 12/83 واعترفت في المادة 24 منها بحق الموظف في التقاعد ، مما يدل على خضوع موظفي الوظيفة العمومية ، وموظفي المجلس الشعبي الوطني للنظام العام للتقاعد و تعتبر هذه الحالة الإنهاء الطبيعي للخدمة... ويحدث عند بلوغ الموظف لسن التقاعد المحدد في أغلب الأحيان 60 سنة¹ .

إن نص المادة 147 من اللائحة يجعلها تصنف كامتياز لموظفي المجلس ، وربما جاء ذكرها نتيجة لكونها إحدى انشغالات ممثلي العمال الذين استمعت لهم لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات ، إذ حسب مقرر اللجنة ، فقد طالب هؤلاء ب : " إبقاء الموظف المحال على التقاعد في منصب عمله إلى غاية تقاضيه لمنحة الشهر الأول من صندوق التقاعد " ²

إن تقاعد الموظفين بالمجلس الشعبي الوطني يمتاز بنوع من الخصوصية ، يمكن إبرازها كالآتي:

- موظفي المجلس يخضعون في نظام التقاعد إلى نفس النظام المطبق على موظفي الوظيفة العمومية ، وليس لهم صندوق خاص مما يعني أنهم في نهاية مساره المهني يخضعون للسلطة التنفيذية التي تعتبر وصية على صندوق التقاعد ؛ حسب نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 07/92 المؤرخ في 04 جانفي 1992 المتضمن الوضع القانوني

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص331.

² - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 6 .

لصناديق الضمان الاجتماعي و التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي¹ الذي يخضع الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء والصندوق الوطني للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء لوصاية الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي.

- بالنسبة للموظفين السامين بالمجلس الشعبي الوطني الذين يخضعون للاقتطاعات التي تطبق على جميع الموظفين بالمجلس من جهة .

ومن جهة أخرى ، فإنهم وطبقاً لتعليمية مكتب المجلس فقد طبقت عملياً الإجراءات الخاصة بمساهمة الإطارات السامية للدولة (اقتطاع شهري 1 % من الأجر الخام)² ورغم إنشاء الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للأمة (Fonds Spécial de Retraite الذي يتولى تسيير أجرة التقاعد المتعلقة بأعضاء القيادة السياسية لجبهة التحرير الوطني والحكومة وكذلك الإطارات السامية للحزب والدولة حسب المرسومين 616/83 و 617/83 المؤرخين في 1983/10/31³. إلا أن هذه الفئة من الموظفين لا تستفيد من تعويضات التقاعد التي يدفعها ، ورغم التعديلات التي شملت النصوص (التي جميعها تنظيمية) المتعلقة بهذا الصندوق فإنه لم يتم إدراج إطارات إدارة المجلس الشعبي الوطني ضمن فئة المستفيدين منه ؛ رغم أنها تخضع لاقتطاع الاشتراكات بمقتضى تعليمية مكتب المجلس .

كما أنه من خلال البحث في النصوص المتحدثة عن الوظائف السامية (العليا) بدءاً بالمرسوم 140/66 المؤرخ في 1966/06/02⁴ المتعلق بالوظائف العليا ، أو المرسوم 215/85 المؤرخ في 1985/08/20⁵ المحدد لقائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب والدولة ، وصولاً إلى المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 1999/10/27⁶ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، والمرسوم الرئاسي 240/99 مكرر

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية ، رقم 2 لسنة 1992 ، ص 64.
² - المجلس الشعبي الوطني : حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) الجزء الأول ، أبريل 2002 ، ص 345 .

³ - كلثوم بوخروبة ، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر ، بحث لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، 1990 ، ص 171 . علماً أن النصين منشورين في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1983 .

⁴ - الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966 ، ص 567 .

⁵ - الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1985 ، ص 1228 .

⁶ - الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999 ، ص 3 .

المؤرخ في 20/09/2000¹ فإنه لا توجد أي إشارة ولو بسيطة لإطارات المجلس ، رغم أنه في بعض المراحل التاريخية لم تختلف السلطة التشريعية عن التنفيذية. ويبقى تعديل النص التنظيمي² هو المخرج لهذه المشكلة التي تشغل أذهان إطارات أفنوا مساراً مهنيّاً في خدمة المجلس ، وهذا يدل مرة أخرى على سيطرة السلطة التنفيذية على موظفي إدارة المجلس الشعبي الوطني ، عندما تتعامل هذه السلطة التنفيذية مع المجلس الشعبي الوطني بوصفه إدارة تضم مستخدمين³. وهذه دلالة على تأثير السلطة التنفيذية على موظفي المجلس حتى بعد إقرار قانونهم الخاص الذي كان يفترض فيه إعطائهم الاستقلالية .

¹ - الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 2000 ، ص 4 .
² - فاقت التعديلات للمرسومين المذكورين أعلاه ، أكثر من 12 تعديلاً ، منها ما تعلق بتفصيلات حسابية وتقنية .
³ - هذا التعليق جاء بناء على حوارات تم إجراؤها مع عدة إطارات بإدارة المجلس الشعبي الوطني ، والذين أثنوا على مجهودات رئيس المجلس الشعبي الوطني في العهدة السادسة ، الذي قام بمراسلة رئاسة الجمهورية في الموضوع ، لكن الإصرار على عدم منحهم امتياز الاستقادة من صندوق تقاعد الإطارات يبقى محل قلق كبير لدى هؤلاء الإطارات الذين منهم من قدم ملف التقاعد بعد اليأس من إيجاد حل.

المبحث الثاني : الحقوق و الواجبات و النظام التأديبي.

من خلال قراءة المادة 84 للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يلاحظ تأكيد المادة على الضمانات و الحقوق للموظفين ؛ إذ من جهة نصت على استفادة موظفي المجلس من الضمانات و الحقوق المعترف بها لموظفي الدولة. من جهة أخرى نصت على أن هذه الحقوق و هذه الواجبات تكرر بقانون أساسي خاص.

و لم تشر المادة إلى الواجبات التي ينبغي على هؤلاء الموظفين احترامها ، و لكن قراءة المادة بتوسع يفهم منها أن كثرة الواجبات و كثرة انشغالات الموظفين بسببها اعترف النظام الداخلي للموظفين بضمانات و حقوق.

يسمح الإطلاع على اللائحة بمعاينة وجود باب مستقل يأتي مباشرة بعد باب الأحكام العامة ، و هو بعنوان : الضمانات و الحقوق و الواجبات ، و قد جاءت في الباب الثاني قياساً - ربما - على الأمر 03/06 الذي تضمن الضمانات و حقوق الموظف و واجباته. واذ تم وصف اللائحة بأنها : "... القانون الذي يحدد حقوق الموظفين و واجباتهم كغيرهم من موظفي مؤسسات الدولة..."¹ و التي سيتم عرض تفصيلها و التعليق على المواد التي نصت عليها في المطلب الأول.

و إذ أنه : "... بالمقابل فإن موظفي المجلس الشعبي الوطني مطالبون بالقيام بواجباتهم المهنية و بذل المزيد من الجهد و العناية و الالتزام بأحكام هذا القانون ... خدمة للمؤسسة التشريعية"². فإن الأخطاء المهنية و العقوبات المترتبة عنها ، و كذلك كيفية مباشرة الإجراءات التأديبية ستُدرس في المطلب الثاني المخصص للنظام التأديبي.

المطلب الأول : الحقوق و الواجبات.

لقد جاء في المادة الأولى من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني " يحدد هذا القانون الأساسي الخاص بضمانات و حقوق الموظفين و واجباتهم و كذا القواعد المطبقة عليهم " .

¹ - من كلام رئيس جلسة المصادقة على القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 8.

² - من كلام رئيس جلسة المصادقة . الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 9.

و إذا اشتركت هذه المادة مع نص المادة 84 من النظام الداخلي لسنة 2000 في نصها على ضمانات و حقوق الموظفين ، فقد اشتركت في جزء منها مع المادة الدستورية 122/ الفقرة 26 التي نصت على : "... الضمانات الأساسية للموظفين " و لكن الملاحظ أن هذه المادة الدستورية لم تذكر أبداً كأساس لصياغة نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس ، وهي تذكر فقط لتأسيس وجود الأمر 03/06 .

في مقابل ذلك ذكرت هذه المادة الأولى من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني واجبات الموظفين، و عليه فهي أول مادة تشير إلى وجود واجبات على عاتق موظفي المجلس الشعبي الوطني .

إذاً هناك كثرة في المواد المتحدثة عن الضمانات و الحقوق ، و نظراً لورودها في الفصل الأول من الباب الثاني من اللائحة ، فإن التطرق أولاً سيكون للتفصيل في ضمانات و حقوق الموظفين (فرع أول) ، و بعدها يأتي الحديث عن الواجبات (فرع ثاني) .

الفرع الأول : الضمانات و الحقوق.

خصصت اللائحة الفصل الأول من الباب الثاني للحديث عن الضمانات و الحقوق ، و ذلك في ستة (06) مواد تبدأ من المادة 22 إلى المادة 27. في مقابل تخصيص الأمر 03/06 للمواد من 26 إلى 39 للحديث عن ضمانات و حقوق الموظف ، مما قد يترجم أن هناك نوعاً من حقوق موظفي الوظيفة العمومية قد حرم منها موظفو المجلس، أو أن اللائحة كانت أكثر اختصاراً و أكثر دقة قانونية.

إن المادة 22 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني تنص على : " يستفيد موظفو المجلس الشعبي الوطني علاوة على الضمانات و الحقوق المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي ، من الضمانات و الحقوق المعترف بها لموظفي الدولة " . وهنا تبرز حول هذه المادة ملاحظتين :

- باستبعاد هذه المادة من الفصل ، يتبقى خمس (05) مواد تتحدث عن ضمانات و حقوق موظفي المجلس الشعبي الوطني !!؟ .

- هذه المادة يستخلص منها مبدأ عام بأن موظفي المجلس الشعبي الوطني لهم نفس الضمانات و الحقوق المعترف بها لموظفي الدولة ، و علاوة على ذلك ، لهم حقوق أقرها

لهم قانونهم الخاص. و هذا ما يجعل الدراسة تُبنى على استصحاب ضمانات و حقوق موظفي الدولة (قطاع الوظيفة العمومية) المنصوص عليها في الأمر 03/06 ؛ و مقارنتها بمحتوى المواد الخمس (من 23 إلى 27) من اللائحة.

و إذا كانت حقوق الموظف مختلفة و عديدة ، فهي مبررة بالتحديات التي تفرضها الوظيفة العمومية ، و هذه الحقوق عادة مرتبطة بالحياة المهنية للموظف و بوضعيته الاجتماعية¹.

أولاً : الحقوق المهنية **Les droits professionnels**²

وهي بالنسبة للموظف تشمل تلك المتعلقة بنظامه القانوني ، و كذلك المرتبطة بوضعيته الاجتماعية، وهي عديدة و متنوعة :

1 - الحقوق القانونية (الأساسية) Les droits statutaires : و تشمل عدة حقوق :

* في نظام الوظيفة العمومية المغلقة ، الامتياز الرئيسي يتمثل أساساً في استقرار الوظيفة (العمل) المنصوص عليها في المادة 17 من المرسوم 59/85 و التي تتجسد عملياً في الترسيم، و هو إجراء منصوص عليه في المادة 4 من الأمر 03/06 ، وكذا المواد 85 و 86 من نفس القانون ، و لكن هذا القانون لم يتضمن صراحة الإشارة إلى فكرة الاستقرار.

إن استقرار الوظيفة تم اعتباره تدريجياً كامتياز ممنوح للموظف العمومي في مقابل انخفاض الراتب مقارنة بالمؤسسات الاقتصادية التي تعمل وفق نظام التعاقد.

في الجهة المقابلة ؛ نص القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني في المادة 23 صراحة على أن : " يتمتع موظف المجلس الشعبي الوطني بضمانات الاستقرار..... في وظيفته ".

* وللموظف كذلك الحق في الترقية الصنفية (المادة 15 من المرسوم 59/85) و الذي لا يعني زيادة الأقدمية التي تتم بصفة آلية... إن المقصود به هو ترفيع الموظف إلى صنف

¹ - Essaid TAIB ,op.cit, p 196.

² - Essaid TAIB ,op.cit, p 196.

أعلى مما يمكنه من الحصول على رتبة أو منصب عمل ذا مستوى أعلى . لكن هذا الانتقال (أو الترفيع) مشروط حسب المادة 55 من نفس المرسوم ببعض الشروط : مسابقات ، امتحان مهني ، الحصول على شهادات أو ترفيع على سبيل الاختيار .

و لم يخرج الأمر 03/06 عن مضمون ما جاء في المرسوم 59/85 ، حيث نص في المادة 38 منه على حق الموظف في الترقية في الرتبة ، و تضمنت المادة 107 كليات هذه الترقية (على أساس الشهادة - بعد تكوين متخصص - عن طريق الامتحان المهني - على سبيل الاختيار) و ذلك في سياق فصل مستقل يتحدث عن الترقية في الدرجات و الترقية في الرتب .

أما القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فقد أشار في المادة 24 منه إلى أنه : لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، في إطار التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل و مع مراعاة أحكام هذا القانون الأساسي الحق خاصة في : ... 6- الترقية.

و لكنه لم يتحدث مطلقا عن كليات و طرق هذه الترقية ، ما عدا الإشارة في المادة 62 إلى الاستفادة من التخفيض في الأقدمية للترفيع في الدرجات في نفس الرتبة ، و أحال في المادة 68 إلى مكتب المجلس لتحديد قواعد الترفيع و الترقية.

لهذا يطرح التساؤل حول غياب فصل يعالج قضية الترقية في الدرجات و في الرتب في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني كما هو الشأن في الأمر 03/06 ؟

* في سياق الحقوق الأساسية القانونية ، فالموظف يستفيد من حقوق مهنية تتمثل في الراتب و العلاوات و التعويضات (المادة 32 و 119 و ما بعدها الأمر 03/06) .
عالج القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني هذين الحقين ، و ذكرهما في المادة 24 منه في النقطة الأولى : راتب بعد أداء الخدمة . و فيما يتعلق بالراتب تم الاقتباس من مواد الأمر 03/06 حيث تطابقت المادة 119 من الأمر 03/06

مع المادة 70 من اللائحة¹ لدرجة أن هذه الأخيرة أحالت على التنظيم عند حديثها عن المنح العائلية ، و المفروض أن تتحدث عن التشريع فقط لا عن التنظيم ، بحكم أن القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس نص خاص.

و كذلك تطابقت المادة 121 من الأمر 03/06 مع الفرع الأولي من المادة 71 عند تعريف الراتب الأساسي 2.

كما تطابقت المادة 122 من الأمر 03/06 بفقرتيها مع الفقرتين 2 و 3 من المادة 71 القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني عند الحديث عن كيفية تحديد الراتب الأساسي و كيفية حسابه³.

كما تطابقت المادة 124 من الأمر 03/06 مع المادة 72 من اللائحة عند الحديث عن التعويضات (التبعات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات و كذا مكان ممارستها و بالظروف الخاصة بالعمل) و منح المردودية و وتحسين الأداء⁴.

1 - نص م 119 من الأمر : " 119 : يتكون الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من هذا الأمر من : - الراتب الرئيسي، - العلاوات والتعويضات. يستفيد الموظف، زيادة على ذلك، من المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به. " *نص م 70 من اللائحة : " يشمل الراتب المنصوص عليه في المادة 24 من هذا القانون الأساسي : - الراتب الرئيسي .- العلاوات والتعويضات كما يستفيد الموظف من منح ذات طابع عائلي طبقاً للتنظيم المعمول به "

2- نص م 121 من الأمر : " يوافق الراتب الأساسي الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف. ويمثل الراتب المقابل للواجبات القانونية الأساسية للموظف " * نص م 1/71 من اللائحة : " يوافق الراتب الرئيسي الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف ويكافئ الواجبات القانونية الأساسية للموظف "

3 - نص م 122 من الأمر : " يتحدد الراتب الرئيسي من خلال الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضافاً إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها.

وينتج الراتب الرئيسي من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية. " - نص م 2/71 و 3 من اللائحة : " يحدد الراتب الرئيسي حسب الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة يضاف إليه الرقم الاستدلالي الموافق للدرجة المكتسبة.

وينتج الراتب الرئيسي عن ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيس في قيمة النقطة الاستدلالية "

4 - نص م 124 من الأمر : " تخصص التعويضات لتعويض التبعات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات، وكذا بمكان ممارستها وبالظروف الخاصة للعمل. تخصص المنح للحث على المردودية وتحسين الأداء. "

نص م 72 من اللائحة : " تخصص التعويضات لتعويض التبعات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات وكذا بمكان ممارستها وبالظروف الخاصة بالعمل. تخصص المنح للحث على المردودية وتحسين الأداء "

و تطابقت المادة 125 من الأمر 03/06 مع الفقرة الأولى من المادة 73 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني عند الحديث عن تعويضات مصاريف أنفقتها الموظف بمناسبة ممارسة وظائفه¹.

و في الوقت الذي نصت المادة 126 من الأمر 03/06 على : " تؤسس كل منحة أو تعويض بمرسوم " ، نصت المادة 74 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني على أن : " تؤسس كل علاوة أو تعويض أو منحة بتعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

و على غرار الأمر 03/06 الذي نص في المادة 123 منه على : " تحدد على التوالي قيمة النقطة الاستدلالية و كذلك المعايير التي تضبط تطورها بمرسوم " . نصت المادة 68 من اللائحة في بداية فقرتها الثانية على أن : " تحدد بموجب تعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني قيمة النقطة الاستدلالية....."

و قد أعتبرت هذه القضية بمثابة امتياز لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، حيث جاء في تقرير اللجنة : "...ترك تحديد الامتيازات المالية إلى مكتب المجلس توكيلاً للمرونة وسهولة تكيفها مع المستجدات"²

"...إدراج حكم جديد يقضي بتحديد قيمة النقطة الاستدلالية بموجب تعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني"³ ، ذلك أن هذه الأمور وردت ضمن انشغالات ممثلي الموظفين الذين استمعت لهم اللجنة : " إحالة تحديد النقطة الاستدلالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني"⁴.

1 - نص م 125 من الأمر : " زيادة على الراتب المنصوص عليه في المادة 119 أعلاه، يمكن الموظف أن يستفيد من تعويضات مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة مهامه "

نص م 73 من اللائحة : " يمكن الموظف علاوة على الراتب المنصوص عليه في المادة 70 أعلاه ، الاستفادة من تعويضات عن مصاريف أنفقتها بمناسبة ممارسة وظائفه "

2 - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7.

3 - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7.

4- الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 6

و هذا الامتياز خاص جداً لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، إذا علم أنه حتى نواب المجلس الشعبي الوطني يتحدد راتبهم على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي.¹

و ما يلاحظ أن المادة 73 من اللائحة أضافت : " يستفيد الموظف من خدمات ذات طابع اجتماعي " . و لكن لم تبين طبيعتها ؟ مما يجعل التساؤل يطرح : هل ورودها في باب خاص بالراتب دلالة على أن هذه الخدمات مادية ؟ تختلف عن الخدمات الاجتماعية المذكورة في المادة 24 من نفس اللائحة ؟

* للموظف كذلك الحق في الاستفادة من التكوين ، و هذا ما أورده الأمر 03/06 في المادة 38 منه ، و كذا المادتين 104 و 105 المنصويتان تحت فصل خامس من الباب الرابع تحت عنوان " التكوين " .

و أما اللائحة فقد ذكرت التكوين ضمن حقوق موظفيه في النقطة الخامسة من المادة 24 منه : " التكوين و تحسين المستوى " . و لكنها أغفلت أن يخصص لها فصلاً مستقلاً كما هو الحال في الأمر 03/06 بل و أغفلت أن يحيل إلى مكتب المجلس تحديد شروط الالتحاق بالتكوين و تحسين المستوى و كفاءات تنظيمه و مدته و واجبات الموظف و حقوقه المترتبة على ذلك ، كما نصت على ذلك المادة 105 من الأمر 03/06 التي أحالت على التنظيم².

و على العكس مما جاء في الأمر 03/06 من اعتبار التكوين كحق للموظف ، نصت اللائحة في مادته 35 الواردة في الفصل المتعلق بالواجبات : " يجب على الموظف الذي يستفيد من أي برنامج تكويني أن يتحلى بالمواظبة و الجدية خلال التكوين " .

و هذه الفكرة أدرجتها اللجنة ضمن تعديلاتها من حيث المضمون ، حسب ما جاء في كلام المقرر : " إدراج مادة جديدة تلزم الموظف المستفيد من برنامج التكوين بالالتزام بالمواظبة و الانضباط أثناء التكوين"³.

¹ - م 19 الفقرة 2 من القانون 01/01 المؤرخ في 2001/01/31 المتعلق بعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 2001 ، ص 14 .

² - للمزيد حول حق التكوين في الوظيفة العمومية ، ينظر المرجع الآتي : . Essaid TAIB ,op.cit, p 231 et suiv .

³ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7

* يمكن أن يضاف ضمن هذا الصنف من الحقوق ، الحق في بطاقة مهنية تحدد خصائصها و شروط استعمالها بتعليمية من مكتب المجلس الشعبي الوطني حسب النقطة السابعة من المادة 24 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني . وهذه فكرة كذلك من ضمن تعديلات لجنة الشؤون القانونية حسب كلام المقرر : " تكريس حق الموظف في الاستفادة من بطاقة مهنية تحدد خصائصها و شروط استعمالها بتعليمية من مكتب المجلس الشعبي الوطني " ¹.

و هنا التساؤل عن أهمية و نتائج هذا الحق ؟ ذلك أن الأمر 03/06 نص في المادة 94 منه : " يمنح الموظف بطاقة مهنية تحدد خصائصها و شروط استعمالها عن طريق التنظيم " . و قد وردت هذه المادة ضمن الفصل الثالث : " التسيير الإداري للمسار المهني للموظف " الوارد في الباب الرابع المتعلق بتنظيم المسار المهني .
فالبطاقة المهنية للموظف العمومي إجراء تسيير لا أكثر و لا أقل ، بينما اللائحة كرسنها كحق ، و ربما السبب في ذلك عدم احتواء القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني فصل خاص بالتسيير الإداري للمسار المهني للموظف كما ذكر ذلك سابقاً .

2 : الحقوق الاجتماعية Les droits sociaux ²

و التي اعترف بها أساسا القانون الأساسي للعامل ، وهي :
I - حددت في القانون 11/83 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ³ . و قد أشار الأمر 03/06 في مقتضياته إلى هذا القانون ، بل و نصت المادة 33 من الأمر 03/06 على :
" أنه للموظف الحق في الحماية الاجتماعية و التقاعد في إطار التشريع المعمول به " .
و على غرار الأمر 03/06 ، أقر اللائحة في المادة 24 حق الموظف في الحماية الاجتماعية و أنظمة التقاعد ، كما استندت في مقتضياتها على القانون 11/83 أعلاه .
و يستفيد الموظف في إطار الحماية الاجتماعية من تعويضات الشيخوخة ، المساعدة الاجتماعية المنح العائلية و التحويلات les allocations familiales ، خطر المرض ،

¹ - الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 146 ، ص 7

² - Essaid TAIB ,op,cit, p 198

³ - ج ر رقم 28 لسنة 1983 ، ص 1792

وعطلة الأمومة ، و تعويض الإعاقة الذي يمنح للمؤمن في حالة حادث عمل أو الأمراض المهنية ، وفي حالة الوفاة يمنح رأس مال لذويه (capital décès) و معاش للأشخاص الذين يكفلهم ، و ذلك حسب القوانين 13/83 و 14/83 الصادرة تباعاً للقانون 11/83 أعلاه .
و جميع هذه القوانين أشار إليها الأمر 03/06 ، و تبعه في ذلك القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ، مما يعني استفادة موظف المجلس من امتيازات الموظف العمومي.

II - و الحق في التقاعد مضمون للموظف العمومي بمتقضى المادة 33 المذكورة أعلاه و التي تنضوي في سياق القانون 12/83 المذكور في تأشيريات الأمر 03/06 .
و هذا الوضع لم يغفل نكره في المادة 24 / النقطة 2 منه من اللائحة ، و قد سبق الحديث عن التقاعد في تفصيل حالات إنهاء علاقة العمل.

III - الخدمات الاجتماعية (Les œuvres sociales) الواردة في المواد 180 إلى 186 من الأمر 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي للعامل و التي وردت لتحسين المستوى المعيشي للعامل و عائلته ، تحسين بنية جسمه الحسية و المعنوية ، و تسهيل حياته اليومية.

و إن كان القانون الأساسي للعامل تحدث بعمومية في هذا الشأن ، و ذكر مجالات الصحة و السكن و الثقافة و الترويح ، المطاعم و النقل و أن هذه الخدمات تعطى عينا أو في شكل منح¹.

و قد تضمنت مواد القانون الأساسي للعامل إشارة إلى إنشاء عدة صناديق : الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية ، الصندوق الوطني للطفولة.....

إن ورود هذه المواد من القانون الأساسي للعامل في تأشيريات كل من الأمر 03/06 واللائحة له دلالتين اثنتين :

- اشتراك كل من موظفي الوظيفة العمومية و موظفي المجلس الشعبي الوطني في الاستفادة من الخدمات الاجتماعية، وذلك في نص المادة 34 من الأمر 03/06 و المادة 24 / النقطة 3 من اللائحة .

¹ - Essaid TAIB , op,cit , p 199

- خضوع موظفي المجلس الشعبي الوطني لنفس القواعد التي تحكم موظفي الوظيفة العمومية بالنسبة للصناديق المقرر إنشاؤها في سياق الخدمات الاجتماعية ، و هذا وجه آخر من أوجه تأثير السلطة التنفيذية على موظفي المجلس الشعبي الوطني .

IV - الحق في العطل :

يعتبر هذا الحق ذو أهمية كبيرة بالنسبة للموظف أو للإدارة التي تشغله ، فهو للموظف ضروري نظراً لما في الحياة من مصالح و حاجيات و مناسبات ، و بالنسبة للإدارة عليها أن تخطط لبرنامج العطل لضمان سيرورة المصلحة.

وهناك من يرى أن : "حق العطلة ليس حقاً خاصاً للموظف بل هو حق للإدارة أيضاً من حيث تنظيمه و منحه في الوقت الذي تراه مناسباً للعمل..."¹.

نصت المادة 39 من الأمر 03/06 على أن " للموظف الحق في العطل المنصوص عليها في هذا الأمر "، وتضمن الأمر باباً يتعلق بالعطل و الغيابات ، هو الباب التاسع الذي يضم المواد من 194 إلى 215.

كما تضمن الباب الثامن (المواد من 186 إلى 193) المدة القانونية للعمل ، أيام الراحة القانونية.

أما اللائحة فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 24 منه على " الراحة و العطل القانونية " ثم اقتبس مضمون البابين الثامن و التاسع من الأمر 03/06 ، و أدرجهما تباعاً في الباب السادس و السابع منه ، و يكون بذلك قدم هذين البابين على الباب الخاص بالنظام التأديبي محدثاً نوعاً من الاختلاف في الترتيب مقارنة بالأمر 03/06.

إن الترابط بين أحكام المدة القانونية للعمل ، و تلك الأحكام الخاصة بالعطل لا يمكن أن ينفصل ، ذلك أن رغبة الموظف في الاستفادة من حقه في العطلة لا يمكن تليينها إلا إذا أدى عمله لمدة محددة.

وعلى رأس أنواع العطل ما يسمى بـ "العطلة السنوية" حسب المادة 104 من اللائحة و المادة 194 من الأمر 03/06 ، و هي تمنح على أساس مدة العمل المنجز خلال الفترة

¹ - جلول فيساح ، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة ، مذكرة ماجستير . كلية الحقوق بن عكنون - جامعة الجزائر ، 2003 ص 108

المرجعية الممتدة من 01 جويلية من السنة السابقة للعطلة إلى غاية 30 جوان من سنة العطلة ؛ حسب المادة 105 من اللائحة المطابقة للمادة 196 من الأمر 03/06 .

تتميز العطلة السنوية لموظفي المجلس الشعبي الوطني بأنها تمنح خارج الدورات ما عدا الحالات الاستثنائية حسب الفقرة 2 من المادة 104 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني¹ .

كما يمكن أن يستفيد موظف المجلس الشعبي الوطني من عطلة مرضية و من الحقوق المرتبطة بها حسب المادة 110 من اللائحة (نفس نص المادة 201 من الأمر 03/06) . وللموظف الحق في عطلة الحج حسب المادة 119 من اللائحة (المادة 210 من الأمر 03/06) . وللمرأة الموظفة عطلة الأمومة (المادة 122 من اللائحة والمادة 213 من الأمر 03/06) .

كما يمنح لموظف المجلس الشعبي الوطني الحق في الغيابات المرخص بها قانوناً ، ذلك أنه يخضع للمبدأ العام " لا يمكن للموظف مهما كانت رتبته أن يتقاضى راتباً عن فترة لم يعمل خلالها " حسب المادة 116 من اللائحة (المادة 207 من الأمر 03/06) .

إن ما يلاحظ في الباب المتعلق بالعتل و الغيابات² أن اللائحة لم تختلف أبداً (ما عدا في ترقيم المواد) عن الأمر 03/06 إلا فيما يتعلق بالعطلة السنوية من ناحية :

- العطلة السنوية لموظفي المجلس تمنح ما بين الدورات، ما عدا الحالات الاستثنائية.
- لا تطبق أحكام المادة 195 من الأمر 03/06 على موظفي المجلس ، إذ أن هذه المادة نصت على إمكانية استفادة موظفي ولايات الجنوب و العاملين في الخارج من عطل إضافية و ليس للمجلس الشعبي الوطني هذه الفئة من الموظفين.

¹ - حسب المادة 9 من القانون العضوي 02/99 الدورة الربيعية تبدأ في يوم العمل الثاني من شهر مارس و دورة الخريف تبدأ في يوم العمل الثاني من سبتمبر و تدوم كل دورة خمسة أشهر على الأقل.

² - للتفصيل أكثر يرجع إلى المراجع المتخصصة لا سيما مذكرة الماجستير المذكورة سابقاً.

ثانياً : حماية الموظف La protection de fonctionnaire¹

طبقاً للمادة 30 من الأمر 03/06 تلزم الدولة بحماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديدات أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء أداء وظيفته أو بمناسبة، و يجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به.

وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال ، كما تملك الدولة لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة.

بل أن المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك ، بنصه في المادة 31 من نفس القانون على إلزام المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها الموظف في حالة ما إذا تعرض لمتابعة قضائية من الغير ، بسبب خطأ في الخدمة ، أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي² يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة إليه.

و في المقابل فإن الموظف مطالب بدوره بتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه و لو كان خارج الخدمة. بل هو مطالب بأن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق و محترم " المادة 42 من الأمر 03/06 ". أما بالنسبة لللائحة فقد جاءت المادة 25 منه متضمنة في المادة 30 و 31 من الأمر 03/06 حرفياً مع استبدال كلمة "الدولة" بكلمة " المجلس الشعبي الوطني".

كما أن المادة 23 من اللائحة تضمنت الإشارة إلى " الحماية و الأمن في الوظيفة " وهي تشبه إلى حد كبير المادة 37 من الأمر 03/06 ، غير أن هذه الأخيرة جاءت بعبارات : الكرامة و الصحة و السلامة البدنية والمعنوية.

كما ألزمت المادة 30 من اللائحة موظفي المجلس بنفس ما جاء في المادة 42 من الأمر 03/06 حيث نصت على " يجب على موظفي المجلس الامتناع عن كل عمل يتنافى مع شرف المهام الملقاة على عاتقه " .

¹ - Essaid TAIB ,op,cit, p 200 .

² - سيدرس الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي عند التطرق للنظام التأديبي.

ثالثاً : الحق في المشاركة Droit à la participation

لمصطلح المشاركة في مجال التسيير الإداري دلالات عديدة ، منها دعوة الرئيس لمروؤسيه و الالتقاء بهم لمناقشة مشاكلهم الإدارية ، و العمل معا على تحليلها و الوصول إلى أنجع الحلول الممكنة لها ، وهي عامل ثقة متبادلة بين الشركاء تقتضيه الممارسة العملية الحديثة للتسيير كأسلوب فعال للنشاط الاستشاري و دعامة لاستمرارية النشاط الإداري¹.

إن مبدأ المشاركة في الجزائر يستمد وجوده من الدستور الذي أورده في الفقرة 7 من ديباجته : " الشعب الجزائري ناضل و يناضل دوماً في سبيل الحرية و الديمقراطية ، و يعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري و جزائرية في تسيير الشؤون العمومية...".

فوجود إدارة و آليات استشارية ، تمثيلية ، يستجيب لمتطلبات الإدارة الحديثة العصرية ، و للضمانات الدستورية المقررة للموظفين.

و إذا كان مبدأ المشاركة يشترط من السلطات المختصة استشارة الهيئات و الأجهزة التمثيلية المعنية قبل اتخاذ بعض القرارات ذات الطابع العام أو الفردي . فإن العمل بهذا المبدأ ظل منحصراً في قطاع الوظيفة العمومية في إشراك الموظفين في تحضير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي الخاص بالمسار المهني للموظفين ؛ كالنظر في المسائل التأديبية عبر المشاركة في لجان التأديب أو في الترقية في الدرجات أو النظر في بعض الحالات كطلبات الاستيداع... أو الانتداب...²

و قد أقر القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني استفادة الموظفين من الحق في المشاركة حيث نصت المادة 27 على : " يشارك موظف المجلس الشعبي الوطني بواسطة ممثليه المنتخبين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في دراسة القرارات الفردية المتعلقة بمساره المهني " .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 354.

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 356.

و قد نصت المادة 19 من اللائحة على أن " تنشأ بقرار من رئيس المجلس الشعبي الوطني لجان إدارية متساوية الأعضاء وفقاً لأسلاك أو مجموعات أسلاك ، تستشار في كل المسائل ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين . تضم هذه اللجان عدداً متساوياً من ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين المنتخبين " .

ما يلاحظ حول المادة أنها لم تمنح صلاحية أن تجتمع كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي (كما هو النص على ذلك في المادة 65 من الأمر 03/06) و إنما تم تأخير هذه الصلاحيات عند الحديث عن الترسيم (المادة 51) و عن الإجراءات التأديبية (المادة 133) .

كما نصت المادة 20 من اللائحة على أن : " تنشأ لدى إدارة المجلس الشعبي الوطني لجنة طعن يرأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني أو ممثله للبت في الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية من الدرجة الثالثة " و لم توضح المادة أن لجنة الطعن تكون مناصفة بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين (كما جاء ذلك في المادة 65 من الأمر 03/06) . كما أن المادة 21 من اللائحة نصت على " تحدد صلاحيات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجنة الطعن و تشكيلها و تنظيمها و سيرها بموجب تعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

و هذه مسألة من المفروض أن تظهر في نص اللائحة بحكم أنها الإطار العام . كما هو الشأن في الأمر 03/06 الذي تضمن فصلاً حول هيئات المشاركة و الطعن .

و ما يلاحظ بالمقارنة مع ما جاء في الأمر 03/06 أن اللائحة أهملت الإشارة إلى اللجان التقنية المذكورة في المواد 62 ، 70 ، 71 من الأمر والتي تستشار في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل و كذا النظافة و الأمن ، بالرغم من أن المادة 23 من اللائحة جعلت الحماية و الأمن في الوظيفة حق من حقوق الموظف .

في حين أن لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني نصت في المادة 27 على أن " موظف المجلس الشعبي الوطني يشارك في تسيير الخدمات الاجتماعية التي يستفيد منها عن طريق لجنة تضم ممثليه المنتخبين . كما يشارك في لجنة تمثيل الموظفين " .

و إن كانت لجنة تسيير الخدمات الاجتماعية معروفة مسبقاً ، فالسؤال يطرح حول لجنة تمثيل الموظفين ؟ بماذا تختص ؟ وكيف يتم اختيارها ؟.

رابعاً : الحق في الإضراب :

الحق في الإضراب كان ممنوعاً فترة طويلة من الزمن ، و في الجزائر إنما تم إقراره بموجب دستور 1989 بمقتضى المادة 54 منه. و كرس كذلك في دستور 1996 بمقتضى المادة 57 منه التي هي نفسها المادة 54 من دستور 1989 و التي تنص " الحق في الإضراب معترف به ، و يمارس في إطار القانون . يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن ، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع " .

و قد جاء القانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب¹ ، المعدل و المتمم بالقانون 27/91² .

و هذا الحق ليس معترفاً به لجميع الموظفين ، و ذلك تبعاً لطبيعة المهمة الملقاة على عاتقهم ، و هو كذلك يخضع لقيود قانونية أو تنظيمية في المصالح العمومية و قطاعات النشاط التي يمكن أن تشكل خطراً على الحياة ، الأمن أو صحة المواطن أو من شأنها أن تسبب أزمة اقتصادية أو اجتماعية...³ . و قد تضمن القانون المنهاج الذي ينبغي إتباعه لفض النزاعات (المصالحة ، الوساطة و التحكيم...)⁴ .

و إذ نصت المادة 36 من الأمر 03/06 : " يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التنظيم و التشريع المعمول بهما " و هو اعتراف مشروط. فإنه لا توجد الإشارة إلى هذا الحق ضمن الضمانات و الحقوق المقررة لموظفي المجلس الشعبي الوطني رغم أن تأشيرات اللائحة أشارت إلى القانون 02/90 و التعديل الخاص به ، ما يطرح التساؤل عن جدوى الإشارة إلى هذا القانون دون إقرار الحق المتضمن فيه ؟

¹ - ج ر رقم 06 لسنة 1990 ، 231 .

² - ج ر رقم 68 لسنة 1991 ، ص 2652 .

³ - Essaid TAIB , op.cit , p 220 et suivi-

⁴ - Essaid TAIB , op.cit , p 225 et suiv -

كما يطرح التساؤل حول أحقية وأهلية نواب المجلس الشعبي الوطني في إسقاط حق الإضراب عن موظفي المجلس بموجب اللائحة (أي خارج الإطار العادي و المتمثل في تعديل نص القانون 02/90) ؟

كما يتم التساؤل عن كيفية حل النزاعات الجماعية بين إدارة المجلس الشعبي الوطني و موظفيها ، و عن كيفية تطبيق طرق حل النزاعات المذكورة في القانون أعلاه؟
تجدر الإشارة إلى أنه قد نشر في الصحافة¹ مقال بعنوان : " مستخدمو المجلس الشعبي الوطني يهددون في الدخول في إضراب مفتوح بسبب ما أحدثه القانون الأساسي من إعادة تصنيف و تخفيض في الأجور".

و إن جاء رد المجلس الشعبي الوطني² بأن المقال تضمن معلومات لا أساس لها من الصحة ، و أن إدارة المجلس تفند تفنيدياً قاطعاً ما ورد في الموضوع. فإنه من وجهة النظر القانونية يطرح التساؤل :

ماذا لو أراد موظفو المجلس الدخول في إضراب ؟ على أي أساس سيمارسونه ؟ و ما هو الأساس القانوني الذي يحرمهم من هذا الحق؟

خامساً : الحقوق المتعلقة بالمواطنة Les droits liés à la citoyenneté

باعتباره مواطن و عضو في المجموعة ، من جهة . و من جهة أخرى باعتباره عون دولة ، فإن الموظف يقف عند مفترق طرق ، فمن زاوية أولى ينبغي أن يستفيد من الحريات الممنوحة له بموجب الدستور كغيره من المواطنين . و من زاوية أخرى ، فهو يخضع لقيود باعتبار المكانة التي تشغلها الإدارة في المجتمع ، خصوصاً إذا تعلق الأمر بقطاع (أو سلك) يساهم في أداء مهمة سيادية أو تنفيذ صلاحيات السلطة العمومية. وهذا ما يجعل المشرع يبحث عن التوازن بين هذين الاعتبارين المتناقضين " الحرية و السلطة"³ . وهذه الحقوق نوعان :

¹ - جريدة الشروق اليومي : العدد 3304 ليوم الاربعاء 2011/05/25

² - جريدة الشروق اليومي : العدد 3308 ليوم الأحد 2011/05/29

³ - Essaid TAIB , op.cit, p 240

1 - الحريات الفردية¹ :

و هي تلك المعترف بها بصفة فردية ، و التي تضمن للموظف نوعاً من الاستقلالية تجاه السلطة على الصعيد المادي ، الفكري و الاقتصادي ، و هي خصوصاً :

I - الحقوق السياسية : وتشمل :

أ- الحق في الترشح و الانتخاب : وهو حق دستوري بمقتضى المادة 50 من دستور 1996 فالموظف له الحق أن يكون مترشحاً لأداء عهدة وطنية أو محلية ، غير أنه و لتفادي التعسف في استعمال السلطة ؛ فإن هناك بعض الموظفين يحرمون من هذا الحق أو قد يكون ترشيحهم مشروط².

و قد اعترف الأمر 03/06 بهذا الحق لموظفي الوظيفة العمومية ، و ذلك في المادة 29 حيث نصت على " لا يمكن أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية ، بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة "

و مثل هذه المادة غير موجودة في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني هو ما يطرح التساؤل : هل يمكن أن يدخل هذا الحق ضمن محتوى المادة 22 من اللائحة التي تنص على : " يستفيد موظفو المجلس الشعبي الوطني ، علاوة على الضمانات و الحقوق المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي ، من الضمانات و الحقوق المعترف بها لموظفي الدولة " ؟

و هذا الاعتبار قد يكون جائزاً إذا ما علم أن وضعية الانتداب تمنح بسبب ممارسة عهدة انتخابية دائمة لدى مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية ، حسب المادة 79 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني .

وإذا لم يصح هذا الاعتبار ، فالإشكال المطروح في شأن هذه المسألة تشبه ما طرح سابقاً بخصوص حق الإضراب ؛ حول مدى أهلية المجلس لإسقاط هذا الحق الدستوري ؟

¹ - Essaid TAIB , op.cit., p 241

² - القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر رقم 01 لسنة 2012 ، ص 09

ب - الانتماء إلى حزب سياسي :

تعتبر حرية تكوين الأحزاب السياسية باعتبارها سياسية من حيث طبيعة نشاطها في أعلى سلم الحساسية و الأكثر تعرضاً للقيود الإدارية. وإن أول نص تشريعي قن حرية الأحزاب السياسية في الجزائر هو قانون 05 جوبلية 1989 ، و ثاني نص هو الأمر 09/97 بتاريخ 1997/03/06 الخاص القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية¹.

إن تطور الأحزاب السياسية لا يمكن فصله عن الوضعية السياسية للبلاد ، كما لا يمكن استبعاد المعالجة القانونية عن التحليل النظري لها ، لأن الأحزاب على حد اعتبار الأستاذ " كوليوار " هي الأشباح الأبدية للقانون Éternels fantômes du droit لأنها لم تحظ بعناية و دراسة قانونية كافية².

إن تواجد الأحزاب السياسية من خلال مناضليها في دواليب السلطة ، على مستوى الإدارة و المؤسسات الإدارية ، على مستوى الهيئات (المجالس) المنتخبة... و لهذا تعتبر شريك سياسي في السلطة . إن القيود الواردة على الأحزاب السياسية تتمثل في التأسيس و النشاط .

نص الأمر 03/06 في الفرع الثانية من المادة 28 على أنه " مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به ، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية " .

و لكن هذا الحق لم يتم ذكره في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ما يجعل التساؤل يطرح حول إمكانية إدراجه ضمن مضمون المادة 22 من اللائحة خاصة إذا عُم مدى حساسية الانتماء السياسي مقارنة مع التواجد في مؤسسة المجلس الوطني الشعبي التي تشهد سجالاتاً سياسياً دائماً .

تجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية قد رخصت لمجموعة من الأعضاء المؤسسين لحزب سياسي ، بعقد مؤتمر تأسيسي لحزب ، و من هؤلاء الأعضاء " إطار بالمجلس الشعبي الوطني"³

¹ - حالياً تنظم الأحزاب السياسية في الجزائر بمقتضى القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 01/12 /2012، ج ر رقم 02 لسنة 2012 ، ص 9 .
² - سكبنة عزوز ، ،الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2008 ، ص 166 .
³ - نشرت رخصة عقد المؤتمر التأسيسي لحزب الكرامة في جريدة الخبر ليوم 08/02/2012 ، ص 19 .

و السؤال المطروح : هل يفهم من خلال هذا الترخيص أن وزارة الداخلية طبقت نص القانون العضوي للأحزاب السياسية ، ولم تأبه لعدم اعتراف اللائحة بحق الانتماء إلى حزب سياسي ؟ أم أن الانتماء للأحزاب بالنسبة لموظفي المجلس يدخل ضمن المادة 22 من اللائحة ؟

(II) - حرية الرأي : هذه الأخيرة كانت مغمورة في عهد الحزب الواحد ، لكن مع دستور 1989 و التمتع بالحريات ، نصت المادة 35 منه على حرمة حرية الرأي ، و كرسها دستور 1996 في المادة 36 ، و لكنها بالنسبة للموظفين قيدت في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليهم (المادة 26 من الأمر 03/06).

مفهوم التحفظ يعني في نظر المشرع الجزائري : ضرورة تجنب الموظف كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه و لو كان خارج الخدمة ، كما يجب عليه في كل الأحوال أن يتصرف بسلوك لائق و محترم¹. وقد كان واجب التحفظ منصوص عليه في أحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المطبق على قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر ، بتعبير عام يندرج في إطار التزامات العمال بخدمة الدولة... و تم تدعيمه بالمرسوم التنفيذي رقم 93/54 المؤرخ في 1993/02/16 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية².

حيث و بناءً على المادة 9 من المرسوم التنفيذي أعلاه ، فإنه يترتب عن واجب التحفظ بالنسبة للمستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه ، حتى خارج المصلحة ، الامتناع عن كل عمل و سلوك و تعليق ، يعتبر متعارضاً و وظائفهم وفق النظام الداخلي.

و بهذه الصفة، يحظر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب يهدف عن قصد إلى ما يأتي : - إلحاق الضرر بالدولة و مؤسساتها.

- تعريض عمل السلطات العمومية للخطر.

- تفضيل نشاط أي جمعية ، أو مجموعة أو تشكيل ، مصرح بها بصفة نظامية أو

عرقلة ذلك بلا مسوغ قانوني.

¹ - المادة 42 من ق أ و ع لسنة 2006.
² - سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 252 و 253.

و أما اللائحة فأخذت المادة 26 من الأمر 03/06 على سبيل " نسخة طبق الأصل" من حيث الترقيم و المضمون ، حيث نصت المادة 26 من اللائحة على أن "حرية الرأي مضمونة لموظف المجلس الشعبي الوطني و يمارسها في إطار الالتزام بواجب التحفظ ". و لكن اللائحة لم تتضمن ما ذكرته المادة 27 من الأمر 03/06 : " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية " . كما أنها أغفلت الإشارة إلى ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 93 من الأمر 03/06 : " يجب ألا يتضمن الملف الإداري أي ملاحظة حول الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية للمعني " .

إن هذه النقائص في صياغة المواد قد يفهم منها الإنقاص في الاعتراف بهذه الحرية ؟
(III) - حرية التنقل : و هذا طبقاً للمادة 44 من الدستور، بحيث يحق لكل مواطن أن يختار بحرية موطن إقامته و التنقل عبر التراب الوطني ، و الدخول إلى أو الخروج من التراب الوطني ، غير أنه يمكن أن يقيد هذا الحق بالنسبة لبعض الموظفين بموجب نصوص خاصة كالولاية¹ و القضاة² ، ورجال الأمن.. و ما يلاحظ في نص اللائحة أنها لم تتضمن أي إشارة إلى هذا الحق ، و لم تقيد به بالنسبة لأي موظف مهما كانت رتبته.

(2) - الحريات الجماعية :

هي تلك التي يمارسها الموظف في إطار جماعي أو في شكل تنظيم ، وهي أحياناً الوسيلة المتاحة التي تمكن من الدفاع عن حقوق فردية³. وتشمل :

(I) - حرية إنشاء الجمعيات :

معتترف بها في حدود احترام التشريع المتعلق بالجمعيات⁴ ، و قد نص عليها الأمر 03/06 في مادته 28 الفقرة الأولى : " لا يمكن أن يترتب عن الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف " .

¹ - المادة 122 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/12 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012 ، ص 3.

² - المادة 20 من القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 2004/6/3 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

³ - Essaid TAIB , op.cit , p 246

⁴ - القانون 06/12 المؤرخ في 2012 / 01/12 المتعلق بالجمعيات ، ج ر رقم 02 لسنة 2012 ، ص 33.

لكن اللائحة لم تذكر هذا الحق ، ما يطرح التساؤل حول إمكانية تضمينه مع أحكام المادة 22 ؟

II - حرية الاجتماع :

هذه الحرية معترف بها للموظفين ؛ شريطة عدم تجاوز الحدود المقررة بموجب واجب التحفظ ، و هي مشروطة بتقديم تصريح للوالي المختص 03 أيام قبل تاريخ الاجتماع ، و قد عرف الاجتماع العمومي بأنه تجمع مؤقت لأشخاص ، متفق عليه ، ينظم خارج الطريق العمومي و في مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشترك (حسب القانون 19/91 المؤرخ في 1991/12/02¹ المعدل و المتمم للقانون 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالتجمعات و التظاهرات العمومية.

و لم ينص الأمر 03/06 على هذا الحق و لكنه موجود ضمناً في إنشاء الجمعيات و الأحزاب.

لكن التساؤل يطرح بالنسبة لإمكانية ممارسته من طرف موظفي المجلس الشعبي الوطني الذين لم يضمن لهم قانونهم الخاص صراحةً الحقوق السابقة ، فما بالك بما يدرج تحت ضمنها ؟

III - حرية التظاهر² :

المظاهرات العمومية هي المواكب و الاستعراضات أو تجمعات الأشخاص أو بصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي. و تخضع التظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق.

و يجب تقديم طلب الترخيص للوالي 8 أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة ، و هذا حسب المادتين 15 و 17 من القانون 19/91 المذكور سابقاً .

و الطلب مشروط بتوفر عدة معلومات منها :

¹ - الجريدة الرسمية رقم 62 لسنة 1991 ، ص 2377.

² - Essaid TAIB , op.cit, p 248

- صفة المنظمين : و من بين الشروط التي يجب توفرها في صفة المنظمين (اسم الجمعية أو الجمعيات المعنية و مقرها).
و كل مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعتبر تجمهراً حسب المادة 19 من القانون أعلاه.

إن ارتباط حرية التظاهر بتقديم طلب من طرف جمعية أو جمعيات يجعل الاستنتاج بسهولة إمكانية أن يمارس الموظفون في الوظيفة العمومية هذه الحرية بصفة قانونية شرعية نظراً لاعتراف الأمر 03/06 بحق الانتماء للجمعيات . ولكن الموضوع يبقى محل تساؤل بالنسبة لموظفي المجلس الشعبي الوطني ؟

(IV) - الحرية النقابية¹ :

اعترفت كل الدساتير الوطنية بالحق في ممارسة الحرية النقابية ، و صادقت الجزائر على عدد هائل من الأدوات القانونية الدولية والتي أقرتها التشريعات الوطنية.
تنص المادة 56 من دستور 1996 على أن " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين " .

و صادقت الجزائر على المعاهدات الدولية التي تحدد المبادئ العامة المتعلقة بالحرية النقابية ، و إن القانون 14/90 المؤرخ في 1990/06/02 حدد كليات ممارستها².
كما تضمن هذا القانون الضمانات الجديدة التي تلائم مبدأ التعددية و مبدأ الحرية السياسية و الاقتصادية ، و تتلخص تلك الضمانات في حماية و ترقية الحقوق المادية والمعنوية للعامل.

إن عبارة " الحق النقابي " هو القدرة المعترف بها قانوناً للأشخاص الذين يمارسون نفس المهنة أو مهن متشابهة في تكوين جماعة للدفاع عن مصالحهم المهنية المشتركة ، و يتضامن المنخرطين في النقابة عندما تكون لهم نفس الانشغالات و نفس المصالح.
و يجب أن يكون الحق النقابي مصحوباً بالحرية النقابية التي تعني القدرة الممنوحة لكل شخص الانخراط في نقابة يختارها أو ينسحب منها في الوقت الذي يريده.

¹ - سكيمة عزوز ، المرجع السابق ، ص 244
² - ج ر رقم 23 لسنة 1990 ، ص 764 .

الحرية النقابية هي أيضا إمكانية عدم الانتماء أو الانخراط في أي نقابة حتى لا يكون أي تمييز بين الشخص النقابي و غير النقابي في التعيين ، الترقية إلخ .

... و لم يستعمل المؤسس الدستوري عبارة " الحرية النقابية " ، و لعل السبب في ذلك راجع إلى أن في الحقيقة " الحرية النقابية " ما هي إلا فرع من فروع الحرية العامة للجمعية و أن موضوع هذه الجمعية ذاته و أهمية النشاط النقابي منحها نوعا من الاستقلالية ، بالإضافة إلى صفة الواقعية و العملية للحرية النقابية التي فرضت عبارة " الحق النقابي " من بين الحقوق المتصلة بقانون العمل على وجه الخصوص¹.

لقد اعترف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية صراحةً بالحق النقابي في نص مادته 35 : " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به " بل و أقر في المادة 28 ما يأتي " لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف " .

كما أقر في المادة 29 : " لا يمكن بأي حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية ، بالأراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة " . بل جعل من أسباب الانتداب بقوة القانون "عهدة نقابية" دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به حسب المادة 134 منه.

إن الملاحظ بالنسبة للقانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أنه أهمل بصفة مطلقة الحديث عن هذا الحق ، بل و أنه حتى في تأشيريات النص حافظ على نفس تأشيريات الأمر 03/06 (كما أشير إلى ذلك سابقاً) و أسقط تأشيرية القانون 14/90 مما يعني عدم اعترافه بمثل هذا الحق.

و يقى التساؤل مطروحاً حول مدى أهلية نواب المجلس الشعبي الوطني لإسقاط حق دستوري بموجب تعليمة و عدم لجوئهم إلى إحداث تعديل للقانون ؟ خاصة إذا كانت المادة 63 من القانون 14/90 إنما نصت على: " يخضع العمال الأجراء التابعون للدفاع و الأمن الوطنيين لأحكام خاصة " و لم تذكر أبداً فئة موظفي المجلس الشعبي الوطني .

¹ - سكيبة عزوز ، المرجع السابق ، ص 245

و السؤال الذي يطرح نفسه ، هل أن مفهوم الحق النقابي يشمل مفهوم حق الإضراب¹؟
لا ينبغي الخلط بين الحقين ، فالحق النقابي يتميز عن الحق في الإضراب ، فقد ظهر
حق الإضراب في فرنسا سنة 1864 و لم تظهر النقابات إلا بعد صدور قانون 21
1884/03/ ، و إن الإضراب يتجاوز المطالبة بحقوق العمل و استعمال إجراء الوقف عن
العمل ليشمل بواعث أخرى سياسية ، و إن أولى الحركات الإضرابية في العالم نظمها
أشخاص غير نقابيين.

إنه صحيح أن النقابة تنظم جيداً عملية الإضراب ، فهذا الأخير يستفيد من التنظيم
النقابي ، الاتصالات بكل العمال ، الجمعيات العامة ، أماكن الاجتماع ، إشهار...تسبق
الإضراب.

و لا يجوز اعتبار حق الإضراب جزء من الحق النقابي ، لأنه يمكن للنقابة أن تقوم
بأعمال كثيرة لتحسين و تحقيق طلباتها دون اللجوء إلى الإضراب كما هو الحال مثلاً في
الولايات المتحدة و سويسرا و اللوكسمبورغ ... حيث يعترف للموظفين (الوظيفة العامة)
بممارسة الحق النقابي و يمنع عليهم استعمال حق الإضراب ، ففي هذه الدول يعتبر حق
الإضراب حقاً استثنائياً مقارنة بالحقوق (الحريات العامة) الأخرى المعترف بها في تلك
الدول.

إن الإضراب ليس الوسيلة الضرورية الوحيدة للنقابة ، فإنه أسبق منها تاريخياً² كما سبقت
الإشارة و أن حرية النقابة تعني تجمع دائم ، بينما حرية (حق) الإضراب يكتفي بتجمع
مؤقت و ظرفي ، بحيث تدوم فترة الإضراب فقط ، لكن ليس معناه أن حرية النقابة أهميتها
أكبر من أهمية الإضراب ، بل ربما العكس هو الصحيح.

و بناء على هذا التوضيح يمكن طرح بعض التساؤلات كما يأتي :

حرمان موظفي المجلس الشعبي الوطني من حقي الإضراب و النقابة ، هل هو نوع من
التمييز و الاستقلالية عن موظفي الوظيفة العمومية ؟

¹ - سكيبة عزوز ، المرجع السابق ، ص 246.
و إنما تم التوضيح في هذه القضية نظراً للغموض الذي أحدثته اللائحة في معالجة حق الإضراب و الحق النقابي.
² - الترتيب في التنصيص عليها جاء عكس الظهور التاريخي بحيث نص الدستور على الحق النقابي في المادة 56 ، و على حق الإضراب في
المادة 57 ، و في الأمر 03/06 اعترفت المادة 35 بالحق النقابي و المادة 36 بحق الإضراب.

و في ظل إنشاء لجنة تمثل الموظفين (حسب المادة 27 من اللائحة) هل يقصد منها أن تكون البديل عن النقابة ؟

و هل الحرمان من الحق في الإضراب برهان على نجاعة الحوار الدائم بين الموظفين و إدارة المجلس ؟

وما مدى هذه النجاعة ؛ إذا علم أن إدارات المجلس قاموا بإرسال رسائل إلكترونية عن طريق إنشاء مدونة على شبكة الإنترنت لرئيس المجلس ؛ الذي يرفض عقد اجتماعات مع موظفي و إدارات المجلس للنظر في المشاكل الداخلية المطروحة.¹

الفرع الثاني : الواجبات .

لم يأت ذكر هذه الواجبات إلا في المادة الأولى من اللائحة حيث نصت على " يحدد هذا القانون الأساسي الخاص بضمانات و حقوق الموظفين و واجباتهم و كذا القواعد المطبقة عليهم " .

أما قبل نشر النص أشارت إلى الواجبات كلمة رئيس جلسة المصادقة على اللائحة : " و بالمقابل فإن موظفي المجلس الشعبي الوطني مطالبون بالقيام بواجباتهم المهنية ..."² تضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من اللائحة هذه الواجبات من خلال المواد من 28 إلى 36 ، أي بمجموع 09 مواد.

و كما أستصحبت المقارنة مع الأمر 03/06 فيما يتعلق بالضمانات و الحقوق ، فإن نفس المنهاج سيتبع في بيان واجبات موظفي المجلس مقارنة بالوظيفة العمومية .. تسمح قراءة المواد التسعة المذكورة سابقاً ، بمعرفة أن مجمل الواجبات محصورة في ثمانية (8) مواد منها ، ذلك أن المادة 36 جاءت كمبدأ عام مفاده أن التقصير في الواجبات يؤدي إلى العقوبات ؛ حيث نصت على : " كل تقصير في الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط الموصوف أو أي خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية " .

¹ - جريدة المحور ، العدد 81 (01 إلى 7 فيفري 2012) ، يتهم باعتماد المحسوبة و القرابة في التوظيف بالمجلس الشعبي الوطني ، زيارى يزرع أكثر من 100 موظف بيهنته البرلمانية للحفاظ على نفوذه بعد الرحيل. ص 3.

² - الجريدة الرسمية للمناقشات ، السنة الثالثة رقم 146 ، ص 9 .

و عليه فإن المواد المتبقية تضمنت واجبات مفروضة على موظف المجلس ، تعالج في عنصر أول ، ثم في عنصر ثان سيتم توضيح واجبات أغفلت اللائحة ذكرها.
أولاً : الواجبات المفروضة على موظف المجلس : وهي كالآتي :

1 - الالتزام بتنفيذ المهام الموكلة للموظف :

جاء هذا الواجب صراحة في المادة 28 من اللائحة ؛ حيث نصت على أن : " موظف المجلس الشعبي الوطني مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة له مهما كانت رتبته في السلم الإداري ..

و لا تعفيه مسؤولية مرؤوسيه في أي حال من الأحوال من المسؤوليات الواقعة على عاتقه ". إن نص هذه المادة مقتبس أساساً من نص المادة 47 من الأمر 03/06.
فالموظف مطالب بالتقيد بالتزاماته المهنية ، و لا يمكن التنصل من جزء من مسؤوليته إلا عن طريق التفويض المرخص به قانوناً .

الالتزام بالقيام بالخدمة ، يفرض على الموظفين جملة من الالتزامات منها التقيد بمواعيد أوقات العمل و إنجاز المهمة المرتبطة بوظائفهم كما هي محددة في القانون الأساسي. و من ثم فإن أي تغيب غير مشروع عن العمل ؛ بمعنى غير مرخص به ، يعتبر خطأً من شأنه الأضرار بحسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد¹ ..

و قد وضحت اللائحة في الباب السادس منها المدة القانونية للعمل و الراحة القانونية. بحيث نصت المادة 97 على أن " تحدد المدة القانونية للعمل طبقاً للتشريع المعمول به." و هو حالياً القانون 03/97² و الذي ذكرته تأشيرات اللائحة، ولإشارة فإن هذه المادة هي نفسها المادة 186 من الأمر 03/06 .

كما أجازت المادة 98 إمكانية تخفيض مدة العمل للموظف الذي يمارس نشاطاً متعباً أو خطيراً ، و أحالت على مكتب المجلس تحديد كفاءات ذلك (هذه المادة نسخة طبق الأصل المادة 187 من الأمر 03/06) .

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 278 .
² - الجريدة الرسمية رقم 03 لسنة 1997 ، ص 7.

و يمكن أن يطلب من موظف المجلس تأدية عمله من الساعة التاسعة ليلاً (21:00)،
و الساعة الخامسة صباحاً (5:00) لضرورات الخدمة ، حسب المادة 99 من اللائحة ،
والمقتبسة من المادة 188 من الأمر 03/06.

واستسأخاً للمادة 183 من الأمر 03/06 ؛ جاءت المادة 100 من اللائحة تتحدث عن
أداء ساعات العمل الإضافية ، حيث نصت في الفقرة الأولى على إمكانية أن يطلب من
الموظف أداء ساعات إضافية مع مراعاة ساعات العمل اليومية القصوى ، و نصت في
الفقرة الثانية منها على وجوب أن يستجيب اللجوء إلى الساعات الإضافية لضرورة ملحة
تقتضيها الخدمة و يكتسي طابعاً استثنائياً ، كما نصت على مبدأ عام يتمثل في عدم تجاوز
حجم ساعات العمل الإضافية 20 % من المدة القانونية للعمل .

أما المادة 101 فقد نصت على أن : " تحدد السلطة التي لها صلاحية التعيين شروط
العمل الليلي و كفايات اللجوء إلى الساعات الإضافية و كذا الحقوق المتعلقة بهما " و هو
ما نصت عليه المادة 190 من الأمر 03/06 ، و التي أحالت على التنظيم لبيان ذلك.
أما عن الراحة القانونية فقد نصت المادة 102 من اللائحة على أنه " لموظف المجلس
الشعبي الوطني الحق في يوم راحة أسبوعي و أيام العطل المدفوعة الأجر طبقاً للتشريع
الساري المفعول " .

هذه المادة جاءت اقتباساً من المادتين 191 و 192 من الأمر 03/06.

أما المادة 103 من اللائحة فقد اقتبست جزءً من المادة 193 من الأمر 03/06 حيث
نصت على : " للموظف الذي يعمل خلال يوم راحة قانونية الحق في راحة تعويضية من
نفس المدة " .

أما عن الغيابات فقد تضمنتها اللائحة في الباب السابع منها ، من خلال المواد 116 إلى
124 و هي لم تختلف عما جاء به الأمر 03/06 في المواد من 207 إلى 215 إلا فيما
يتعلق في رخصة الغياب لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي أو المشاركة في دورات للتكوين
النقابي طبقاً للتشريع المعمول به ؛ حيث لم تذكرها المادة 117 من اللائحة رغم أنها
مستتسخة من المادة 208 من الأمر.

و يدخل ضمن مبدأ التزام الموظف بأداء الخدمة، الالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر، فلا ينبغي للموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة و بطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة ، يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنها دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى تعسف . فمخالفة الموظف لطاعة أوامر رئيسه لا يتم إلا في مثل هذه الحالات القصوى¹.

إن هذا المعنى هو الذي يمكن فهمه من الفقرة الثانية من المادة 28 من اللائحة التي نصت على: " لا تعفيه مسؤولية مرؤوسه في أي حال من الأحوال من المسؤوليات الواقعة على عاتقه " ، وإلى جانب ذلك فإن الفرع تعني أنه على الموظف أداء واجبه دون اتكال على الآخرين خاصة مرؤوسيه.

الجدير بالإشارة أن هناك بعض الأنظمة ، كما في كندا مثلاً، تسمح بإجراء حوار بين الرئيس و المرؤوس بخصوص تنفيذ الأوامر و التعليق عليها إرضاء لضمير الموظف. كما أن هناك دول كفرنسا مثلاً ، لا يعترف قانونها الأساسي العام للموظفين سوى بالالتزام بالطاعة².

2- الامتناع عن ممارسة نشاط مربح و منع الجمع بين الوظائف :

نصت على هذا الالتزام المادة 29 في فقرتيها الأولى و الثانية ، حيث تضمنت الفقرة الأولى ما نصه : " لا يمكن لموظف المجلس الشعبي الوطني ممارسة أي نشاط خاص مربح مهما كانت طبيعته ". وهو اقتباس من الفقرة الأولى من المادة 43 من الأمر 03/06. و إن كانت هذه المادة من الأمر 03/06 رخصت بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ، في حين نجد أن الفقرة الثانية من المادة 29 من اللائحة أدرجت هذا النشاط الثانوي كاستثناء عن مبدأ الجمع بين الوظائف ؛ و هنا يطرح التساؤل حول إدراج

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 302.

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 303.

عبارة الجمع بين الوظائف ممنوع¹؟ لأن صياغة المادة 43 من الأمر 03/06 كما هي تفي بالمعنى..

لقد أتاحت المادة 29 في الفقرة الثانية منها إمكانية إنتاج أعمال علمية أو أدبية أو فنية ولكنها جعلت ذلك مشروطاً بأنه لا يمكن للموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال إلا بموافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين ، و هذا استتساخ لل فقرات 3 و 4 من المادة 43 من الأمر 03/06 .

3 - الالتزام بالكرامة في السلوك العام² :

أوجبت المادة 30 من اللائحة على موظفي المجلس الامتناع عن كل عمل يتنافى مع شرف المهام الملقاة على عاتقه.

لهذا المبدأ العام مثيله فيما ذكرته المادة 42 من الأمر 03/06 التي نصت على : " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ، و لو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق و محترم ."

يدخل ضمن هذا الالتزام مطالبة الموظف بالتعامل بآداب و احترام في علاقته بأعضاء المجلس الشعبي الوطني و مسؤوليه السلميين ؛ و زملائه و مرؤوسيه ، حسب المادة 32 من اللائحة ، والتي جاءت موافقة لمحتوى المادة 52 من الأمر 03/06 ، و زادت عنها فقط بإضافة أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

ما يعترى هذه المادة (أي المادة 32 من اللائحة) أنها لم تأخذ بمحتوى المادة 53 من الأمر 03/06 التي ذكرت أنه : " يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة و دون مماثلة " .

يبقى محتوى المادة 32 ناقصاً لعدم ذكره لمستعملي المرفق ، خصوصاً إذا طُم أن للمجلس الشعبي الوطني مصالح لها علاقة مباشرة بالجمهور (مصلحة الصفقات - المكتبة - الأيام البرلمانية الدراسية)

¹ - هذه العبارة استعملت في القانون العضوي 02/12 المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية ، الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 2012 ، ص 41.

² - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 329.

4 - الالتزام بالسر المهني :

نصت على ذلك صراحة المادة 31 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني التي جاءت كآلاتي : " يجب على موظف المجلس الشعبي الوطني التزام واجب السر المهني ، و يمنع عليه الكشف أو السماح بالإطلاع على محتوى أي وثيقة عمل أو معلومة يعرفها أو بحوزته بمناسبة ممارسة وظائفه ما عدا ضرورات الخدمة " .

هذه المادة مقتبسة من المادة 48 من الأمر 03/06 مع اختلاف في العبارات .

تجدر الإشارة إلى أن عبارة " ما عدا ضرورات الخدمة " تبقى غامضة ، و لا يمكن للموظف معرفة مؤداها ، و في هذا الشأن ينبغي الإشارة إلى تعذر الحصول على بعض الأعمال التحضيرية و التقارير التي تفيد لإثراء بحثي هذا ، نظراً لأن هاجس " السر المهني " يفلق الجميع .

في سياق تأكيدها على السر المهني أخذت المادة 31 من اللائحة بمضمون المادة 49 الأمر 03/06 ، حيث نصت في فقرتيها الثالثة و الرابعة على : " و يسهر على سلامة وثائق العمل و أمنها . لا يمكن إعفاء الموظف من السر المهني إلا بعد موافقة صريحة من السلطة التي لها صلاحية التعيين ما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة في التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل " .

ويطرح التساؤل حول الإشارة إلى التنظيم الجاري العمل ، والذي يعكس - ربما - اعتراف المجلس الشعبي الوطني بخضوعه للتنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية ، أو خوفه من عدم الإلمام بأهمية مسألة إفشاء السر المهني . وتزداد حدة التساؤل إذ أن مثل هذه العبارة لم ترد في المادتين 48 و 49 من الأمر 03/06 ؟

فإذا كانت مثلاً " الجلسات المغلقة للبرلمان " تكتسي خصوصية حسب المادة 116 من الدستور ، و المادة 82 من النظام الداخلي التي تمنع نشر محاضرها ، فلا يمكن بأي حال من الأحوال إفشاء ما يتعلق بها (خاصة المسائل التأديبية للنواب ، أو المجالات الإستراتيجية للوطن ...)

و السر المهني يشمل كل معلومة تحصل عليها عون الدولة أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة، معلومات تهم أطراف أخرى ، و قام بإفشائها داخل أو خارج الإدارة بعيداً عن مقتضيات ضرورة المصلحة أو أي التزام قانوني آخر¹ .

و إذا كان من الواجبات الملقاة على عاتق أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، واجب عدم إفشاء الأسرار المهنية ، حيث أكدت المادة 13 من القانون 01/010 على ضرورة احتفاظ عضو البرلمان بسر مداوات اللجة التي هو عضو فيها ، كما أن الأشرطة المسموعة المتعلقة بها لا يمكن الإطلاع عليها إلا بموافقة رئيس اللجنة (حسب المادة 47 من النظام الداخلي)² .

فإن هذا الالتزام يطبق كذلك على الموظف بالمجلس الذي يمكن أن تكون لوظيفته علاقة بهذه المداوات أو الأشرطة .

و إذا كانت اللامسؤولية البرلمانية تمتد إلى جميع الأشخاص المشاركين في المناقشات ، أو الأعمال البرلمانية (موظفين ، شهود ، محامين) في دول مثل أستراليا و المملكة المتحدة ، و سارت بعض الدول إلى سن قانون خاص يوفر حصانة مطلقة للشهود الذين يمثلون أمام لجان تحقيق برلمانية ، فإن في الجزائر الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أقرت إمكانية الاستعانة بكفاءات علمية لمساعدتها على أداء مهامها ، كما أجاز القانون العضوي 02/99 إمكانية الاستماع إلى أشخاص في إطار لجان التحقيق ، دون أن ننس مستخدمي البرلمان ، وتحديد موقعهم مما يقال أو يكتب في إحدى غرفتي البرلمان ؛ غير أنه لا مادة صريحة من القوانين السابقة تعفي هذه الفئات الثلاثة من المسؤولية الملقاة على عاتقهم إلا الضمانات المقدمة على أساس تعاملهم مع المؤسسة التشريعية³ .

إذا فواجب الالتزام بالسر المهني بالنسبة لموظفي المجلس يكتسي خصوصية و ترابطاً وثيقاً مع الواجبات الأخرى الملقاة على عاتق هذه الفئة ، كواجب التحفظ المقيد لحرية الرأي

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 310.

² - رقيق بوطالب ، المرجع السابق ، ص 157.

³ - رقيق بوطالب ، المرجع السابق ، ص 103.

(و الذي ذكر سابقاً) إضافة إلى واجب الحياد السياسي ؛ نظراً لتعامل موظفي المجلس مع تشكيلات سياسية عديدة.

و إذا كان لواجب السر المهني استثناءات ترد على المبدأ مثل¹:

- حالة إثبات البراءة.

- لإعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه.

- حالة المجال التأديبي : حيث يسمح لدفاع الموظف المحال على المجلس التأديبي

الاطلاع على كامل ملف موكله.

فإن الاستثناءات أو الإعفاءات الخاصة بالسر المهني لموظفي المجلس الشعبي الوطني تحتاج إلى تحديد و تدقيق ، و إن عبارة " ما عدا ضرورات الخدمة " أو " الحالات المنصوص عليها صراحة في التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل " المذكورتين في المادة 31 من اللائحة تكتسي غموضاً كبيراً².

5 - الالتزام بواجب التحفظ والحياد السياسي أثناء ممارسة الوظائف :

فإذا كان واجب التحفظ هو المقيد لحرية الرأي حسب المادة 26 من اللائحة³، فإن الحياد السياسي يكتسي أهمية من حيث مضمونه ، بل حتى من حيث الاصطلاح خاصة إذا تبين أن :

- اللائحة أشارت في بداية تأشيراتها إلى المادة 23 من الدستور المتضمنة : " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " .

- أن مصطلح الحياد السياسي لم يذكره حتى الأمر 03/06 ، الذي أشار في مادته 41 إلى أنه " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز " .

¹- انظر التفصيل أكثر في ، سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 312 وما بعدها .
²-ولقد عانيت شخصياً من هاجس " إفشاء السر المهني " الذي حال دون حصولي على وثائق ومستندات تثري هذه المذكرة .
³- تم شرح ذلك عند التطرق لحقوق المواطنة للموظف في العنصر المتعلق بحرية الرأي.

والحياد السياسي من حيث الاصطلاح له تعاريف عدة¹:

يعني الحياد السياسي في العمل الإداري أن يبقى الجهاز الإداري موضوعياً وغير متحيز أثناء تأديته لنشاطه، وأن قراراته يجب أن توجهها المصلحة العامة لا المصالح الخاصة أو الدوافع الحزبية.

وعلى الموظف أن يكون حيادياً أثناء أدائه للخدمة العامة مما يوجب عليه التعاون مع الحكومة القائمة مهما كانت توجهاتها السياسية .

... ويعني أن سلوك الموظف يجب ألا يتأثر بأي حال من الأحوال بآرائه الشخصية أو انتماءاته السياسية أو الإيديولوجية أو الدينية أو النقابية أو غيرها ، وأن لا يمارس أي تمييز بين المتعاملين مع المرفق العام بسبب هذه العناصر ، حيث عليه أن يعامل بالطريقة ذاتها جميع المواطنين بصفة مستقلة عن الآراء السياسية ، وكل مس بمبدأ الحياد يلحق الأذى بسمعة الإدارة .

تبدو أهمية هذا المبدأ في البلاد التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب ، حيث يطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحياد والاستقلال ، تمكنه من تنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب أو الأحزاب الموجودة في المعارضة، وبهذا يصبح الجهاز الإداري محايداً ، ومن ثم فالإدارة لا تعمل على إسباغ أحكام قيمية على أفعالها، إذ يعد ذلك خروجاً عن اختصاصها لأن وظيفتها التنفيذ فحسب ، وتحتم قوانين التوظيف في كل دولة ألا يدخل الموظف السياسة ومؤثراتها في عمله لأنه إن فعل ذلك فقد نَمَغَ نفسه بعدم الحياد وأصبح غير مؤهل للخدمة العامة. وينتج عن قبول مبدأ الحياد السياسي للإدارة رفع المسؤولية عن كاهل الموظفين في حالة تغير السياسات والأحزاب ، لأنهم مسؤولون عن التنفيذ لا عن التقويم السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي لما يطلب منهم تنفيذه.

1- عبد المالك رداوي ، الحياد السياسي للجهاز الإداري الجزائري بعد إقرار التعددية الحزبية (89-1997) ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2004 ، ص 50 وما بعدها.

ويتلاقى مبدأ الحياد مع مبدأ العدالة في معاملة المواطنين أمام المرفق العام ، فالفروقات المستندة إلى الآراء السياسية ممنوعة ، فعلى الجهاز الإداري أن يعمل آخذاً بعين الاعتبار هدف المهمة التي يؤديها وهي تأمين مصلحة المجموعة.

أخيراً يمكن القول أن الالتزام بمبدأ الحياد أصبح من الأمور الضرورية لتقوية دور الإدارات والمؤسسات العمومية باعتبار أن الحكومة تتغير وتتبدل خاصة في الدول التي في حياتها السياسية قاعدة التداول على السلطة بين الأحزاب¹.

إذ يلاحظ أن هذا الاصطلاح إنما ظهر مرتبطاً بالموظف العام منذ دستور 1996 ، ولكنه ليس بوصفه "حياداً سياسياً" بل وصفه الدستور بمبدأ "عدم التحيز" والسبب في ذلك إقرار التعددية الحزبية والسياسية ، ذلك أنه فيما سبق - وفي ظل الحزب الواحد - الممثل للشعب تعتبر الإدارة العامة أداة للسلطة السياسية ؛ وبالتالي لا يمكن أن تكون حيادية ؛ بل مُسيسة ، كما يجب عليها ليس مجرد احترام أوامر الحكومة فحسب ، بل عليها الانخراط في برامجها وتأييد نشاطاتها².

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 متضمناً مبدأ الحياد كمفهوم جديد ؛ ليساعد على عدم تسييس الإدارة وجعلها تسهر فقط على تطبيق قوانين الجمهورية ، وهو كذلك ضماناً إضافية لحق المواطن في المساواة دون تفرقة إيديولوجية أو سياسية في أثناء تعامله مع الإدارة التي تحقق فعاليتها بحيادها ، لأن الإدارة يجب عليها أن تقوم بتقديم الخدمات المنوطة به دستورياً وقانوناً ، وأن تسهل عملية التنمية والتطور³.

ولم يقتصر التأكيد على مبدأ الحياد في ما جاء به الدستور ، بل جاء في بعض القوانين العضوية ما يمثل تأكيداً إضافياً على هذا المبدأ⁴.

ففي القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الصادر سنة 1997 ، وفي المادة الثالثة منه نقراً " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاماً صارماً بالحياد إزاء المترشحين " ⁵.

¹ - سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، دار هومة ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 1997 ، ص 66.

² - كلثوم بوخروبة ، المرجع السابق ، ص 30.

³ - عبد المالك رداوي ، المرجع السابق ، ص 74.

⁴ - عبد المالك رداوي ، المرجع السابق ، ص 75 .

⁵ - لا توجد مادة مشابهة لها في القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 2012 ، ص 9)

وإبرازاً لأهمية الحياد في العملية الانتخابية ؛ جاء في المادة 41 من نفس القانون أن :
" يؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون ، اليمين الآتي نصها : أقسم بالله
العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد ، وأتعهد بالسهر على نزاهة العملية
الانتخابية "1.

هكذا إذاً ، مجيء إقرار مبدأ الحياد في اللائحة ؛ وإلزام موظفي المجلس به ؛ إنما هو في
الأساس اقتباسٌ من تلكم النصوص الأخرى التي سبقت إلزام الموظف العمومي به .
وربما وضحته أكثر المادة 33 من اللائحة ، حين وصفته بـ : " السياسي " ذلك أن الميزة
التي تطبع الأشخاص الذين يتعامل معهم موظفو المجلس أنهم سياسيون بامتياز ، وهم نواب
الشعب .

ويمكن تصور خطورة عدم الالتزام بهذا المبدأ التي قد تأخذ أشكالاً عدة ؛ منها حسب
تصوري الخاص مثلاً :

- إسقاط موظف لاقتراح نائب لا ينتمي إلى نفس الفصيل السياسي الذي يفضله أو
ينتمي إليه الموظف .

- عدم إدراج مداخلة أو طلب تدخل لنائب معارض .

- عدم الجدية في تنفيذ طلب مجموعة برلمانية ما (كالتحضير ليوم برلماني ...)

- عدم مخالصة أجور نواب لا يتوافقون مع اللون السياسي للمكلف بالمحاسبة .

ولقد أضافت اللائحة لواجب الحياد السياسي مزوجته بواجب التحفظ ؛ وذلك قصد ضمان
أن تكون إدارة المجلس معبرة عن جميع الآراء دون إهمال أو إقصاء .

**6 - واجب عدم استعمال ممتلكات ووسائل العمل التابعة للمجلس الشعبي الوطني
لأغراض شخصية :**

نصت على ذلك المادة 34 من اللائحة ، بحيث منعت على موظفي المجلس استعمال
المحلات والتجهيزات ، وعموماً ممتلكات ووسائل عمل المجلس لأغراض شخصية أو
لأغراض خارج الخدمة ، وهذا اقتباس من المادة 51 من الأمر 03/06 التي تنص على :

¹-مضمون هذه المادة حالياً مذكور في المادة 37 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

"يجب على الموظف ، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة".

وأضاف الأمر 03/06 في المادة 50 منه التزام آخر على الموظفين ، لم تذكره اللائحة ، وذلك في نصه على : " يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه ."

وإن كان القصد من هذا الالتزام الحفاظ على سمعة الإدارات والمؤسسات العمومية ، وهيبة أجهزة الدولة ، فإنه يحمل كذلك في طياته مسؤولية شخصية للموظف في حالة الخطأ.

7 - المواظبة والجدية خلال التكوين :

هذا الواجب ذكرته المادة 35 من اللائحة : " يجب على الموظف الذي يستفيد من أي برنامج تكويني أن يتحلى بالمواظبة والجدية خلال التكوين ."

مثل هذا الواجب لم تذكره مواد الأمر 03/06 التي أفردت للتكوين فصلاً من الباب المتعلق بتنظيم المسار المهني ، وجعلت التكوين فرضاً على الإدارة ، وحقاً للموظف. وبذلك يُستغرب أن يكون حديث اللائحة عن الحق في التكوين وفق صياغة يفهم منها إجبارية التكوين . مما يطرح التساؤل : هل الدورات التكوينية المنظمة من طرف إدارة المجلس غير مقبولة من طرف الموظفين ، مما جعل الإدارة تحتم عليهم المواظبة والجدية ؟ وإذا ما أُجريت المقارنة بين تطور تعداد الموظفين وفترات التكوين أثناء الفترة التشريعية الرابعة، سيلاحظ أن المستفيدين كان عددهم قليل جداً ، ثم زاد .¹

السنة	عدد الموظفين	عدد المستفيدين من فترة تكوينية	النسبة المئوية
1997	405	12	2.96%
1998	508	10	1.96%
1999	528	10	1.90%
2000	579	57	9.84%
2001	697	168	24.10%

¹ - المقارنة تم إعدادها بناء على الجداول المنشورة في حصيلة العهدة التشريعية ، ص 339 و 341 ، وهي الإحصائية الوحيدة المتوفرة .

ثانياً : واجبات أهملتها اللائحة .

سمحت المقارنة بين الواجبات المفروضة على الموظف العمومي بمقتضى الأمر 03/06 وتلك الواجبات التي أقرتها لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني أن تظهر ملاحظة بأن هذا الأخير أهمل الإشارة إلى الالتزامين المذكورين في المادتين 46 و54 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، وهما :

1- التصريح بالنشاط المريح الذي يمارسه زوج الموظف : الذي اعتبرت المادة 46 من الأمر 03/06 عدم التصريح به خطأ مهنيًا يعرض مرتكبه للعقوبات التأديبية .
ووضح المشرع القصد من هذا التصريح ؛ إذ يمكن السلطة المختصة أن تتخذ إذا اقتضت الضرورة ذلك ؛ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة .

وهنا يمكن التساؤل عن إهمال نواب المجلس لهذا الالتزام ، خاصة إذا أخذ في الاعتبار مثال أن المجلس يبرم صفقات بمبالغ كبيرة ، يمكن أن يكون أحد المتعهدين فيها زوج لموظف بالمجلس ؟ !

2- منع طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو امتيازات من أي نوع كانت بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر ، مقابل تأدية خدمة في إطار المهام الموكلة للموظف ، وهذا تحت طائلة المتابعات الجزائية حسب المادة 54 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية . وهذه التصرفات من قبيل الرشوة واستغلال النفوذ المجرمة بمقتضى القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد.

هنا يطرح التساؤل عن إهمال اللائحة لمثل هذا الالتزام ، خاصة إذا كان تعريف الموظف الذي قدمه القانون 01/06 يشمل موظفي إدارة المجلس الشعبي الوطني ، حسب المادة 2 منه التي عرفت الموظف العمومي بأنه كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معيناً أو منتخباً ، دائماً أو مؤقتاً ، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر ، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

3 - إزام الموظفين بالتصريح بالملكات :

الذي أقره القانون 01/06 المذكور سابقاً ، وهذا الإزام يطبق على موظفي الوظيفة العمومية عن طريق التنظيم حسب نص الفقرة (4) من المادة 6 من القانون 01/06 التي تنص على : " يتم تحديد كفيات التصريح بالملكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم " .

أما موظفو المجلس الشعبي الوطني فلم يذكرهم القانون 01/06 ولا النصوص التطبيقية له ، فضلاً عن اللائحة .

المطلب الثاني : النظام التأديبي لموظفي المجلس الشعبي الوطني

سبق في سياق الحديث عن الواجبات المفروضة على موظفي المجلس الشعبي الوطني أن تعداد تلك الواجبات اختتمته المادة 36 من اللائحة بنصها على أن : " كل تقصير في الواجبات المهنية أو مساسً بالانضباط الموصوف، أو أي خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة يعرضه إلى عقوبة تأديبية ، دون الإخلال، عند الاقتضاء ، بالمتابعات الجزائية " .

إنها المادة التي تتضمن دلالة صريحة على خضوع موظفي المجلس الشعبي الوطني لنظام تأديبي ؛ جاءت أحكامه مرتبة في باب مستقل ، هو الباب الثامن من اللائحة ، الذي ضم المواد من 125 إلى 143 ، مقسمة إلى فصلين ، أحدهما بعنوان ب : " الأخطاء المهنية " والثاني جاء تحت عنوان : " الإجراءات التأديبية " .

وقبل الخوض في تفاصيل النظام التأديبي لموظفي المجلس ، ينبغي الإشارة إلى أن الأمر احتوى أيضاً باباً خاصاً بالنظام التأديبي، هو الباب السابع الذي ضم المواد من 160 إلى 185 ، مقسمة على ثلاثة فصول معنونة على الترتيب : المبادئ العامة ، العقوبات التأديبية ، الأخطاء المهنية .

وإذ ذكر في عدة مواضع أن مواد اللائحة جاءت اقتباساً أو استتساحاً لمواد الأمر 03/06 ، ففي هذا المطلب تتواصل الدراسة باللجوء للمقارنة بين النصين ، بدءاً بالتطرق لمفهوم الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية (الفرع الأول) ، ثم التفصيل في الإجراءات التأديبية (فرع ثاني)

الفرع الأول : الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

وستتم دراسة الخطأ التأديبي ؛ ثم ثانياً ما يتعلق بالعقوبة التأديبية .

أولاً : الخطأ التأديبي :

1 (المصطلح والتعريف : لقد ثار جدل فقهي وقضائي في الجزائر ، وفي غيرها من الدول التي تأخذ بالنظام التأديبي بمختلف صورته ، حول التسمية التي تعطى للمخالفة أو الخطأ التأديبي الذي يرتكبه الموظف أو العامل أثناء أدائه لمهامه أو بمناسبة قيامها ويخرج عن واجباته الوظيفية أو المهنية . ومن أهم هذه التسميات هي :

- الجريمة التأديبية : وهي أكثر الأسماء استعمالاً في الفقه والقضاء .

- المخالفة التأديبية : وقد استعملها القضاء المصري *faute disciplinaire*

- أما الخطأ التأديبي فقد استعمله كل من الفقه والقضاء الفرنسي إلى جانب الجريمة

التأديبية *infraction disciplinaire* وكذا الجريمة العمدية التأديبية *infraction intentionnelle disciplinaire*

أما المشرع الجزائري فقد استعمل مصطلح الخطأ التأديبي للموظف العام أو للعامل وذلك في تصنيفه لأنواع درجات الخطأ التأديبي في المادة 68 من المرسوم 302 / 82 ، وما جاء في نص المادة 124 من المرسوم 59 / 85 في استعماله لفظ الخطأ المهني . بالرغم من هذه المصطلحات والتسميات ، فهي لا تعطي مدلولاً واضحاً لكنها تنطبق على ما قد يقترفه الموظف من أفعال ، فتارة تشكل جريمة تأديبية عندما يرتبط الفعل المرتكب بالجريمة الجزائية ، وتسمى بالمخالفة التأديبية عندما يخالف الموظف عن قصد المهام المنوطة به في إطار الوظيفة التي يمارسها ، وتارة ينطبق عليها الاسم الخطأ التأديبي عندما لا يقصد العامل أو الموظف إتيان ذلك الفعل¹.

بالرجوع إلى الأمر 03/06 فإنه أخذ بمصطلح " الخطأ المهني " مرة أخرى في نص المادة 160 منه التي جاءت : " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس

¹ - محمد الأخضر بن عمران ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة) ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراة الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 2007 ، ص 8 .

بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس ، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية ."

لقد اقتبست المادة 125 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني هذا الاصطلاح ، ونصت على " يعتبر خطأ مهنيًا كل تقصير في الالتزامات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة يرتكبها الموظف أثناء أداء وظيفته أو بمناسبة يعرضه لعقوبة تأديبية دون الإخلال، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية ."

وفي الجزائر ، نظام الوظيفة فيها لا يخضع لقاعدة " لا جريمة إلا بنص" لأن الجرائم التأديبية خلافًا للجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر ، ومن ثم لم يعرف الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي تعريفًا دقيقًا ، ولكنه استعمل عبارات مختلفة تدل على التقصير و المس بالطاعة و عدم الانتباه والإهمالومعظم التشريعات العربية أو الفرنسية لم تعطي تعريفًا شاملاً ، لذلك تولى الفقه و القضاء هذه المهمة¹.

(2) التمييز بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي:

الأصل في المسؤولية ، أن كلا من الموظف و المستخدم العمومي يعتبر مسئولًا عن الضرر الذي يلحق الغير أثناء ممارسة مهمة المرفق العمومي أو بمناسبةها .

فنظام المسؤولية ، يتميز بطابع التعايش بين مسؤولية الموظف المدنية ومسؤولية الإدارة عن ارتكاب أعوانها لأخطاء مرفقية² fautes de service

حيث يدخل ضمن حقوق و ضمانات الموظف أنه يستفيد من حق الحماية إذا تعرض لمتابعه قضائية من طرف الغير بسبب خطأ في الخدمة (المادة 31 من الأمر 03/06) (المادة 25 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني) فإن هذه الحماية مشروطة بأن لا ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له .

إن هذه الإيحاءات التشريعية جاءت نتيجة لظهور التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي عام 1973 من طرف محكمة المنازعات الفرنسية التي وضعت مبدأ مؤداه أن

¹ - محمد الأخضر بن عمران ، المرجع السابق ، ص 9.

² - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول ، مرجع سابق ، ص 425

الخطأ المرفقي هو وثيق الارتباط بالمرفق الذي يثير مسؤولية الإدارة وأن القاضي بوسعه التعرف عليه ، فالخطأ المرتكب في إطار الخدمة ينسب إلى الإدارة ، وليس للفرد الذي يمارس الخدمة ، فيمكن أن ينجم عن تصرف قانوني كعدم شرعية قرار أو عملية مادية وحسب القطاعات المعنية وبخصوص الخطأ المرفقي الذي كان يشترط أن يكون جسيماً ، أصبح القضاء يتجه نحو التخلي التدريجي عن الخطأ الجسيم في العديد من المجالات. أما الخطأ الشخصي فهو الذي ينفصل عن الخطأ المرفقي ، وينجلي في سلوك وتصرف العون الإداري ، أي الشخص بضعفه وأحاسيسه وحذره¹

3 (تصنيف الأخطاء المهنية في القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني :

جاء ذلك مذكوراً صراحة في المادة 126 التي قسمتها إلى 3 درجات ، وجاءت المادة 127 معرفة للأخطاء من الدرجة الأولى بأنها : كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح (مقتبسة من المادة 178 من الأمر 03 / 06) أما المادة 128 فقد اعتبرت أخطاءً من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :

-المساس ، سهواً أو إهمالاً ، بأمن المستخدمين أو أملاك المجلس الشعبي الوطني .
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادة 129 أدناه ما يلاحظ أن المادة 128 من اللائحة اقتباساً تاماً من المادة 179 من الأمر 03/06، مع فارق جوهري يوضح فيما يأتي .

وأما الأخطاء من الدرجة الثالثة ، فهي حسب المادة 129 الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :

- 1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية .
- 2 - إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه .

¹ - هذه إشارات العامة حول التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ، وللتفصيل حولها أكثر ، يرجع إلى كتاب ، أ. سعيد مقدم ، المذكور أعلاه ، ص 426 وما بعدها ، وإلى المراجع المتخصصة في المنازعات الإدارية .

3 - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته ، دون مبرر مقبول.

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية .

5- استعمال تجهيزات أو أملاك المجلس الشعبي الوطني لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة .

6- الاستفادة من الامتيازات ، من أي طبيعة كانت ، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته¹ .

7 - ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

8- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المجلس الشعبي الوطني التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة .

9- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة.

10- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.

11 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر ، غير تلك المنصوص عليها في المادة 29 من هذا القانون الأساسي .

إن الإحدى عشر (11) عملاً المعتبرة أخطاء من الدرجة الثالثة حسب نص المادة 129 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني لم يصنفها الأمر 03/06 على نفس المستوى من الخطورة ، وإنما جعل الخمسة (5) الأعمال الأولى في درجة ثالثة ، والستة (6) المتبقية في درجة رابعة ، حسب المادتين 180 و 181 منه ، وهذا هو عين الفرق الجوهرية الذي أشير إليه سابقاً .

وإن هذا الاختلاف في التصنيف يطرح حوله عدة تساؤلات ، لعل أبرزها :

- هل هذا التصنيف في درجة واحدة ، يمكن اعتباره رفض من طرف نواب المجلس للتصنيف الذي أورده الأمر 03/06 الصادر عن السلطة التنفيذية ؟

¹ - هذا المنع لم يذكره القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني مقارنة بما نصت عليه المادة 54 من الأمر 03/06 .

- أم أن هذا التصنيف الجديد محاولة من المجلس لإظهار خصوصية موظفيه وحجم الالتزامات الملقاة على عاتقهم ؟ وإن كانت هذه الخصوصية منقوصة لأنها اعتمدت على تقنية النسخ واللصق (copier-coller) دون إحداث أي تغيير .

بل وي طرح التساؤل حول مدى انعكاس هذا التصنيف على حجم العقوبات التي هي الأخرى ستتغير حدتها ؟ وهل يمكن اعتبار مثل التصنيف خرق للمادة 84 من النظام الداخلي ، التي أقرت أن لموظفي المجلس نفس ضمانات وحقوق موظفي الدولة ؟ وعلى نفس النهج الذي أقره القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المادة (184) جاءت المادة 131 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بنفس الصياغة لتؤطر وضعية الموظف المتغيب عن العمل لمدة 15 يوماً متتالية على الأقل ، دون مبرر مقبول ، حيث نصت على : " إذا تغيب الموظف مدة خمسة عشر (15) يوماً على الأقل ، دون مبرر مقبول ؛ تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب ، بعد الإعدار، وفق كفاءات تحدد بتعليمة من مكتب المجلس الشعبي الوطني ."

بل وذهبت اللائحة أبعد من ذلك ، حين أقرت في المادة 132 منها نفس المبدأ الذي أقرته المادة 185 من الأمر 03/06 ، فنصت المادة 132 : " لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في إدارة المجلس الشعبي الوطني " واذ تم سابقا عرض الأخطاء المهنية التي قد يقع فيها موظف المجلس الشعبي الوطني ، وتبين أنها مشابهة للأخطاء التي قد يرتكبها الموظف العمومي، مع فرق في درجات التصنيف ، فالسؤال الذي يطرح نفسه : هل يمكن أن يوظف الموظف العمومي الذي كان محل عقوبة عزل أو تسريح لدى إدارة المجلس الشعبي الوطني ؟ وبصورة معاكسة : هل يمكن أن يوظف موظف المجلس الشعبي الوطني الذي كان محل عقوبة عزل أو تسريح لدى مصالح الوظيفة العمومية ؟

ثانيا : العقوبات التأديبية.

جاءت تحت عنوان فصل مستقل في الأمر 03/06 ، أما اللائحة أوردتها ضمن الفصل الثاني من الباب الثامن المعنون بـ " الإجراءات التأديبية " ،المتضمن للمواد من 133 إلى 143 وسيتم التفصيل في هذه العقوبات وفق ما يأتي :

1 (- السلطة المخولة بتوقيع العقوبات التأديبية :

وأشارت إلى ذلك صراحة المادة 133 من اللائحة ، حيث نصت على : " توقيع التدابير التأديبية من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين ، مع مراعاة المادة 138 أدناه وبعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمععة في مجلس تأديبي " .
إن ما يمكن فهمه من هذه المادة ما يلي :

- السلطة المخولة بتوقيع العقوبات التأديبية هي السلطة التي تتمتع بصلاحيه التعيين .
- إذا أخذت بالاعتبار الجملة الاعتراضية (مع مراعاة أحكام المادة 138 أدناه) فإن نص المادة 133 يشير إلى أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمععة كمجلس تأديبي وهذا يشكل تناقضا صارخا مع محتوى المادتين 136 و 137 اللتين نصتا على ما يأتي :

(المادة 136 : تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الأولى ، بقرار معلل دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مسبقا) .

وأما المادة 137 فقد نصت في الفقرة الأولى على أن : " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثانية بقرار معلل بعد أن يقدم المعني توضيحاته " ، ثم أضافت في فقرتها الثانية أنه : " يمكن للموظف المعرض لهذه العقوبات أن يرفع تظلما إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء خلال الشهر الموالي لتاريخ اتخاذ القرار " .

وعليه فإقرار العقوبتين من الدرجة الأولى والثانية يتم دون أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لتبقى فقط العقوبة من الدرجة الثالثة ، حسب المادة 138 هي التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بناء على تقرير معلل من السلطة السلمية ، بعد رأي مطابق من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء .

إذا فإن المادة 133 من اللائحة ، هي نفسها المادة 162 من الأمر 03/06 التي نصت على: " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين " وإن لم تبين المادة 133 صراحة السلطة المختصة ، فإن الرجوع إلى نص النظام الداخلي للمجلس نجد نص المادة 83 موضحاً هذه السلطة .

ويعد إذ تبينت السلطة التي تقرر العقوبة ، حسب درجات العقوبات ، تبرز الملاحظات الآتية حول المواد التي نصت على هذه الفكرة :

- المادة 136 التي تحدثت عن العقوبات من الدرجة الأولى، والتي تطبق على الأخطاء من الدرجة الأولى ، وبالرغم من تطابق الأخطاء والعقوبات مع ما جاء في الأمر 03/06 ، إلا أنها لم تنص على الضمانة التي قدمتها المادة 165 من الأمر للموظف ، حيث نصت على : " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى ... بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني " .

- أما المادة 138 التي حددت تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء حصرياً في العقوبات من الدرجة الثالثة ، فإنها لم تحدد الآجال التي يتوجب على اللجنة أن تبدي فيها برأيها المطابق ، مثلما جاء ذلك في الفقرة الثانية (2) من المادة 165 من الأمر 03/06 التي أوجبت على اللجنة أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها .

ورغم أن الأخطاء من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في الأمر 03/06 هي في نظر اللائحة أخطاء من الدرجة الثالثة فقط ، وتتدخل بشأنها اللجنة المتساوية الأعضاء فإن المادة 138 من اللائحة لم تذكر - مرة أخرى - الضمانة التي قدمها الأمر 03/06 للموظف إذ نص في المادة 166 منه على أن : " يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين ، في أجل لا يتعدى 45 يوماً ابتداءً من تاريخ معاينة الخطأ . يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل " .

والتساؤل الذي يبقى مطروحاً : من هي الجهة التي تُرجع لموظفي المجلس هذه الضمانات ، التي من المفروض أن تُمنح لهم كما مُنحت لموظفي الدولة ، وفق ما قررته المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000 ؟ وكيف يتم ذلك ؟

(2) - المبدأ العام الذي يحكم توقيع عقوبة تأديبية :

نصت المادة 161 من الأمر 03/06 على : " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ ، والظروف التي ارتكب فيها ، ومسؤولية الموظف المعني ، والنتائج المترتبة على سير المصلحة ، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام .

فإنه بالموازاة مع ذلك جاءت اللائحة بنص المادة 134 الذي يقرر : " تتوقف حدود العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على مدى جسامة الخطأ ، والظروف التي ارتكب فيها ومدى مسؤولية الموظف المعني وتأثير الخطأ في سير المصلحة ، أو الضرر الذي لحق بها " .

وبالمقارنةُ لاحظ أن المادة 134 من اللائحة ، أهملت الحديث عن الضرر الذي قد يلحق بالمستفيدين من المرفق (الغرفة الأولى للبرلمان) وهنئياً طرح التساؤل حول أسباب هذا الإغفال ؟

إضافة إلى ما تقرر في المادة 134 ، فإن اللائحة قد أقرت ما لم يقره الأمر 03/06 حيث نصت في المادة 130 منها بأن : " تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 126 إلى 129 من هذا القانون الأساسي إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة ، كما هو منصوص عليها في المادة 135 أدناه " .

وقد تضمنت المادة 135 تصنيف العقوبات إلى ثلاث (03) درجات (ستوضح في النقطة الموالية) غير أنه ينبغي التنبيه إلى أن اللائحة اختلفت عن الأمر 03/06 حين أقرت أن درجة العقوبة من نفس درجة الخطأ .

(3) - درجات العقوبات :

تضمنتها المادة 135 حيث قسمتها حسب الأخطاء المرتكبة إلى ثلاث درجات :

* الدرجة الأولى : - الإنذار الشفهي . - الإنذار الكتابي . - التوبيخ .

ولم تختلف هذه الدرجة عن ما أقرته المادة 163 من الأمر 03/06 فيما يخص عقوبات الدرجة الأولى .

* الدرجة الثانية : وضمت :

- التوقيف عن العمل من يوم واحد (1) إلى ثلاثة (03) أيام.

- الشطب من جدول الترفيع .

وهي نفس ما أقرته المادة 163 من الأمر 03/06 لعقوبات الدرجة الثانية ، مع اختلاف في الصياغة ، حيث نصت المادة 163 على الشطب من قائمة التأهيل ، في حين نصت المادة 135 على ما هو مذكور أعلاه .

* **الدرجة الثالثة** : وضمت عقوبات :

- التوقيف عن العمل من 4 إلى 8 أيام

- التنزيل من درجة درجتين .

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة .

- التسريح مع إشعار مسبق وتعويض .

- التسريح دون إشعار مسبق ودون تعويض .

وهنا وقع الاختلاف الكبير بين نص المادتين ، وهو انعكاس مباشر للفارق الجوهرى الذي تمت الإشارة إليه حول تصنيف الأخطاء .

ففي حين جاءت المادة 163 من الأمر 03/06 بأربعة درجات من العقوبات ، اكتفت المادة 135 بثلاث درجات فقط ، وحيث توافقت المادتين في الدرجة الأولى والثانية ، اختلفتا في الدرجة الثالثة ، بحيث أدمجت المادة 135 من اللائحة الدرجتين الثالثة والرابعة للمادة 163 من الأمر ، وألغت عقوبة (النقل الإجباري) لاستحالة تنفيذها على موظفي المجلس لأن المقر متواجد في العاصمة ، مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور (حسب نص المادة 2 من القانون الناظم) كما فصلت في عقوبة التسريح ، وجعلت للتسريح نوعين .

وحيث تمت الإشارة سابقاً إلى أن الأخطاء المهنية المصنفة في الدرجة الثالثة حسب اللائحة إنما هي دمج للأخطاء المصنفة في الدرجتين الثالثة والرابعة حسب نص الأمر 03/06 ، ومع الدمج المذكور أعلاه حول العقوبات ؛ فإنه يحتمل أن يحدث أن يتم معاقبة موظف بالمجلس ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة (بمفهوم الأمر 03/06) على سبيل المثال : إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية بعقوبة من الدرجة الرابعة (حسب مفهوم الأمر 03/06) [على سبيل المثال : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة]

وهنا يطرح التساؤل الآتي :

إذا كان نص الأمر 03/06 إنما جاء تطبيقاً للفقرة 26 من المادة 122 من الدستور لاحتواء الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي .
وإذا كانت المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أقرت استنفادة موظفي المجلس الشعبي الوطني من الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة ، وقد صرح المجلس الدستوري بمطابقة النظام الداخلي (بما فيه المادة 84 منه) للدستور ،
هل يمكن القول بأن المادتين 129 و 135 من القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني اللتين خالفتا مواد الأمر 03/06 أخلتا بضمانات أساسية ممنوحة لموظفي المجلس ، وبالتالي قد خالفتا الدستور؟

وان كانت هذه الملاحظة صحيحة ، فمن له الحق في التصريح بعدم دستورية هذه المواد ، في ظل الإشكالات المطروحة حول الإخطار¹ ، وحول خصوصية نص اللائحة²؟

4 - آثار العقوبات³ :

إن للعقوبات التأديبية آثار مختلفة باختلاف طبيعتها ، من ذلك مثلا :

- عقوبات التنبيه والإنذار والتوبيخ لها آثار معنوية بحتة ، في حين أن الشطب من قائمة التأهيل ، يترتب عنها حرمان الموظف من الترقية بعنوان السنة المالية ، وعدم تسجيل الموظف في جدول الترقية يحرمه من الحصول على ترقية مشروعة كان يأمل في الحصول عليها خلال صلاحية الجدول السنوي ، مع احتفاظه بحقه في التسجيل على الجداول اللاحقة .

- التخفيض في الدرجة من درجة إلى درجتين ويترتب عنه النقص الفوري من مرتب الموظف إلى غاية استعادته لدرجته القديمة بواسطة الأقدمية .

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة : ويتمثل في الإجراء في تعيين الموظف في رتبة أدنى مباشرة من الرتبة التي كان ينتمي إليها ، فتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه

¹ - إذ أن الإخطار حول النظام الداخلي للمجلس من صلاحيات رئيس الجمهورية (حسب م 165 / 3 من الدستور)
² - اللائحة لا تخضع للإصدار من طرف رئيس الجمهورية ، وهي غير مذكورة في النصوص التي يراقبها المجلس الدستوري
³ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول ، مرجع سابق ، ص 437 وما بعدها .

الرتبة . وفي الواقع فإن التخفيض لا يمكن أن يترتب عنه الإقصاء من السلك الذي يتبعه الموظف .

- التسريح : وهو إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف ، وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمنحة إذا ما تم تقرير هذه العقوبة نتيجة تحويل أموال عمومية أو خاصة أو اختلاس متعلق بالخدمة أو الاستقالة من الوظيفة مقابل مبلغ مالي .
والجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري كان قاسياً جداً في صياغته لنص المادة 185 المتعلقة بآثار التسريح أو العزل ، بحيث منع على الموظف محل العقوبة التوظيف من جديد في الوظيفة العمومية ، وهو حكم ينبغي مراجعته طبقاً لأحكام الدستور .
وهذه الملاحظة يمكن قولها في شأن المادة 132 من اللائحة .

الفرع الثاني : كيفية تحريك الدعوى التأديبية وسيرها :

من الناحية العملية ، معاينة الوقائع التي يمكنها أن تحرك الدعوى التأديبية هي غالباً من اختصاص الرئيس السلمي للموظف الذي يرتكب تصرفاً ذمياً موجب للعقاب ، أو أعوان مكلفين بمهمة الرقابة والتفتيش .

كما يمكن أن يقوم بهذه المعاينة أيضاً أشخاص لا ينتمون للإدارة التي يتبعها العون ، ويحدث ذلك عندما يقع الفعل المرتكب خارج العمل¹ .

وابتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ، وفي أجل 15 يوماً يحق لموظف المجلس الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه ، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي حسب الفقرة الأولى من المادة 140 من اللائحة (مأخوذة من المادة 167 من الأمر 03/06) .

حسب الفقرة الثانية من المادة 140 فإن الموظف بالمجلس يمكنه الإدلاء أمام المجلس التأديبي ، وعند الاقتضاء ، أمام لجنة الطعن ، بكل توضيح كتابي أو شفوي أو تكليف شهود (مأخوذة من الفقرة الأولى المادة 169 من الأمر 03/06) .

¹ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التحول والتطور ، مرجع سابق ، ص 442

كما يمكنه الاستعانة بأي شخص يختاره للدفاع عنه (حسب الفقرة الثالثة من المادة 140) (مأخوذة من الفقرة الثانية المادة 169 من الأمر 03/06).

وحول هاتين الفقرتين تسجل ملاحظات :

- إيداء الموظف أمام المجلس التأديبي ، منحصرٌ فقط في العقوبة من الدرجة الثالثة ذلك أن المادة 138 أوجبت على إدارة المجلس ضرورة الأخذ برأي مطابق للجنة المتساوية الأعضاء .

أما في حالة العقوبة من الدرجة الثانية ، فالإيداء إجراء ممكن للموظف ، ولكنه يكون في شكل تظلم ، يرفع خلال أجل شهر من تاريخ قرار العقوبة (حسب الفقرة الثانية من المادة 137 من اللائحة) والتظلم يكون عادة كتابياً ، فهل يمكن للموظف أن يرفع تظلمه وتوضيحه بشكل شفوي أو تكليف شهود أو الاستعانة بشهود ، حسب المادة 140؟

- أما الإيداء أمام لجنة الطعن الذي أجازته المادة 140، فإننيُ لاحظ حسب المادة 139 من اللائحة أنه ليس ممكن دائماً ، لأنها نصت على : " يمكن أن ترفع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة إلى لجنة الطعن حسب الشروط المحددة بموجب تعليمة من مكتب المجلس والمنصوص عليها في المادة 21 من هذا القانون الأساسي " .

في حين أن المادة 175 من الأمر 03/06 جعلت للموظف إمكانية تقديم تظلم أمام لجنة الطعن ، خلال أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار ، وذلك في حالة العقوبة من الدرجة 3 أو 4 .

وما يسجل من نقائص في المادة 140 من اللائحة يمكن اختصاره في :

- أنها لم تتضمن المبادئ التي جاءت في المادة 168 من الأمر 03/06 ، والتي هي :

-مثول الموظف شخصياً أمام المجلس التأديبي ، إلا في حالة قوة قاهرة .

- وجوب تبليغ الموظف بتاريخ مثوله قبل 15 يوماً على الأقل ، وذلك بالبريد الموصى

عليه مع وصل استلام.

- إمكانية قبول تمثيل الموظف من قبل مدافعه ، في حالة تقديمه لمبرر مقبول للغياب

- استمرارية المتابعة التأديبية في حالة عدم حضور الموظف المبلغ بطريقة قانونية ،

والذي رفض التبليغ المقدم لغيابه .

- لم تنص على المبدأ المتضمن في المادة 172 من الأمر 03/06 التي تضمنت تبليغ الموظف بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار ، وأن يحفظ في ملفه الإداري .

- **خصوصية التوقيف : Suspension** .

وهذا الإجراء تلجأ إليه السلطة التي لها صلاحيات التعيين في الوظيفة العمومية ، في حالتين :

- ارتكاب الموظف خطأ جسيماً ، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة (حسب المادة 173 من الأمر 03/06).

- إذا كان الموظف محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه (حسب المادة 174 من الأمر 03/06) .

ولكن القانون لأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني جاء بالجديد في هذا الشأن ، حيث خول للسلطة التي لها صلاحية التعيين توقيف الموظف في حالتين :

أ- ارتكاب الموظف خطأ جسيماً قد يعرضه للتسريح ، حسب الفقرة الأولى من المادة 141 ، وهذه العبارة « خطأ جسيماً قد يعرضه للتسريح » تبقى محل غموض ، إذا علم أن عقوبة التسريح عقوبة من الدرجة الثالثة (حسب المادة 135) . وحسب المادة 130 فإنها تطبق على خطأ من نفس الدرجة ، والأخطاء من الدرجة الثالثة موضحة في المادة 129 ، فأى من هذه الأخطاء قد يؤدي إلى التسريح ، وبالتالي يمكن للسلطة إمكانية توقيف الموظف !!؟

ب - إذا كان الموظف محل متابعات جزائية تحول دون بقاءه في المنصب ، وبررت المادة 142 ذلك ب : " الطبيعة الخاصة للمهام المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني وانعكاساتها في مجال الالتزامات المهنية " .

وباختلاف حالات التوقيف ، اختلفت المعالجة بين نص الأمر 03/06 ونص اللائحة ؛ بحيث يلاحظ وجود حالتين:

أ - الموظف الذي يرتكب خطأً جسيماً يعرضه للتسريح :

نصت الفقرة الثانية من المادة 141 على أن : " لا يتقاضى الموظف المعني أثناء مدة التوقيف المشار إليها في الفقرة الأولى¹ راتباً ماعدا التعويضات ذات الطابع العائلي ". وهنا يطرح التساؤل : لماذا حذفت هذه الفقرة ما تضمنته مثيلتها من المادة 173 من

الأمر 03/06 التي نصت على أن يتقاضى الموظف نصف راتبه الرئيسي؟!

وأما الفقرة الثالثة من المادة 141 من اللائحة فقد أوجبت تسوية وضعية الموظف الموقوف في أجل شهرين(2) ابتداء من صدور قرار التوقيف ، ونصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على أن تكون اللجنة المتساوية الأعضاء أثناء هذه المدة قد أبدت رأياً مطابقاً . وفي حالة إذا اتخذت اللجنة قراراً بعدم التسريح ، يتقاضى الموظف المعني راتبه كاملاً ويسترجع حقوقه حسب الفقرة 5 من المادة 141 .

وفي حالة عدم اجتماع اللجنة في الآجال المحددة ، أو عدم تبليغ الموظف المعني بالقرار في الآجال² ، يسترجع هذا الأخير حقوقه ويتقاضى راتبه كاملاً .

ولكن المادة لم توضح حالة ما إذا كانت العقوبة التي تقرها اللجنة من الدرجة الثالثة ، ولكنها ليست التسريح أو قررت عقوبة من الدرجتين الثانية أو الأولى ، ما مصير الموظف ؟ في حين أن المادة 173/ الفقرة الثالثة من الأمر 03/06 نصت على : « إذا اتخذت في حق الموظف عقوبة أقل من الدرجة الرابعة ، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة ، يسترجع الموظف كامل حقوقه ، والجزء الذي خصم من راتبه » .

ب - الموظف الذي تم توقيفه بسبب المتابعات الجزائية :

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 142 من اللائحة على أنه يمكن الاستفادة خلال سنة(6) أشهر على الأكثر ابتداء من تاريخ التوقيف من حصة من الراتب القاعدي لا يمكن

¹ - لم تتضمن الفقرة الأولى إشارة إلى أي مدة .
² - لا توجد أي مادة في اللائحة تشير إلى آجال تبليغ القرار .

أن تتجاوز ثلاثة أرباعه . أما الفقرة الثانية من المادة 174 من الأمر 03/06 ، فقد ذكرت " إمكانية استفادة الموظف خلال مدة لا تتجاوز (6) أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف " .

واتفقت المادتين في فقرتيهما " الثالثة " على استمرار الموظف في الاستفادة من مجمل المنح العائلية . كما اتفقت الفقرة الرابعة من كلا المادتين على أن : « لا تسوى وضعيته تسوية تامة إلا بعد أن يصبح القرار القضائي نهائياً » .

ولقد جاءت المادة 142 من اللائحة بفقرة خامسة غريبة - ولا محل لها - تنص على : « لا تطبق أحكام الفقرة السابقة (الرابعة منها) عندما تترتب المتابعات على ارتكاب خطأ جسيم قد يؤدي إلى التسريح » .

- حالة إعادة الاعتبار :

على غرار ما معمول به في قانون العقوبات¹ ، بإمكان الموظف طلب رد الاعتبار من خلال محو العقوبة التأديبية المسلطة عليه وشطبها من ملفه الإداري ، وهو المبدأ الذي أقرته المادة 176 من الأمر 03/06 حين نصت على : " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين ، بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة .

وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة ، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون ، بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة .

وفي حالة إعادة الاعتبار ، يمحي كل أثر للعقوبة من ملف المعني " .

وقد أخذ القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني بهذه الفكرة ؛ ونص عليها في المادة 143 منه ، التي جاءت مطابقة للمادة 176 من الأمر 03/06 .

¹ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التحول والتطور ، مرجع سابق ، ص 487.

الختمة

إن هذه الدراسة حول القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني التي قد يعتبرها البعض أول نص قانوني ينظم الحياة المهنية لهذه الفئة ، وهو الاعتقاد الذي تم إثبات عدم صحته ، من خلال ذكر النصوص التي خضع لها موظفو المجلس عبر المراحل المختلفة التي مرت بها المؤسسة التشريعية .

وإذ جاء هذا القانون في شكل لائحة فقد حملت معها خصوصيات كثيرة ؛ طالت جوانب عديدة : من ناحية كفاءات إعدادها ؛ حيث انفرد بإعدادها مكتب المجلس ؛ ولم تأت عن طريق مشروع من الحكومة أو اقتراح من النواب . ومن ناحية كيفية إقرارها ؛ الذي انبثق عن تقرير لجنة الشؤون القانونية وتصويت دون مناقشة في جلسة عامة ؛ وبالرغم من رفض بعض النواب لذلك إلا أنهم لم يتمكنوا من الحيلولة دون إجراء التصويت . كما أن نشرها تضمنته الجريدة الرسمية للمناقشات والجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ؛ رغم كون معظم ما يصادق عليه المجلس لا ينشر نصه في جريدة المناقشات .

كما جاءت بخصوصية الاسم ؛ الذي - من خلال البحث - لم يتم العثور على أي مادة في الدستور أو القانون العضوي 02/99 أو النظام الداخلي للمجلس تبرر مثل هذه التسمية . بل حتى في مضمونها ؛ الذي قُصد منه إبراز صفات خصوصية ، تجعل موظفي المجلس يختلفون عن غيرهم من فئات أخرى من مستخدمي المرافق العمومية (القضاء ، الدفاع) .

كما جاءت ديباجة اللائحة بعدة تأشيريات (مقتضيات) احتوت مواد من الدستور ، ونصوص قانونية لتبرير اعتماد النص وصياغة مواده ، لكن أساس إقرارها هو المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000 التي تنص في فقرتين اثنتين على أن :
" يستفيد موظفو المجلس الشعبي الوطني من الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة .

تكرس هذه الضمانات وهذه الحقوق بموجب قانون أساسي خاص يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بناء على اقتراح من مكتب المجلس ، ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية " .

ومصطلح " موظفي الدولة " يدل دلالةً صريحةً على الموظفين الخاضعين لأحكام المرسوم 59/85 حيث أنه في تلك الفترة (سنة 2000) يعتبر هذا المرسوم النص الوحيد المؤطر للحياة المهنية لموظفي القطاع العام ، في ظل التقسيم الذي تبناه الأمر 12/78 المتضمن القانون الأساسي للعامل.

ولكن تأخر المجلس الشعبي الوطني في إعداد النص المشار إليه في المادة 84 المذكورة أعلاه ، لمدة عشر سنوات ، تزامن مع صدور نص تشريعي أصبح هو الإطار العام لموظفي الوظيفة العمومية ، و عوض المرسوم سالف الذكر ، ذلك النص هو الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للعام للوظيفة العمومية.

إن صدور هذا الأمر استلزم بالضرورة أن يكون القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني محتوياً لنفس الضمانات والحقوق التي أقرها الأمر لموظفي الدولة ، وهو الشيء الملاحظ أثناء الدراسة التحليلية لمختلف أحكام اللائحة .

وإذ تميز النصان بالتشابه في الصياغة ؛ الذي يرقى أحياناً إلى النسخ من نص الأمر واللصق في اللائحة ، لكن ذلك لم يمنع وجود اختلافات في الصياغة والمصطلحات المستعملة ، أدت في بعض المرات إلى الإخلال بضمانات وحقوق اعترف بها صراحة الأمر 03/06 للموظف العمومي (كحق الإضراب ، والحق النقابي ، وضمانة عدم التمييز بسبب الآراء والتوجهات ، وبعض الضمانات في المجال التأديبي ...)

كما خلص البحث إلى أنه بالرغم من تبعية هؤلاء الموظفين لسلطة متميزة عن السلطة التنفيذية ، إلا أن هذه الأخيرة كان لها تأثيرٌ قبل إقرار اللائحة ، وتأثيرها مستمر حتى بعد إقرارها، بالرغم من أن الهدف المتوخى أولاً من اللائحة هو تكريس استقلالية السلطة التشريعية .

إن مجمل ما تم ذكره من ملاحظات تؤدي إلى القول بأن الغرفة الأولى للبرلمان حاولت إبراز خصائص ومميزات تتعلق بموظفيها من خلال إقرار هذه اللائحة ، ولكن المحاولة ناقصة الفعالية ، وكثيرة الثغرات مما يدفع لطرح تساؤلات ، لعل أهمها :

- هل الاختلافات في صياغة مواد اللائحة مقارنة بمواد الأمر 03/06 ، وتغيب اللائحة لجزء من أحكام الأمر، هو محاولة لتكريس استقلالية المجلس وخصوصية موظفيه ؟

أم هو دلالة على رغبة النواب في تعديل الأمر 03/06 وفق الصياغات الواردة في اللائحة بحكم أن نص الأمر لم يخضع للمناقشة ؟

- من هي الجهة التي يمكن أن تتدخل لإرجاع الحقوق والضمانات (لا سيما الدستورية منها) لموظفي المجلس ؟ وكيف لها ذلك ؟

وهل يمكن لهذه الجهة أن تصرح بأن نص اللائحة قد جانب الصواب في بعض أحكامه ؟ على اعتبار أن اللائحة جاءت تطبيقاً للمادة 84 من النظام الداخلي ، هذا الأخير الذي أقر المجلس الدستوري بأنه مطابق للدستور ، ولكنها - أي اللائحة - احتوت أحكاماً يمكن وصفها بأنها مخالفة للدستور ؟ كما تبين ذلك في البحث.

والإجابة عن هذه الأسئلة تحتمل عدة أوجه ، قد تشكل موضوعاً لدراسة مستقلة تبين تفاصيلها وإجراءاتها .

قائمة المراجع :

(1) - النصوص القانونية والوثائق :

النصوص القانونية :

- 1- دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .
- 2- دستور المملكة المغربية ، مديرية المطبعة الرسمية ، الرباط ، طبعة 2011 .
- 3- القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 2012 ، ص 9.
- 4- القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية ، الجريدة الرسمية رقم 02 لسنة 2012 ، ص 9.
- 5- القانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26/07/2011 ، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2011 ، ص 7 .
- 6- القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999 ، ص 9.
- 7- الأمر رقم 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 1974 والمتضمن قانون الخدمة الوطنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 99 ص 1252.
- 8- الأمر رقم 76-111 المؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن مهام الاحتياط وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1977 ص 445 .
- 9- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 غشت سنة 1978 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 32 ، ص 724.
- 10- القانون رقم 83-11 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 28 ، ص 1792.
- 11- القانون رقم 83-12 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتقاعد، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية 28 ص 1803.
- 12- القانون رقم 83-13 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بحوادث العمل و الأمراض المهنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية 28 ص 1809.
- 13- القانون رقم 83-14 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية 28 ، ص 1818 .
- 14- القانون رقم 88-07 المؤرخ في 26 يناير سنة 1988 والمتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، الجريدة الرسمية 04 ص 117.

- 15- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1990 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1990 ، ص 231.
- 16- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل سنة 1990 والمتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 17 ص 562.
- 17- القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 يونيو سنة 1990 والمتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 23 ، ص 764.
- 18-الأمر رقم 97-03 المؤرخ في 11 يناير سنة 1997 الذي يحدد المدة القانونية للعمل، الجريدة الرسمية رقم 03 ، ص 7.
- 19- القانون رقم 99-07 المؤرخ في 5 أبريل سنة 1999 والمتعلق بالمجاهد والشهيد، الجريدة الرسمية رقم 25 ، ص 3.
- 20- القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان ، ج ر رقم 09 لسنة 2001 ، ص 13 .
- 21- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر رقم 46 لسنة 2006) الذي تمت الموافقة عليه بالقانون رقم 06-12 ماضي في 14 نوفمبر 2006 ، الجريدة الرسمية عدد 72 .
- 22- القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 ، ص 3.
- 23- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30/06/2000 ، ج ر رقم 46 .
- 24- لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 02/03/2010 ، الجريدة الرسمية رقم 37.
- 25- لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة المؤرخة في 11/03/2010 ، الجريدة الرسمية رقم 37.
- 26- المرسوم 147/64 المؤرخ في 28/05/1964 المتعلق بتنفيذ القوانين والضوابط ، الجريدة الرسمية رقم 01، ص 2 .
- 27- المرسوم المؤرخ في 22/05/1964 المتعلق بتعيين مدير الجرائد الرسمية لدى رئاسة الجمهورية (الكتابة العامة للحكومة) الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 1964 ، ص 3.
- 28- المرسوم 140/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتعلق بالوظائف العليا ، الجريدة الرسمية رقم 46 ، ص 567 .
- 29- المرسوم 60/74 المؤرخ في 20/02/1974 الجريدة الرسمية رقم 34 لسنة 1974 ، ص 450.

- 30-المرسوم 616/83 المؤرخ في 1983/10/31 المتعلق بمعاشات تقاعد أعضاء القيادة السياسية لجهة التحرير الوطني والحكومة. الجريدة الرسمية رقم 46 ، ص 2837.
- 31-المرسوم 617/83 المؤرخ في 1983/10/31 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية للحزب والدولة. الجريدة الرسمية رقم 46 ، ص 2840.
- 32- المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج ر رقم 13.
- 33-المرسوم 215/85 المؤرخ في 1985/08/20 المحدد لقائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب والدولة ، ج ر رقم 35 ، ص 1228 .
- 34- المرسوم الرئاسي 39/92 المؤرخ في 1992/02/04 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني، وطرق تنظيمه وعمله ، ج ر رقم 10 ، ص 282 . عدله المرسوم الرئاسي 257/92 بتاريخ 1992/06/20 (ج ر رقم 47 لسنة 1992 ، ص 1312).
- 35- المرسوم التنفيذي 07/92 المؤرخ في 04 جانفي 1992 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي و التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي ، ج ر 2 ، ص 64.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 93 / 54 المؤرخ في 1993/02/16 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 11، ص 5.
- 37- المرسوم 59/97 المؤرخ في 1997/03/09 الذي يحدد ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1997 ، ص 24 .
- 38-المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1999 ، ص 3.
- 39 - المرسوم الرئاسي 240/99 مكرر المؤرخ في 2000/09/20 ، الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 2000 ، ص 4 .
- 40- المرسوم الرئاسي 177/06 المتضمن إحقاق المديرية العامة للتوظيف العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة). الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 2006 ص 4 .
- 41- المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم. الجريدة الرسمية رقم 61 لسنة 2007 ، ص 8 .
- 42- المرسوم الرئاسي رقم 308/07 بتاريخ 2007/09/29 المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم. (ج ر 61 لسنة 2007 ص 17)

43- المرسوم التنفيذي 244/09 المؤرخ في 2009/07/22 المعدل للمرسوم 59/97 المؤرخ في 1997/03/09 ، الذي يحدد ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 2009 ، ص 28 .

الوثائق :

- 1- لجنة النظام الداخلي بالمجلس الشعبي الوطني ، تقرير تقديم مشروع النظام الداخلي ، الجزائر ، مارس 1977 .
- 2- المجلس الوطني الانتقالي ، النصوص القانونية والتنظيمية لموظفي الهيئة التشريعية، الجزائر ، دون تاريخ نشر .
- 3- المجلس الشعبي الوطني، حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) الجزء الأول ، أفريل 2002.
- 4- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، السنة الأولى من الفترة التشريعية الرابعة ، الأعداد من 04 إلى 08.
- 5- المجلس الشعبي الوطني ، حصيلة النشاط التشريعي الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) ، ماي 2007 .
- 6- المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للمناقشات ، الفترة التشريعية السادسة ، السنة الثالثة ، العدد 146 .

(2) - المؤلفات :

- 1- إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2009 .
- 2 - إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2005 .
- 3 - أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1961.
- 4- بول سيليك و رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، تعريب ، علي الصاوي ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2004 .

- 5- حسين مبروك ، تحرير النصوص القانونية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 .
- 6- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008.
- 7- سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2007.
- 8- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2010 .
- 9- سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، دار هومة ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 1997 .
- 10- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 .
- 11- عبد الغني عبد الله بسيوني ، أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1983 .
- 12- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 .
- 13- محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2005 .
- 14- محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقها وقضاء ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، 1969 .
- 15- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 .

3 - البحوث العلمية : رسائل ومذكرات :

* رسائل الدكتوراة :

- 1- سكيينة عزوز ، ،الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2008.
- 2- سليمة مسراتي ، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2010 .

3- عبد الكريم بودريوة ، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ، 2005.

4 - محمد الأخضر بن عمران ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة) ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 2007 .
* مذكرات الماجستير :

1- جلول فيساح ، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون - جامعة الجزائر ، 2003 .

2- رقيق بوطالب ، خصائص المهمة البرلمانية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 2011 .

3- عبد المالك رداوي ، الحياد السياسي للجهاز الإداري الجزائري بعد إقرار التعددية الحزبية (89-1997) ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2004 .

4 - كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، 1990 .

5 - نبيلة لدرع ، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2004 .

6 - نور الدين جفال ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق الجزائر ، 2001 .

4 - صحف يومية ومواقع الكترونية :

1 - جريدة الشروق اليومي ، العدد 3304 ليوم الاربعاء 2011/05/25

2 - جريدة الشروق اليومي ، العدد 3308 ليوم الأحد 2011/05/29

3 - جريدة المحور ، العدد 81 (01 إلى 7 فيفري 2012) .

4 - جريدة الخبر ليوم 2012/02/08

5 - موقع المجلس الشعبي الوطني على الانترنت : www.apn.dz

6 - موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية على الانترنت : www.joradp.dz

Ouvrages :

- 1- Essaid TAIB , droit de la fonction publique ,Edition distribution HOMA ,Alger,2005.
- 2- Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien ,tome1 ,office des publications universitaires , Alger ,2009.
- 3 - Fatiha BENABBOU-KIRANE , droit parlementaire algérien ,tome2 ,office des publications universitaires , Alger ,2009
- 4 - Jean pierre CAMBY – pierre SERVENT , le travail parlementaire sous la cinquième république , imprimerie joune ,Paris, 3ieme édition,1997.
- 5 - Mohamed BOUSSOUMAH , l'opération constituante de 1996 ,office des publications universitaires, Alger,2012.
- 6 -Pierre EUGENE , traité de droit politique ,électoral et parlementaire ,imprimerie de la chambre de députés, Paris,1893.

Thèses :

- 1 - Fatiha BENABBOU-KIRANE , les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution du 28 novembre 1996,thèse de doctorat d'Etat, université d'Alger,2004
- 2 -Rachid KHELLOUFI , éléments sur l'administration et le contrôle de son action, ensembles d'articles en vue de la soutenance d'une thèse de doctorat en droit, université d'Alger,2006.

Articles :

- 1 - Abdemajid DJEBBAR , la loi et le règlement dans la constitution de 28/11/1996 ,in revue IDARA, volume 7,N°1,Alger,1997.
- 2 - Andres LOMP , contribution au débat général sur la fonction de secrétaire général, association des secrétaires généraux des parlements ,session de Genève, octobre 2009.

3 - Arnaud HAQUET , actes parlementaires de nature administrative contrôle juridictionnel ,in semaine juridique, éditions du Juris-Classeur ,décembre 1999.

4 - J.M.DUBOIS , le règlement intérieur de l' APN ,in RASJEP , faculté de droit Alger, tome 4,1979

5 - Thierry RENOUX , les moyens d'action de l'assemblée nationale, in revue française d'études constitutionnelles et politiques (POUVOIRS),N°34 , presse universitaires de France,1985.

Recueils :

1 - Assemblée nationale française , règlement_ juin2011,imprimerie de l'assemblée nationale, Paris,2011.

Site web :

<http://www.dictionnaire-juridique.com>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

الفهرس

- المقدمة 1
- الفصل الأول : الأسس المعتمدة لصياغة النص في شكل لائحة..... 11
- المبحث الأول : القواعد والمبادئ المستند عليها لصياغة النص..... 12
- المطلب الأول : الاستناد على النصوص القانونية..... 12
- الفرع الأول : قواعد الدستور والنصوص التشريعية..... 13
- الفرع الثاني : النصوص الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني..... 25
- المطلب الثاني : الرقابة الدستورية دعامة لإقرار النص..... 35
- الفرع الأول: مضمون الرقابة الدستورية..... 36
- الفرع الثاني : موقف المجلس الدستوري حول القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني 38
- المبحث الثاني : لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني والأحكام المتعلقة بها..... 47
- المطلب الأول : مفهوم اللائحة في المنظومة القانونية..... 48
- الفرع الأول : المواضيع التي تؤطر في شكل لائحة..... 48
- الفرع الثاني : شروط وكيفيات إقرار مختلف أنواع اللوائح..... 54
- المطلب الثاني : لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني ومدى كونها مؤشرا للاستقلالية 60
- الفرع الأول: تأثير السلطة التنفيذية في النص..... 60
- الفرع الثاني : المجلس الشعبي الوطني واسترجاع الاستقلالية..... 74

الفصل الثاني : دراسة تحليلية لأحكام القانون الأساسي الخاص لموظفي

78.....	المجلس الشعبي الوطني
79.....	المبحث الأول : العلاقة بين الموظف وإدارة المجلس
79.....	المطلب الأول : طبيعة العلاقة وكيفية بدايتها
80.....	الفرع الأول : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف وإدارة المجلس
89.....	الفرع الثاني : التوظيف في إدارة المجلس الشعبي الوطني
99.....	المطلب الثاني : سيرورة المسار المهني وحالات إنهاء علاقة العمل
99.....	الفرع الأول : الوضعيات القانونية الأساسية
114	الفرع الثاني : إنهاء علاقة العمل
119.....	المبحث الثاني : الحقوق والواجبات والنظام التأديبي
119.....	المطلب الأول : الحقوق والواجبات
120.....	الفرع الأول : الضمانات والحقوق
143.....	الفرع الثاني : الواجبات
156.....	المطلب الثاني : النظام التأديبي لموظف المجلس الشعبي الوطني
157.....	الفرع الأول : الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية
167.....	الفرع الثاني : كيفية تحريك الدعوى التأديبية وسيرها
172.....	الخاتمة :

الملاحق

قائمة المراجع

الفهرس