

## ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة

أ. دحدوح محمد — جامعة أم البواقي -

### ملخص:

شهد العمل النقابي في مجال الوظيفة العمومية تطورا معتبرا، فبعد أن كانت تجمعات الموظفين بشكل عام تعد عملا ماسا بفكرة التسلسل الهرمي داخل الإدارة العمومية وما يترتب عنها من خضوع للسلطة الرئاسية، بات العمل النقابي في يومنا هذا، يشكل النافذة التي من خلالها يدافع الموظف العمومي عن حقوقه ويراعي بها مصالحه. لقد انتقل العمل النقابي في قطاع الوظيفة العمومية من خانة المحظور إلى خانة المطلوب، وهو ما ترجم في مختلف النصوص القانونية وانعكس من خلال الممارسة العملية.

من هنا تبرز أهمية موضوع الدراسة، على اعتبار أن ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العمومية تستمد أهميتها من الدور الجليل الذي باتت تلعبه هذه الأخيرة، فالممارسة النقابية هي وسيلة الربط والتواصل بين المستويات القيادية والمستويات التنفيذية في الإدارة العمومية، وهي أداة التوفيق والتقريب بين هذه المستويات. ولما كانت الممارسة النقابية على هذا النحو شرطا أساسيا للدفاع عن مصالح الموظفين، فقد حرصت المواثيق الدولية والأنظمة الدستورية والتشريعات العادية على إقرار مبدأ الحرية النقابية في مجال الوظيفة العمومية وإحاطته بالضمانات الكفيلة بممارسته.

يأتي هذا المقال للبحث في موقف المشرع الجزائري من ذلك، مستهدفين من ورائه تبين مدى كفاية الضمانات المقررة في التشريع الجزائري للممارسة النقابية.

### Résumé :

Le travail syndical a connu une évolution considérable dans le domaine de la fonction publique, et après une époque où les assemblées des fonctionnaires étaient considérées comme étant des actes qui touchent la notion de la hiérarchie au sein de l'administration publique et aussi les obligations qui y dépendent, actuellement, le travail syndical est devenue canal à travers lequel le fonctionnaire défend ses droits et ses intérêts.

Dans le secteur de la fonction publique, le travail syndical a marqué une transition d'un état interdit à un état souhaité, c'est ce qui le montrent les textes juridiques et les différentes pratiques.

De là, on met en évidence l'importance du sujet de l'étude, au motif que les garanties du travail syndical dans le secteur de la fonction publique tirent leur importance du rôle intéressant que représente ce dernier. Le travail syndical est un moyen de communication entre les niveaux de leadership et les niveaux exécutifs dans l'administration publique, c'est l'outil qui rapproche ces niveaux.

De ce fait, le travail syndical était une condition essentielle pour défendre les intérêts des fonctionnaires, les conventions internationales, les règlements constitutionnels et la législation visent l'adoption du principe de la liberté syndicale dans la fonction publique et l'entoure par des garanties pour assurer sa pratique.

A ce propos, cet article a pour but d'étudier la position du législateur algérien, afin de démontrer la pertinence des garanties signalées dans la législation algérienne pour le travail syndical.

## تمهيد:

اعترفت اغلب التشريعات بما في ذلك التشريع الجزائري بمبدأ الحرية النقابية والسماح للموظفين بإنشاء نقابات تدافع عن مصالحهم، وهو المبدأ الذي جاء النص عليه صراحة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948، تحديدا في مادته الثالثة والعشرين: " لكل شخص الحق في أن ينشئ وأن ينظم إلى نقابات حماية لمصلحته".

هذا الاعتراف الذي يترجم أهمية العمل النقابي، فهو الضامن لحقوق الموظفين ومصالحهم، والمانع لتعسف الإدارة وشططها، ما من شأنه أن ينعكس إيجابا على فاعلية الجهاز الإداري في الدولة، المتوقف بالأساس على درجة كفاءة الموظفين العموميين، الأمر الذي ينعكس بدوره على قدرة الدولة في تحقيق التنمية للضرورية للمجتمع، فموظفو الدولة هم عمالها وممثلوها في أداء العمل الإداري وهم في ذات الوقت يمثلون قطاعا متميزا له مكانته الخاصة داخل الدولة والمجتمع، لأجل ذلك كان على الدولة أن توفر للموظف العمومي الاستقرار والطمأنينة حتى يتمكن من أداء المهام المنوطة به، ولن يتأتى ذلك إلا إذا اعترف له بالحرية النقابية، لما لهذه الأخيرة من دور كبير في بعث الاستقرار والطمأنينة في الحياة الوظيفية للموظف العمومي.

والحقيقة أن الاعتراف بالحرية النقابية للموظف العمومي وحده غير كاف، ما لم يعزز بضمانات تكفل ممارسة هذه الحرية، ذلك أن الاعتراف بالحرية النقابية يعني في مضمونه وفحواه إقرار ضمانات كفيلة بممارستها، من هذا المنطلق كان لابد من البحث في إشكالية كفاية الضمانات المقررة للممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، ذلك للوقوف عند حقيقة اعتراف المشرع الوطني بمبدأ الحرية النقابية في الوظيفة العمومية.

للإجابة عن هذه الإشكالية رأيت تقسيم بحثي هذا إلى محورين رئيسيين، أتعرض من خلال المحور الأول إلى الضمانات القانونية المقررة في مجال الممارسة النقابية، وابتحث في المحور الثاني الضمانات القضائية المقررة في مجال الممارسة النقابية، وذلك على النحو التالي:

### أولاً: الضمانات القانونية

ويمكن في هذا الإطار التمييز بين الضمانات المقررة للنقابة نفسها والضمانات المقررة للموظفين في هذا المجال، وعليه سنحاول بداية البحث في الضمانات المقررة للنقابة ثم الخوض في الضمانات المقررة لأعضاء المنظمات النقابية على النحو التالي:

#### 1- الضمانات المقررة للنقابة: ويمكن إجمالها في:

##### ❖ ضمانات حق التكوين دون استثناء أو قيد:

لعلي لا أبالغ إذا قلت بأن أول ضمان ينبغي إقراره في مجال الممارسة النقابية هو إباحة حق تكوين النقابات للموظفين دون شرط أو قيد، فلا يكفي الاعتراف بحق الممارسة النقابية، ثم إقرار أو تعليق تأسيسها على إجراءات صادرة عن السلطة العامة، فهذا بلا شك يتعارض مع مبدأ الحرية النقابية، ولعل أبرز هذه الإجراءات هو الإجراء المتعلق باشتراط الحصول على ترخيص مسبق لإنشاء النقابة من السلطات المعنية، فمثل هكذا إجراء من شأنه حتما أن يعرقل ويقيد الحرية النقابية، التي تقوم أساساً على الإرادة للتنظيم النقابي ومؤسسيه<sup>(1)</sup>.

هذا وبالرجوع إلى موقف المشرع الجزائري نجده قد نص على أنه يؤسس التنظيم النقابي عقب جمعية عامة تأسيسية تضم أعضاء المؤسسين<sup>(2)</sup> ثم اشترط لقيام التنظيم النقابي الحصول على وصل تسجيل تصريح التأسيس من قبل السلطات العمومية المعنية خلال 30 يوماً على الأكثر من إيداع الملف بالإضافة

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد  
إلى استيفاء شكيلات الإشهار في جريدة يومية وطنية إعلامية على الأقل وذلك  
على نفقة التنظيم<sup>(3)</sup>.

وهو ما يدفعنا إلى الاعتقاد بأن المشرع الجزائري لم يعلق إنشاء التنظيمات النقابية  
على شرط الحصول على ترخيص مسبق، وإنما اكتفى بوجوب التصريح بالتأسيس لدى  
السلطة العمومية المعنية<sup>(4)</sup> والحصول على وصل تسجيل تصريح التأسيس.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه وفي حالة لم تتوفر الشروط سواء الشكلية أو  
الموضوعية الخاصة بالتأسيس فإنه يحق للسلطة المعنية رفض تسليم وصل إيداع  
التسجيل وفي هذه الحالة لا يمكن للمنظمة النقابية مزاوله نشاطها بصفة رسمية.

#### ❖ ضمانات عدم جواز حل التنظيم النقابي:

كرست المادة رقم 4 من الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية  
حق التنظيم النقابي التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 9 يوليو  
1948 في دورته 31 حماية المنظمات النقابية من أي إيقاف أو حل تعسفي، حيث  
جاء فيها: "لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف  
العمل التي تتخذها السلطة الإدارية"<sup>(5)</sup>.

هذا ومما لا شك فيه أن إضفاء نوع من الحماية على إيقاف أو حل التنظيم  
النقابي يعد ضمانات مكملية لحق التكوين، إذ لا فائدة ولا قيمة لهذا الحق إذا لم  
يعزز بمثل هكذا حماية<sup>(6)</sup>.

وبالرجوع إلى المشرع الوطني نجده قد قصر حل المنظمات النقابية على  
الحل القضائي<sup>(7)</sup> دون الحل الإداري كضمان لمبدأ الحرية النقابية وذلك من  
خلال نص المادة 27 من قانون 90/14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي  
حيث ورد فيها: "يمكن الجهات القضائية المختصة، بناء على دعوى من قبل  
السلطات المعنية، حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 30 أدناه، توقيف

نشاط أي تنظيم نقابي ووضع الأختام على أملاكه وذلك دون الإخلال بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتنتهي هذه التدابير بقوة القانون، إذا رفضت الجهة القضائية المختصة الدعوى، بصرف النظر عن أي سبيل آخر للطعن".

وبالرجوع إلى نص المادة 30 السابق الإشارة إليها، نلاحظ أن المشرع قد حصر حالات حل التنظيم النقابي قضائيا في حالتين فقط، حرصا على إضفاء أكبر قدر ممكن من الحماية على التنظيمات النقابية من الحل، وهما:

- ❖ إذا خالف التنظيم النقابي القوانين المعمول بها.
- ❖ إذا مارس التنظيم النقابي نشاطا غير منصوص عليه في قوانينه الأساسية.

في حالة الحل القضائي للتنظيم النقابي فإنه يسري ابتداء من تاريخ الحكم القضائي<sup>(8)</sup>، مع إمكانية مصادرة أملاك التنظيم النقابي بناء على طلب من النيابة العامة<sup>(9)</sup>.

إضافة إلى الحل القضائي فإنه يمكن حل التنظيم النقابي إراديا، بان يعلن أعضاء التنظيم النقابي أو مندوبوهم المعينين قانونا، حل تنظيمهم النقابي إراديا طبقا للأحكام المنصوص عليها في القانون الأساسي للتنظيم وهو ما اقره المشرع من خلال المواد 28، 29 من القانون رقم 14/90.

هكذا حاول المشرع الجزائري ومن خلال إقراره لإمكانية اللجوء إلى حل التنظيم النقابي عن طريق القضاء، إضفاء نوع من التوازن بين عدم تعسف السلطة العمومية في مواجهة التنظيمات النقابية وكذا عدم ممارسة هذه الأخيرة لأنشطة غير مشروعة، وبالتالي إقامة الفرصة إمام الجهات الإدارية لمتابعة التنظيمات النقابية بصفة قانونية.

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد

#### ❖ ضمانات استقلالية التنظيمات النقابية:

تعتبر النقابة لب وجوهر الحركة النقابية الحرة للموظفين، لذلك وجب أن تتمتع بكامل الحرية والاستقلالية في إدارة شؤونها بنفسها، دون أي تدخل من جانب الإدارة وفي أي مرحلة من مراحل حياتها، فهي ومنذ نشأتها يجب أن تستقل في وضع القواعد التي ستحكم عملها، طالما أن هذه القواعد لا تتعارض مع النصوص القانونية المعمول بها، فينبغي أن تكون هي وحدها المختصة بوضع تنظيمها الهيكلي وتسيير عملها، وهو ما اقره المشرع الوطني من خلال نص المادة 15 من القانون رقم 14/90، حيث أكد على ضرورة أن يتمتع أي شخص طبيعي أو معنوي من التدخل في تسيير التنظيم النقابي خارج نطاق القانون.

هذه الاستقلالية التي تترجم في اكتساب التنظيم النقابي للشخصية المعنوية والأهلية المدنية بمجرد تأسيسه، فيتمتع نتيجة لذلك بحق التقاضي وممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني لدى الجهات القضائية المختصة بعد حدوث وقائع لها علاقة بهدفه ألحقت أضرارا بمصالح أعضائه الفردية أو الجماعية، المادية أو المعنوية، وكذا تمثيل الموظفين أمام السلطات العمومية وإبرام أي عقد أو اتفاق له علاقة بهدفه<sup>(10)</sup>.

فاستقلالية التنظيمات النقابية في مجال الوظيفة العامة، ينعكس أولا من خلال الحرية التامة المتروكة للموظفين في إنشاء هذه التنظيمات، ثم من خلال الامتناع عن التدخل في تسيير هذه التنظيمات، هذا الامتناع الذي لا يقتصر فقط على السلطة العامة وإنما يمتد أيضا ليشمل كل الجهات ذات الطابع السياسي، إذ انه لا يكتمل ببيان استقلالية التنظيمات النقابية إلا إذا تمايزت أيضا في أهدافها وتسميتها وتسييرها عن أي جمعية ذات طابع سياسي، وهو الأمر الذي يضيف على الممارسة النقابية الطابع المهني لا السياسي، وهو ما أكدته المشرع الجزائري من خلال نص المادة 05 من القانون رقم 14/90 حيث جاء فيها: "تتمايز التنظيمات النقابية في هدفها وتسميتها وتسييرها عن أي جمعية ذات طابع سياسي

ولا يمكنها الارتباط هيكليا أو عضويا بأية جمعية ذات طابع سياسي ولا الحصول على إعانات أو هبات أو وصايا ، كيفما كان نوعها من هذه الجمعيات ولا المشاركة في تمويلها"

## 2-الضمانات المقررة لأعضاء التنظيم النقابي(الحصانة)

حتى يتمكن الموظفون من ممارسة حريتهم النقابية كاملة ينبغي أن تتقرر لهم جملة من الضمانات في مواجهة السلطة العامة، وان يتمتعوا بوسائل واليات الحماية اللازمة ضد الأعمال التي يقصد منها الحد من حقهم النقابي، ذلك أن العمل النقابي لا يمكن أن يؤدي ثماره إلا إذا تمتع رواده بالحماية الكافية ، وقد تضمن القانون رقم 14/90 وكذا القانون الأساسي للوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر رقم 03/06<sup>(11)</sup> جملة من الضمانات والتي يمكن إيرادها على النحو التالي:

### ❖ضمانة عدم التمييز بين الموظفين بسبب النشاط النقابي:

وهو ما تضمنته نصوص المواد 28، 29 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، حيث جاء في المادة 28 منه: "لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف". وجاء في المادة 29 من ذات القانون انه: "لا يمكن بأية حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح لعهد سياسي أو نقابية بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة".

فمن النصين يتضح جليا وان المشرع قد حرص كل الحرص على عدم المساس بالمسار المهني للموظف العمومي المزاوِل للنشاط النقابي، سواء في جانبه الوظيفي أو المالي.

هذا ومن خلال التمعن في النصين المشار إليهما سابقا يلاحظ وان المشرع قد حاول من خلال نص المادة 29 مد الضمانات أو الحماية لتشمل أيضا الموظفين المرشحين إلى عهدة انتخابية نقابية لتمكينهم من التعبير عن آرائهم وطرح

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد  
دعايتهم الانتخابية بكل حرية، وحمايتهم من الضغوط التي تستهدف إجبارهم  
على التنازل عن ترشيح أنفسهم، أو إبعادهم أو عزلهم عن قواعدهم الانتخابية في  
الإدارات التي يعملون بها<sup>(12)</sup>.

الحماية من التمييز التي كرسست أيضا بوضوح في الفصل الثالث من القانون  
رقم 14/90 الوارد بعنوان الحماية، وتحديدًا من خلال نص المادة 50 حيث جاء فيها:  
"لا يجوز لاح دان يمارس أي تمييز ضد احد العمال، بسبب نشاطاته النقابية، إبان  
التوظيف والأداء وتوزيع العمل والتدرج والترقية خلال الحياة المهنية وعند تحديد  
الرتب وكذلك في مجال التكوين المهني والمنافع الاجتماعية". وهو الأمر الذي  
أكده المشرع الوطني من خلال نص المادة 51 من ذات القانون، حيث نص على عدم  
جواز ممارسة أي ضغط ضد العمال أو تعريضهم لتهديدات من شأنها التعارض مع  
التنظيم النقابي ونشاطاته، هذه الضغوطات التي لن تخرج عن المجال المهني والتي  
ستترجم بلا شك في التمييز بين الموظفين المزاولين لنشاط نقابي وغيرهم من  
الموظفين بهدف الحيلولة دون أدائهم لمهامهم وأنشطتهم النقابية، ومن هنا يمكن  
القول بأن المادتين 50، 51 إنما جاءتا لتكمل إحداهما الأخرى

وفي ذات السياق جاءت المادة رقم 4/93 من الأمر رقم 03/06 المتضمن  
القانون الأساسي للوظيفة العامة، حيث نصت على ضرورة عدم إدراج أية  
ملاحظة في الملف الإداري للموظف حول آرائه النقابية، وهذا إنما يندرج ضمن  
عدم تعريض الموظف العمومي المزاوّل للنشاط النقابي لأي ضغط من شأنه  
المساس بحريته النقابية.

#### ❖ ضمانات عدم جواز المتابعة التأديبية للموظف بسبب نشاطه النقابي:

في هذا الإطار واستنادا إلى نص المادة 53 من القانون رقم 14/90، فإنه لا يجوز  
للسلطة العامة أن تسلط على أي مندوب نقابي بسبب نشاطاته النقابية عقوبة العزل أو  
التحويل أو أي عقوبة تأديبية أخرى كيفما كان نوعها، إذ تختص التنظيمات النقابية  
وحدها بمعالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي المحض<sup>(13)</sup>.

وفي حالة إخلال المندوب النقابي بأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، ففي هذه الحالة يمكن للسلطة الإدارية مباشرة الإجراءات التأديبية ضده، بعد إعلام التنظيم النقابي المعني<sup>(14)</sup>، ولا يجوز اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد المندوب النقابي قبل إعلام التنظيم النقابي المعني تحت طائلة البطلان وهو ما جاءت نص المادة 55 من قانون 14/90.

هذا ويعد كل عزل لمندوب نقابي يتم خرقا لأحكام قانون 14/90 باطلا وعديم الأثر، ويعاد إدماج المعني بالأمر في منصب عمله، وترد إليه حقوقه، وهو ما دلت عليه المادة 56 من قانون 14/90، وإن كانت قد علقت ذلك على طلب مفتش العمل، هذا الطلب الذي يحرر أو يقدم بمجرد ما يثبت هذا الأخير المخالفة، وهنا تثار إشكالية اختصاص مفتشية العمل في مجال الوظيفة العامة.

ولم يكتفي المشرع بحماية المندوب النقابي من المتابعة التأديبية أثناء عهده النقابية فقط، بل مدد هذه الحماية بان اقر عدم جواز متابعته تأديبيا بسبب نشاطه النقابي طوال السنة التي تعقب انتهاء مهمته النقابية إلا بعد إعلام التنظيم النقابي المعني، وهو ما جاء في نص المادة 57 من قانون 14/90، حيث جاء فيها: "تظل أحكام المواد من 54 إلى 56 أعلاه مطبقة على المندوبين النقابيين طوال السنة التي تعقب انتهاء مهمتهم النقابية".

#### ثانيا: الضمانات القضائية المقررة في مجال الممارسة النقابية

تتجلى الضمانات القضائية المقررة في مجال الممارسة النقابية أساسا في دعوى الإلغاء التي تنصب على القرارات الإدارية الماسة بالحقوق النقابية، ولا شك بأنها بهذا الوصف تحظى بأهمية بالغة في مجال الرقابة على مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطة العامة في مجال الممارسة النقابية.

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد  
لأجل ذلك كان من اللازم التعرض لأحكام مباشرة دعوى الإلغاء ثم  
تبيان الضمانات المقررة لتنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري الماس بالحق النقابي،  
على النحو التالي:

1- أحكام مباشرة دعوى الإلغاء: تعتبر دعوى الإلغاء تلك الدعوى القضائية الإدارية  
الموضوعية والعينية، التي يحركها ويرفعها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام  
جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة<sup>(15)</sup>.

وحتى يتسنى للقاضي الإداري الفصل في دعوى الإلغاء لابد من أن تستوفي جملة  
من الشروط<sup>(16)</sup>، منها ما يتعلق بالقرار الإداري محل الطعن، إذ يجب أن يكون قرارا  
إداريا نهائيا، حيث تنصب دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية التنفيذية الصادرة عن  
الإدارة العامة بصفة نهائية، والتي تؤدي إلى المساس بالمركز القانوني للموظف  
العمومي، مما يخوله الحق في الطعن القضائي ضدها<sup>(17)</sup>.

تأسيسا على ذلك فإنه لا يمكن أن يكون القرار الإداري الماس بالحق  
النقابي محلا لقبول الطعن بالإلغاء ما لم يستوفي مواصفات القرار الإداري،  
باعتباره عملا قانونيا انفرادي صادر عن مرفق عام ذا صبغة إدارية ومن شأنه  
إحداث اثر قانوني<sup>(18)</sup>.

ومن شروط قبول دعوى الإلغاء أيضا استيفاء الموظف رافع الدعوى  
لشرطي الصفة والمصلحة<sup>(19)</sup>، وكذا الأهلية، هذه الشروط العامة التي يجب  
توافرها بالنسبة لأي دعوى ترفع أمام القاضي، والذي بإمكانه إثارتها من تلقاء  
نفسه لتعلقها بالنظام العام.

إضافة إلى الشروط السابقة، فإنه ولقبول دعوى الإلغاء لابد من احترام  
مواعيد وأجال قبولها، والتي حددها المشرع الجزائري في نص المادة 829 من قانون  
الإجراءات المدنية والإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة  
من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

هذا وتسري نفس الآجال المحددة في نص المادة 829 على الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة ، حينما يفصل في هذه الدعاوى كدرجة أولى وأخيرة<sup>(20)</sup>.  
وبانقضاء هذه الآجال يتحصن القرار الإداري من الإلغاء ، حتى وان كان ماسا بحرية الممارسة النقابية.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى انه لا يمكن إلغاء القرار الإداري المتعلق بالممارسة النقابية إلا إذا كان مخالفا لمبدأ المشروعية، بان يكون احد أركانه أو مقوماته معيبا ، كان تطال عدم المشروعية الأركان الخارجية للقرار و التي تتعلق أساسا بالاختصاص وشكل وإجراءات القرار ، أو تطال عدم المشروعية الأركان الداخلية للقرار والمتثلثة في محل القرار وسببه وغايته فيكون بذلك القرار الإداري المخاصم متسما بعدم المشروعية ، مما يعرضه للطعن بالإلغاء<sup>(21)</sup>.

2- ضمانات تنفيذ حكم الإلغاء الماس بالحريّة النقابية: الأصل هوان تلتزم الإدارة العامة بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها ، ويترتب على ذلك إزالة كل الآثار القانونية المترتبة على القرار الملغى ، لكن قد يحدث و أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ هذا الحكم ، لأجل ذلك اقر المشرع الوطني جملة من الضمانات الهادفة لتنفيذ حكم الإلغاء ، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

❖ **صلاحية توجيه أوامر للإدارة:** حيث اعترف المشرع الجزائري للقاضي الإداري بصلاحية توجيه أوامر للإدارة من خلال نص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، حيث جاء فيها: " عندما يتطلب الأمر أو القرار إلزام احد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة ، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي ، بالتدبير المطلوب مع تحديد اجل للتنفيذ عند الاقتضاء".

وهو ما يستشف أيضا من نص المادة 979 من ذات القانون ، حيث جاء فيها: " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام احد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية اتخاذ تدابير تنفيذ معينة لم

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد  
يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة تأمر الجهة القضائية  
الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد".

يتضح من النصين المشار إليهما بما لا يدع مجالا للشك بان المشرع الوطني  
قد خول القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة<sup>(22)</sup>، ولم يكتفي بذلك  
بل عمد إلى توسيع سلطات قاضي الاستعجال بموجب نص المادة 920، حيث  
منحه عند الفصل بالإلغاء الكلي أو الجزئي للقرار الإداري، إذا توافرت ظروف  
الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على حقوق المنتهكة من  
طرف الأشخاص المعنوية العامة، والهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص  
الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها متى كانت هذه الانتهاكات  
تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات، ولاشك في أن الحرية  
النقابية تعتبر من أهم الحريات الأساسية.

#### ❖ ضمانات الغرامة التهديدية:

بمراجعة قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد وان المشرع قد اعترف  
صراحة بإمكانية فرض الغرامة التهديدية، حيث أعطى للقاضي الإداري في حالة  
عدم تنفيذ الحكم القضائي، أن يأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان  
مفعولها حتى تلتزم الإدارة بالتنفيذ، وهو ما يتضح جليا من خلال نص المادة 980  
قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وفي ذات السياق ذهب المشرع من خلال نص المادة 983 من ذات القانون إلى  
انه وفي حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي، أو في حالة التأخير في التنفيذ،  
فانه يمكن للجهة القضائية الإدارية أن تصفي الغرامة التهديدية التي أمرت بها.  
هذا وتجدر الإشارة إلى أن الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض  
الضرر<sup>(23)</sup>، وترجع للقاضي الإداري سلطة تعديلها أو إلغائها عند الضرورة، وهو  
ما دلت عليه المادة 984 قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث جاء فيها: "يجوز  
للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة".

❖ ضمانات إقرار المسؤولية الجزائية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي:

نتيجة لعدم فعالية الوسائل السابقة الذكر والرامية إلى إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية الصادرة ضدها، عمد المشرع الوطني إلى اعتماد وسيلة أكثر فعالية، وأكثر جدوى وهي تجريم الامتناع عن الحكم القضائي، وإقامة المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع، سواء كان هذا الامتناع كلياً أو جزئياً، أو حتى كان في صورة المماطلة في التنفيذ<sup>(24)</sup>، وهذا من خلال نص المادة 138 مكرر من القانون رقم 09/01 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات<sup>(25)</sup>، حيث جاء فيها: "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي، أو امتنع، أو اعترض، أو عرقل عمدا التنفيذ يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة مالية من 5000 إلى 50000 دج".

ولأن جريمة الامتناع جريمة كباقى الجرائم، فإنه يشترط لقيامها توافر ركنين رئيسيين، ركن مادي يرتبط بامتناع الموظف العمومي المختص عمدا عن تنفيذ الحكم القضائي بالسلوك المادي الذي يفرضه إلى اعتراضه أو عرقلته، وركن معنوي يركز أساسا على اتجاه إرادة الموظف المختص لإحداث أمر يعاقب عليه القانون وذلك بطريقة عمدية، طبعا هذا ناهيك عن ضرورة توافر صفة الموظف العمومي والتي تعتبر عنصرا مفترضا في هذه الجريمة، هذا العنصر الذي ألحقه الفقه بالركن المادي لجريمة الامتناع<sup>(26)</sup>.

وفي هذا الخصوص لابد من التنويه إلى أن تحريك الدعوى العمومية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية تخضع لنفس الكيفيات والإجراءات المقررة في قانون الإجراءات الجزائية<sup>(27)</sup>، وفي حالة ثبوت قيام جريمة الامتناع فإن للمحكمة أن تقضي على الموظف الممتنع بالعقوبات المقررة للجريمة، سواء كانت أصلية وهي العقوبات التي تضمنتها المادة 138 مكرر من قانون العقوبات، أو عقوبات تكميلية والمتمثلة أساسا في الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية المشار إليها في نص المادة 9 مكررا المدرجة بموجب قانون رقم 23/06<sup>(28)</sup>.

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد

وإما إن كان امتناع الموظف أو اعتراضه على تنفيذ الحكم القضائي يرجع إلى غموض في منطوق الحكم، وثبت اتصاله بالجهات المختصة، يطلب منها إجلاء هذا الغموض، بتفسير هذا المنطوق أو بيان كيفية تنفيذه، أو ثبت أن هذا الامتناع أو الاعتراض يعود إلى ما قد يسببه هذا التنفيذ من مساس بالأمن العام، فانه يقع على المحكمة أن تحكم ببراءة هذا الموظف<sup>(29)</sup>، وهو نفس الأمر إذا ثبت أن امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي يرجع إلى ضرورة لا قبل له بدفعها وهو ما أكدته المشرع من خلال نص المادة 48 من قانون العقوبات، حيث جاء فيها: "لا عقوبة على من اضطرت له ارتكاب الجريمة قوة لا قبل له بدفعها".

وفي هذا السياق فانه تثار إشكالية مدى إمكانية تحجج الموظف العمومي بأوامر وتعليمات الرؤساء في إطار واجب الطاعة، للتصل من المسؤولية الجزائية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، خاصة في ظل الضبابية التي تكتنف موقف المشرع الجزائري من مسألة حدود الطاعة الرئاسية<sup>(30)</sup>، حيث ورد في نص المادة 180 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة أن رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بالوظيفة دون مبرر مقبول يعد خطأ تأديبيا من الدرجة الثالثة، هذا النص الذي يثير إشكالية المبرر المقبول، فهل يعتبر رفض تنفيذ الأمر الرئاسي القاضي بعدم تنفيذ الحكم القضائي من قبيل المبرر المقبول في التشريع الجزائري؟ وبالتالي عدم قيام المسؤولية التأديبية للموظف العمومي، أم انه لا يعتبر كذلك، وفي هذه الحالة وجب عدم إعفاؤه من المسؤولية المترتبة عن فعل الامتناع.

وهو الغموض نفسه حوته المادة 129 قانون مدني حيث جاء فيها: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولون شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

هذا النص الذي وضع قاعدة عامة استبعد من خلالها المشرع الخطأ الشخصي للموظف واعتمد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية، في حالة تنفيذ أوامر الرئيس، متى كانت واجبة التنفيذ ولكنه لم يحدد القاعدة التي تكون بموجبها إطاعة تلك الأوامر واجبة، ما يبقى الغموض قائماً، خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات القاضية بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي.

والراجع من خلال النصوص السابقة وبعد الإطلاع على أهم الآراء الفقهية المختلفة<sup>(31)</sup>، أن المشرع الجزائري يميل إلى أولوية تطبيق القانون على أولوية الطاعة المطلقة للأوامر والتعليمات، وهو ما تؤكدته عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، فلا ريب أن الأوامر تكون واجبة التنفيذ فقط إذا كانت قانونية، وأما تحميل الرؤساء للمسؤولية المطلقة على أعمال المرؤوسين، فهي تدخل ضمن حرص المشرع على حث الرؤساء على القيام بالدور المنوط بهم على أكمل، كونهم الأكثر خبرة ودراية بخبايا العمل الإداري، وكونهم أيضاً أصحاب السلطة، فهم أهل الأمر والنهي والتوجيه، فمن المنطق أن يكونوا هم المسؤولون عن أداء العمل على الوجه المطلوب<sup>(32)</sup>.

تأسيساً على ذلك، فإنه إذا كان امتناع الموظف العمومي عن تنفيذ الحكم القضائي مرده الخضوع لأمر رئاسي، فإن هذا لا يعفيه من المسؤولية الجزائية، على اعتبار أن الانصياع والامتثال لمثل هكذا أوامر يتعارض مع القانون وبالتالي لا يكون الأمر الرئاسي في هذه الحالة واجب التنفيذ.

#### ❖ ضمانات دعوى إلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي فيه:

إن امتناع الإدارة العمومية دون وجه حق عن تنفيذ الحكم القضائي هو بمثابة قرار إداري مخالف للقانون<sup>(33)</sup>، ما يعطي الحق للمحكوم له أن يرفع دعوى إلغاء جديدة ضد هذا القرار ضماناً واحتراماً لحجية الشيء المقضي فيه، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في إحدى قراراته، حيث جاء فيه: "من المقرر قانوناً أن القرارات التي

ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد  
تستهدف الوقوف ضد حكم قضائي نهائي تمس بقوة الشيء المحكوم فيه، وتصير  
مشوية بعيب تجاوز السلطة وتستوجب البطلان<sup>(34)</sup>.

وعلى اعتبار أن لدعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي  
نفس طبيعة دعوى إلغاء القرار الأصلي، فإن الاختصاص بنظرها ينعقد للجهة  
القضائية التي أصدرت الحكم الأصلي كقاعدة عامة، وكاستثناء على ذلك،  
فانه إذا كان تصرف الإدارة يترجم ويعبر عن استمرارها في تنفيذ القرار الملغى،  
فان تصرفها في هذه الحالة يعتبر تعديا ماديا وتزول عنه الصفة الإدارية، وينعقد  
الاختصاص في نظره للقضاء العادي ويبقى الاختصاص بتقرير انعدامه قائما  
للقاضي الإداري<sup>(35)</sup>.

أما بخصوص ميعاد الطعن في القرار المخالف لحجية الشيء المقضي فيه، فانه  
لا يختلف عن ميعاد دعوى الإلغاء عموما، والمحدد في نصوص المواد 829، 830 و نص  
المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، غير أن تأسيس هذه الدعوى غالبا ما  
ينصب على مخالفة القانون، وكذا عيب إساءة استعمال السلطة، إذ من النادر  
تأسيس هذه الدعوى على عيب مخالفة الاختصاص أو عيب مخالفة الشكل.

#### خاتمة:

في ختام هذا المقال وبعد دراسة أهم الضمانات المقررة في مجال الممارسة  
النقابية في قطاع الوظيفة العمومية يمكننا القول بان:

❖ الضمانات المقررة للممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العمومية، هي ذاتها  
المقررة للممارسة النقابية في القانون الخاص، وهذا راجع بالأساس إلى وحدة  
النصوص القانونية النازمة لهذا الموضوع، لاسيما القانون رقم 14/90.

❖ الضمانات المقررة للممارسة النقابية تتنوع بين قانونية معترف بها للتنظيم  
النقابي وأعضائه وقضائية تتجلى في دعوى الإلغاء الهادفة إلى إلغاء القرار  
الإداري الماس بالحقوق النقابية.

❖ أن الحرية النقابية في قطاع الوظيفة العمومية مرهونة بمدى الحرية الممنوحة لتشكيل التنظيمات النقابية من جهة، وبمدى الاستقلالية الممنوحة لهذه الأخيرة من جهة أخرى، وهو الأمر الذي حاول المشرع الجزائري تكريسها في مختلف النصوص القانونية ذات الصلة، لاسيما القانون رقم 14/90 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي .

❖ أن الرقابة القضائية لن تكون مجدية ما لم تقرر ضمانات لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مختلف الهيئات القضائية وهو ما اقره المشرع الوطني، من خلال مجموعة آليات تلزم الإدارة العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، ولعل أهم وأبرز تلك الوسائل، وأكثرها فاعلية إقرار المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وبذلك يكون المشرع قد خطى خطوة أخرى في سبيل بناء دولة القانون.

## الهوامش:

- 1- وهو المبدأ الذي أكدته العديد من المواثيق الدولية على غرار ما جاء في المادة 7 من الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948 حيث نصت على أنه: "لا يجوز أن يكون اكتساب منظمات العمال وأصحاب الأعمال واتحاداتهم العامة الشخصية القانونية خاضعا لشروط من شأنها أن تحد من تطبيق الضمانات الواردة في الاتفاقية".  
مشار إليها في: سمغوني زكريا: حرية ممارسة الحق النقابي، دار الهدى، الجزائر، ص 60. وهو ما جاءت به أيضا الاتفاقية العربية رقم 8 لسنة 1977 المتعلقة بالحريات والحقوق النقابية حيث جاء فيها: "لكل من العمال وأصحاب العمل أن يكونوا دون إذن مسبق فيما بينهم منظمات". انظر في ذلك رندة محمد حميدة: دروس في علاقات العمل الجماعية القانون النقابي، اتفاقيات العمل الجماعية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008، ص 81.

## ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد

- 2- انظر في ذلك: المادة رقم 7 من قانون رقم 14/90، المؤرخ في 9 ذي القعدة 1410، الموافق ل2 يونيو 1990، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، جريدة رسمية عدد 23، الصادرة في 13 ذو القعدة 1410، الموافق ل6 يونيو 1990.
- 3- انظر في ذلك المادة رقم 8 من قانون رقم 14/90.
- 4- ورد بيان هذه السلطة في المادة رقم 10 من قانون رقم 14/90، وهي إما والي الولاية التي يوجد بها مقر التنظيمات النقابية ذات الطابع البلدي أو المشترك بين البلديات أو الولاية، أو الوزير المكلف بالعمل فيما يخص التنظيمات النقابية ذات الطابع المشترك بين الولايات أو الوطني.
- 5- انظر في ذلك: احمد فهمي عبد الوهاب مجاهد: الحرية النقابية في القانون المقارن، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013، ص175.
- 6- لتفصيل أكثر انظر: سمغوني زكريا، المرجع السابق، ص 169-173.
- 7- لا بد من الإشارة في هذا الخصوص إلى هناك جانب من الفقه يقول بضرورة منع الحل القضائي على غرار الحل الإداري والاكتفاء فقط بالمتابعة القضائية لأعضاء التنظيم النقابي إذ أن الحل القضائي وفقا لهذا الاتجاه ماس بضمانة عدم جواز الحل.
- 8- انظر في ذلك: المادة رقم 31 من قانون رقم 14/90.
- 9- انظر في ذلك: المادة رقم 32 من قانون رقم 14/90.
- 10- سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ط2، د م ج، الجزائر، 2013، ص384.
- 11- قانون الوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر رقم 03/06 الصادر في: 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46.
- 12- داليا زكي قاسم محمود: النشاط النقابي للموظف العام، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، الاسكندرية 2010، ص51.
- 13- حيث جاء في نص المادة 53 من القانون رقم 14/90 ما يلي: "لا يجوز للمستخدم أن يسلط على أي مندوب نقابي، بسبب نشاطاته النقابية، عقوبة العزل أو التحويل أو عقوبة تأديبية كيفما كان نوعها. تختص التنظيمات مندوب النقابية وحدها بمعالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي المحض".
- 14- انظر في ذلك: نص المادة 54 من القانون رقم 14/90.
- 15- بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2007، ص30.

16- لتفصيل أكثر انظر: مخلوفي رشيد: **قانون المنازعات الإدارية**، شروط قبول الدعوى الإدارية، د م ج، الجزائر 2004، ص5 وما بعدها.

- احمد محيو: **المنازعات الإدارية**، ترجمة فائز انجق وبيوض خالد، د م ج، الجزائر 2008، ص 155-177.

17- طارق فتح الله خضر: **القضاء الإداري**، دعوى الإلغاء، ط3، دار الكتاب القومية، القاهرة 1999، ص ص 18-19.

18- بعلي محمد الصغير: **الوسيط في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2009، ص140.

19- انظر في ذلك: نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الصادر بموجب قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق ل 25 فبراير 2008، جريدة رسمية عدد 21، المؤرخة في 23 افريل 2008.

20- انظر في ذلك: نص المادة 907 قانون الإجراءات المدنية والإدارية

21- لتفصيل أكثر انظر: احمد محيو: **المنازعات الإدارية**، المرجع السابق، ص ص 179-196.

22- وهو ما اتجه إليه مجلس الدولة في قراراته، انظر في ذلك مثلاً: قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، 059813، الصادر بتاريخ 2010/12/23، قضية وم ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه — قرار غير منشور - حيث جاء فيه: "القرار المطعون فيه لم يبين نوع الخطأ المهني المرتكب ولم يصنفه في أي درجة من الدرجات الأربعة المنصوص عليها في المادة 177 من الأمر 03/06... حيث أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب انعدام السبب وتجاوز السلطة ومخالفة القانون، مما يتعين إلغاؤه وإلزام المستأنف عليها مديرية التربية لولاية تيزي وزو بإعادة إدماج المستأنف في منصب عمله الأصلي." انظر في ذلك: نص المادة 982 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

23- لتفصيل أكثر انظر: سكاك نيباية: **دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية**، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق 2011، ص ص 260-264.

24- قانون رقم 23/06 المؤرخ في 20/12/2006 المعدل والمتمم للأمر رقم 150/66، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 84، سنة 2006.

25- لتفصيل أكثر انظر:

## ضمانات الممارسة النقابية في قطاع الوظيفة العامة..... أ. دحدوح محمد

- عصمت عبد الله الشيخ: الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص ص 143-144.
- عبد القادر عدو: ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هوم، الجزائر، ص ص 201-210.
- 26- قانون الإجراءات الجزائية، الصادر بموجب الأمر رقم 155/66، المؤرخ في 18 صفر عام 1386، الموافق ل 8 يونيو 1966، المعدل والمتمم
- 27- قانون رقم 23/06 المؤرخ في 2006/12/20 المعدل والمتمم للأمر رقم 150/66، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 84، سنة 2006.
- 28- رمضان محمد بطيخ: كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، عدد 04، أكتوبر - ديسمبر 1999، ص 17.
- 29- لمزيد من التفصيل انظر: دحدوح محمد: واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي 2009.
- 30- انظر في ذلك كل من: - د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2015، ص 71.
- د. عوابدي عمار: فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، د.م.ج، الجزائر، ص 440
- السعيد بو الشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر 133/66 " دراسة مقارنة"، د.م.ج، الجزائر، ص 42.
- 31- محمد دحدوح، المرجع السابق، ص
- 32- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 187.
- 33- مشار إليه في: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 387.
- 34- لتفصيل أكثر انظر: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص ص 190-191.