

مبدأ حياد موظف العمومي في العملية الإنتخابية

أ: بهلولي أبو الفضل محمد

أ: فوغولو الحبيب

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة - معسكر

(الجزائر)

ملخص المداخلة:

إن تنفيذ العملية الإنتخابية يعتمد بالدرجة الأولى على الإدارة التي أسندت لها مهام تحضير الإنتخابات بموجب قانون العضوي المنظم للإنتخابات ، والإدارة تتكون من ثلاثة عناصر أساسية منها العنصر المادي المتمثل في الوسائل العامة والعنصر المالي والعنصر البشري، وهذا الأخير هو الموظف الذي يخضع في تسيير حياته المهنية الى قانون الوظيف العمومي ، وتصرف الموظف يتعدى شخصه ويمس بالإدارة ، وعليه يثير دور الموظف في العملية الإنتخابية العديد من المسائل القانونية المختلفة ومن أهم هذه المسائل القانونية مبدأ حياد الموظف ، ومنه يثار الإشكال القانوني التالي مالمقصود بمبدأ حياد الموظف وكيف تعامل المشرع الجزائري مع هذا المبدأ لضمان نزاهة الإنتخابات.

من خلال هذه الإشكالية نعطي تعريف الموظف والتفرقة مع مواد البشرية الأخرى المتواجدة على مستوى الإدارة ، الى جانب العلاقة القانونية التنظيمية والمهام التي يباشرها الموظف في العملية الإنتخابية ، من جهة أخرى نتطرق الى تعريف مبدأ الحياد وأهم عناصره والنصوص القانونية المنظمة لهذا المبدأ، الى جانب الجزاء المتعلق بإخلال بهذا الإلتزام .
في ذات السياق نتعرض الى الضمانات الممنوحة لحماية الموظف عند ممارسة العملية الإنتخابية التي تدخل ضمن تعزيز الإجراءات نزاهة وشفافية الإنتخابات .

مقدمة

إن الوظيفة الأساسية للإدارية هي تقديم خدمة عمومية للمواطن وحماية الحقوق والحريات التي اعترف بها الدستور، وتعرف الخدمة العمومية في المفهوم الحديث حسب الأستاذ محمد بوسلطان (1) بكل ما يرتبط بحقوق الإنسان وبذلك تجاوزنا مفهوم التقليدي للخدمة العمومية الذي كان مرتبطاً ومقتصر على الأمور الكلاسيكية متواجدة في الدولة الحارسة من عدالة وأمن ودبلوماسية .

وتعتبر الديمقراطية من حقوق الإنسان وعنصر أساسي في الحكم الراشد وتمارس الديمقراطية عن طريق الانتخابات في المقابل تكون الإدارة بواسطة أعوانها هي المسؤولة عن العملية الانتخابية .

إن الموظف بموجب قانون الوظيف العمومي يرتبط بجملة من الإلتزامات ومن أهم هذه الإلتزامات واجب التحفظ في العملية الانتخابية الذي يفرض عليه خاصة لإرتباطها بالوظيفة بصورة مباشرة وهي محددة عموماً بموجب نصوص قانونية ويعتبر مبدأ حياد الموظف من الإلتزامات الواجب تطبيقها في كل الظروف وعلى كل الموظفين دون إستثناء لذلك فإن صفة الموظف تقتضي التقيد ببعض الإلتزامات أكثر تشدد ودقة بهدف الحفاظ على الخدمة العمومية ومن هذه الإلتزامات مبدأ حياد الموظف وهو موضوع هذه المداخلة وعليه يثار الإشكال القانوني التالي ماهو تعريف الموظف والمقصود بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية وجزاء الإخلال بهذا الإلتزام .

أولاً/ تعريف الموظف في التشريع :

تنص المادة الأولى من الأمر رقم 133/66(2) : " يعتبر الموظفون الأشخاص المعينون في وضعية دائمة الذين رسموا وتبثوا في درجة من الدرجات التسلسل الإداري في الإدارات المركزية التابعة الى الدولة أو المصالح الخارجية التابعة لهذه الإطارات والجمعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم " .

يعتبر هذا النص أو تشريع استخدم تعريف الموظف ، ويعتبر تعريف ضيق يؤدي الى المهني الإداري . من جهة أخرى نص المرسوم الرئاسي رقم 59/85 (3) على تعريف الموظف بقولها في نص المادة الثالثة : " تطبق أحكام هذا المرسوم أيضا على الموظفين الأتيين :

- الموظفون الإداريون والتقنيون العاملون في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني بإستثناء المنتخبين منهم ،

- رجال القضاة مع مراعاة الأحكام التشؤيعية الخاصة المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم ومسار حياتهم .

في ذات السياق تنص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 59/85 : " أن العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تطلق عليه تسمية موظف يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة "

والملاحظ أن المشرع أخلط بين مفهوم العامل والموظف متوثراً بالمبدأ الإشتراكي الذي يدعو الى المساواة كل العمال في القطاع الإقتصادي أو الإداري .

هذا وأن قانون العقوبات أورد تعريف جزائي للموظف من خلال نص المادة 359 بقولها: "الموظفون بمعنى المقصود في قانون العقوبات هم جميع الأشخاص الذين تستخدمهم الدولة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة سواء لمدى الحياة أو لمدة محددة أو مؤقتة فقط بغض النظر عما إذا كانو قد ادو اليمين القانونية".

الملاحظ على أن هذا النص يقدم تعرف واسع اذا لا يستبعد اي فئة مادامت تقوم بخدمة عمومية . من جهة أخرى فإن قانون رقم 06 / 14 (4) في نص المادة الثانية في القسم المتعلق بالمصطلحات بما يلي : " ب) موظف العمومي :

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجلس الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقت مدفوع الأجر أو غير مدفوع بصرف النظر عن رتبته أو اقدميته .

2- كل شخص اخر يتولى ولو مؤقتا ،وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها او أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما (ج) **موظف عمومي أجنبي** : كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا او قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معينا أو منتخبا ن وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد اجنبي بما في ذلك لصالح هيئة عمومية او مؤسسة عمومية.

(د) **موظف منظمة دولية عمومية**: كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها".

إن قانون رقم 01/06 السالف الذكر مستمد من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ن المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر (5).

جاء مفهوم الموظف العمومي أكثر شموليه وبسيط وجامع مانع و بشرح الموظف العمومي جيدا ، وأدخلت الاتفاقية في ضوء عمل الموظف العمومي سواء كان إداري تنفيذي تشريعي قضائي وهم ما يحسب لها .

ثانيا / تعريف مبدأ الحياد :

إن المشرع الجزائري لم يعطي تعريف قانوني لمبدأ حياد الموظف الأمر الذي يستوجب علينا الإعتماد على الفقه القانوني للوصول الى مدلول الحياد ، وقبل التطرق الى تعريف مبدأ الحياد نشير الى نقطة قانونية متعلقة بتقسيم القانوني للواجبات والإلتزامات الملقيه على عاتق الموظف أين نجد في القانون الاساسي للوظيفة العامة واجبات سلبية وأخرى إجابية ،ونعني

بالواجبات السلبية هي التي تقيد الموظف من الإقدام على سلوك معين بل اعتبرت من الواجبات التي تقيد الموظف ومن أجل حماية الوظيفة والمصلحة العامة التي يقرها القانون او حتى الحقوق وحرريات

الأفراد ومنها امتناع عن إفشاء السر المهني، عدم الجمع بين وظيفتين ، منع من تلقي هدايا، الإلتزام بالتحفظ ،في حين تتضمن الواجبات الإيجابية مجموعة من الأوامر القانونية التي تحدد وظائف مهام الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة التي يستخدمه ومنها الإلتزام بأداء الواجب ، الإخلاص واداء الوظيفة بكرامة وشرف ،الإلتزام بالطاعة ، وكل الحال فإن واجبات و الإلزامات الموظف تستند الى ضرورات المصلحة العامة والخدمة العامة واستمرارية المرفق ، وعليه يكون الإلتزام بالحياد من الواجبات السلبية .

يقصد بالحياد عدم الإتيان الموظف بتصرفات من شأنها أن تساهم في تسيير أعمال طرف آخر ويمثل هذا الحياد المقابل الذي يبذل نظيره الاحترام الواجب حيال العاملين والآخرين (6)، فالشخص المحايد يرفض ان يصدر حكما والحياد يتطلب ضبطا حقيقيا للنفس والحياد شأنه شأن عدم التحيز (7)، لنصل الى مصطلحات هي الحياد ، التحفظ ، عدم التحيز وبالرجوع الى القانون الدولي الإنساني(8) . ويعني الحياد بأنه عدم الإشتراك في أي وقت في خلافات ذات الطابع السياسي أو عنصري أو ديني أو مذهبي لأن الحياد يستخدم لوصف التحفظ ، والحياد لايعني الترفع أو العدوانية والحياد يعطي ضمانا للإستقلالية والمصادقية إزاء الناس ، في المقابل لا بد من الإعتراف أنه ليس من اليسير دائما لإبداء الحياد فلكل فرد قناعاته الشخصية وحين تحدث اضطرابات قوية يتطلب الإمتناع عن إبداء الرأي أثناء تأدية المهام قدرا كبيرا من ضبط النفس

ثانيا/ واجب الحياد في نصوص القانونية

1- الحياد في النصوص الدستورية :

تنص المادة 23 من دستور 1996 (9): "عدم التحيز يضمنه القانون ."

وأضاف المشرع الدستوري في المادة 31 من ذات الدستور : "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية ."

2- حياد في قانون الوظيف العمومي :

جاء في نص المادة 20 من الامر رقم 133/66 السالف الذكر : "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية لأهمية المسؤولية المناط بها ." ينص امر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006(10) على جملة من الإلتزامات الملغية على عاتق الموظف لكن لم يشر بصفة مباشرة الى مبدأ الحياد بل أعطي مصطلح آخر وهو عدم التحيز لكن يستنتج من بعض النصوص القانونية الواردة في أمر السالف الذكر ، أين نص المشرع في المادة 41 : "يجب على الموظف ان يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز ."

3- حياد في قانون الإنتخابات :

تنص المادة الثالثة من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 (11) : " تجرى الإستشارات الإنتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزام صارما بالحياد ".
 بذلك يكون المشرع قد اشار بصفة صريحة على مبدأ الحياد في العملية الإنتخابية وأضاف المشرع إلتزام أعوان الإدارة بمبدأ الصرامة ، وأحسن ما فعل المشرع بإستعمال العبارة التالية أعوان الإدارة ، ونحن نشاطره الرأي لأن العملية إنتخابية لا تقتصر على الموظفين بالمفهوم الإداري بل تعدى الى ذلك ولا بأس أن نشير الى أعوان الإدارة (12) الذين يمكن مساهمتهم في العملية الإنتخابية .

أ- أعوان الإدارة:

ليس كل من تستخدمه الإدارة له صفة الموظف العمومي بالمفهوم الإداري فأعوان الإدارة كثيرون ولا يخضعون لنفس الأحكام بمعنى لا يخضعون لقانون الوظيف العمومي وهم على التوالي :

- الأعوان الخاضعون للقوانين الأساسية المستقلة .
- المساعدون بالمجان .
- المسعدون المسخرون .
- المأمورون العموميون .
- المتعقدون والمؤقتون .

من جهة أخرى أضافت المادة 40 الفقرة الأولى من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 : " يعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيون ويسخرون بقرار من الوالى ، من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية ، بإستثناء المترشحين والمنتخبين الى أحزابهم وأوليائهم المباشرين أو أصهارهم الى غاية الدرجة الثانية بالإضافة الى أعضاء المنتخبين ".
 تعتبر هذه المادة القانونية من أبرز النصوص والضمانات المتعلقة بالحياد الموظف والإدارة في عملية التصويت ويبرز ذلك من خلال تعيين المكلفون بالعملية الإنتخابية بموجب قرار صادر عن الوالى ويشكل هذا القرار إداري ويغير في المراكز القانونية وأضاف المشرع وأعتبره قرار تسخير ، ونقصد بتسخير اشخاص أن الإدارة تلزمهم عن طريق التسخير تحت طائلة العقوبات الجزائية ويكون التسخير المواطنين في زمن الحرب والسلام .

في ذات السياق فإن المشرع رتب عقوبة جزائية على كل شخص مسخر رفض الإمتثال لتسخيرة في نص المادة 216: " يعاقب بالحبس من عشرة أيام على الأقل الى شهرين على الأكثر وبغرامة مالية من خمسمائة الى عشرون ألف دينار جزائري أو بإحد هاتين عقوبتين ، كل شخص يرفض امتثال قرار تسخيرة لتشكيل مكتب التصويت أو لمشاركة في تنظيم استشارة انتخابية ".
 من جهة أخرى أشار المشرع الى إبعاد بعض الأشخاص الذين تربطهم علاقة قرابة الى غاية الدرجة الثانية من تأطير والإشراف على العملية الإنتخابية حفاضا على النزاهة والحياد .

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد بل دعم هذا النص القانوني بجملة من الضمانات الأساسية والجمهورية أين جاء في الفقرة الثانية المادة 40 الفقرة الأولى من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997: "تنتشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون بمقر كل من الولاية والبلدية المعنية بعد خمسة (5) أيام من قفل قائمة المترشحين وتسلم الى ممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الإنتخابات ، وكذا المترشحين الأحرار في نفس الفترة وتنتشر في مكاتب التصويت يوم الإقتراع .

كما أن نص المادة السالفة الذكر فتح المجال للأحزاب السياسية من أجل تقديم طعن إداري وإحتجاج على قائمة التي تتضمن أعضاء مكتب التصويت ، ويمكن بذلك استعمال تقنية التظلم الإداري الذي يشكل إجراء ضد قرار غير مشروع للإدارة من أجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء ، مما يجعل القرار الإداري أكثر شرعية وملائمة وعدالة ، من جهة أخرى يساعد التظلم الإداري الإدارة على أن تصحح أخطاءها بنفسها حتى لا يتفاجأ بإختصامها أمام القضاء ومن تم تكون على بينة وتتخذ قرارها بمناسبة هذا التظلم (13).

يعتبر التظلم الإداري في المنازعات الإنتخابية شرطا ضروريا بالنسبة لدعوى الإنتخابات (14) بإعتبار قانون الإنتخابات هو قانون خاص ولا مجال للحديث أو تطبيق المادة 830 من قانون رقم 09/08.

وجاء قانون الانتخابات بأحكام جديدة من شأنها دعم مبدأ الحياد والمحافظة على نزاهة العملية الإنتخابية ، أين أوجب الوالي الرد على التظلم الإداري خلال يومين تبدأ من تاريخ إيداع الإعتراض ، وفتح القانون الإنتخابات المجال للطعن القضائي أمام الجهة القضائية الإدارية (15) بل ألزم القانون على الجهة القضائية الفضل في خلال خمسة أيام مع تبليغ القرار ، ويدخل هذا الإجراء القضائي ضمن القضاء الإداري الإستعجالي الذي يهدف الى الحالات الإستعجالية وحسنا عندم أشار المشرع الى تحديد المدة نظرا لخطور العملية الإنتخابية ومن جهة اخرى لوجود ظرف الإستعجال المتمثل في الوقت .

ب- تعليمة رئيس جمهورية حول مبدأ حياد الإدارة :

بتاريخ 07 فبراير 2009 أصدرت رئاسة الجمهورية تعليمة رئاسية تتضمن مبدأ حياد الإدارة والموظف إزاء العملية الإنتخابية (16) وتعتبر ذه المبادرة الأولى من قبل الرئاسة كمؤسسة دستورية تأخذ على عاتقها مسؤولية إلزام الأعوان الإدارة بالحياد ، اين جاء في القسم الثالث من التعليمة الرئاسية ، ثالثا: القواعد الواجب على السلطات العمومية والأعوان العموميين الامتثال لها فيما يخص الحياد .ومن بين الالية لصمان مبدأ حياد الإدارة والموظف نذكر ما يلي :

- 1- حق المترشحين مراقبة العملية الإنتخابية
- 2- على وسائل الإعلام معاملة المترشحين بالمساواة.
- 3- غلتزام الإدارة بتوفير الوسائل المادية والأمنية بهدف تنظيم التجمعات الشعبية .
- 4- منع أستعمال الإمكانيات الدولة .

5- إلزام أعوان الدولة بالحياد والتعامل على قدم ومساواة .

ج- جزاء على إخلال بمبدأ الحياد :

إن القاعدة القانونية لا يكون لها أثر ومفعول في المجتمع إلا إذا إقترنت بجزاء أي عقوبة ،ومن منطلق هذه القاعدة الفقهية فإن المشرع خصص باب الخامس من قانون الإنتخابات لأحكام الجزائية ، وجاء في هذه الأحكام عقوبات ردعية على إخلال بواجب الحياد بل إعتبرت صفة أعوان الدولة المساهمين في عملية الإنتخابية ظرفا مشددا للعقوبة (17).

د- حماية القانونية لأعوان الإدارة :

إن الحماية القانونية للموظف أو أعوان الإدارة أدرجها المشرع بهدف ممارستهم لوظائفهم بكل طمأنينة فالدولة أخذت على عاتقها مسؤولية حماية المسخرون للعمية الإنتخابية أين نصت المادة 204 من قانون العضوي المنظم للإنتخابات : " تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادتين 144 و 148 من قانون العقوبات على كل من أهان عضو مكتب التصويت أو عدة أعضاء منه أو استعمل ضدهم عنفا أو تسبب بوسائل التعدي والتهديد في تأخير عمليات الإنتخابات أو حال دونها " .

الخاتمة :

من خلال هذه المداخلة أدركنا أن مبدأ حياد الموظف من إلتزامات الملقية عاتق الموظف والتي من خلالها تدخل الإدارة في العمل الإحترافي وكسب ثقة المواطن في العملية الإحترافية ، إن المتتبع لتاريخ الإدارة الجزائرية خاصة في العملية الإنتخابية يدرك التطور الإيجابي والمحسوس لنشاط الإدارة وعملها من الحسن الى الأحسن رغم وجود بعض النقائص التي تتركز أساسا على نقص تكوين المستمر للموظفين وأعوان الدولة لذلك أوجب تسطير برامج تكوينية لأعوان الإدارة وتدرج ضمن تحضير العملية الإنتخابية بذلك نصل الى احترافي الإدارة بمعني الدقيق .

الهوامش:

- (1) الأستاذ دكتور محمد بوسلطان ، محاضرة غير منشورة أقيمت على طلبة ماجستير جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس ، تخصص قانون وظيف العمومي ، الموسم الجامعي 2006/2007.
- (2) الأمر رقم 66-133 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966.
- (3) المرسوم الرئاسي رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدرات العمومية الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1985.
- (4) قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية رقم 14 سنة 2006 .
- (5) الجزائر صادقت على الإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 ابريل 2004.
- (9) الجريدة الرسمية عدد 76 سنة 1996.
- (10) امر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة جريدة الرسمية رقم 46 سنة 2006.
- (11) الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.
- (12) - لمزيد من تفاصيل أحمد شريف أعوان الإدارة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990.
- السعيد مقدم ، قطاع الوظيف العمومي تطوره ومأله ، مجلة الإدارة، سنة 1991 ، سداسي الأول.
- (13) فاطمة بن سنوسي ن مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط من شروط رفع دعوى الإلغاء، مجلة الإدارة ، سنة 1995 ، العدد 2 ، الصفحة 330.
- (14) قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 الذي يتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية وفي نص المادة 830 جعل من تظلم الادري جوازي .
- (15) من خلال قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 الذي يتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية وفي الجزء المتعلق بالتنظيم القضائي تكرر ازدواجية أساسه وجود نظامين العادي والإداري . (16) لمزيد من التفاصيل راجع موقع الرسمي الإلكتروني لوزارة الداخلية والجمعات المحلية .
- (17) نص المادة 196 من لأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 .