مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

من اعداد طالب الدكتوراه : جمال بن مامي

تخصص: القانون العام

بجامعة يحي فارس المدية

مقدمة :

يعتبر مبدأ المساواة من أبرز المبادئ السامية التي كافحت البشرية من أجل تأكيدها والمطالبة بها في كل عصر من العصور ، ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يمثل جزءا لا يتجزأ من مبدأ المساواة بصفة عامة ، فالوظيفة سابقا كانت ملكا لشاغلها تباع وتشترى وتمارس كسلطة عامة وامتياز ، لكن مع تغير وضع الدولة التي كانت حارسة، لتصبح الآن دولة متدخلة تغير الوضع، وكذلك بالنسبة للموظف لأنه أصبح هو المساعد والمنفذ والمرآة العاكسة لها، مما استلزم منها أن تعمد الى اختيار الاكفأ والأنزه لشغل تلك الوظيفة في الدولة في إطار مبدأ المساواة في تولي الوظائف دون أي اعتبار يتعلق بالدين، أو الجنس، أو الآراء السياسية، مما يحول دون توليه الوظيفة العمومية.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريسه لمبدأ المساواة في تولية الوظائف العامة ؟

وماهي النتائج المترتبة على هذا المبدأ ؟

وقد قمنا بتقسيم مداخلتنا الى مبحثين :

المبحث الأول :مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

المبحث الثاني : النتائج المترتبة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

المبحث الاول : مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يجسد مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة مظهرا من مظاهر المساواة بين الافراد في الحقوق والواجبات العامة ، فهذا المبدأ أصبح مكرسا في كل دساتير دول العالم لأنه يمثل تراثا انسانيا مشتركا ، والمشرع الجزائري بدوره كرس هذا المبدأ في الدستور وفي كل التشريعات المرتبطة بالوظيفة العمومية.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث الى تعريف هذا المبدأ (المطلب الاول) ثم نتطرق بعدها الى الأسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الاول : تعريف مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يقصد بهذا المبدأ توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين سواء عند التقدم للوظائف العامة والالتحاق بها ، أو في اثناء مباشرتها والقيام بتبعاتها ، لذا يجب دراسة هذا المبدأ بشيء من التحليل والتفصيل من خلال بيان معنى مبدأ المساواة بمعناه الواسع من جهة، والى المساواة أمام الوظائف العامة في الجزائر من جهة أخرى .

الفرع الاول : المعنى الواسع لمبدأ المساواة

مبدأ المساواة يعتبر من أبرز المبادئ التي ناضلت من أجلها الشعوب لتحقيقها ، وقد جاءت الديانات السماوية بغرض تحقيق المساواة بين الناس ، والدين الاسلامي من بين الاديان الذي عمد الى نبذ الفرقة والاختلاف وساوى بين الناس ، وفي القرن 18 قامت الثورة الفرنسية التي دعت الى انهاء الفوارق بين الموظفين وإعلان مساواتهم أمام القانون والاعباء العامة ، ومن ثم فتح أبواب وظائف الدولة للجميع دون تمييز بين الافراد ، ، بالاضافة الى ذلك فقد تم تكريس مبدأ المساواة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي أقرته الجمعية العامة لهيأة الامم المتحدة عام 1948 ، حتى صارت المساواة في شغل الوظائف العامة فعلية وبها زال الاحتكار الوظيفي ، بل فوق هذا قد أعلنت جميع دول العالم بأن العمل حق وواجب لكل مواطن، من أجل ذلك عمدت الانظمة الى توفير فرص العمل بشكل يؤدي الى المساواة الفعلية بين الناس في هذا المجال [1] .

[1] هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر ،2010 ، ص 130.

بل أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية ارتقى ليصبح مبدأ دستوريا من أجل حماية كل الوظائف ويضفي عليها مظهرا من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية بالنسبة للمواطن، إذ لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس، أو العرق، أو الدين، أو الافكار السياسية .[2]

الفرع الثاني : المساواة أمام الوظائف العامة في التشريع الجزائري

يقصد من هذا المبدأ أن لجميع المواطنين الحق في تولي الوظائف العامة دون أي تمييز، من حيث الجنس أو اللغة أو الدين أو الانتماءات السياسية أو غيرها من الاعتبارات التي تحول دون تحقيق مبدأ المساواة، مادام أن القانون قد حدد شروطا فيمن سيترشح الى تلك الوظيفة ، وقد نصت المادة 63 ممن التعديل الدستوري لسنة 2016 [3] "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون ".

وتعتبر هذه المادة المذكورة أعلاه القاعدة الاساسية التي تستند اليها كل القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية ، التي دائما تقوم بالمساواة بين المراكز القانونية ، والدليل على ذلك ما نصت عليه المادة 05 من الامر 66- 133[4] ، كما جاء أيضا في مضمون القانون 85 - 59 المتضمن القانون الاساسي لعمال المؤسسات والادارات العمومية بنصها[5] " يخضع التوظيف الى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية ".

بالاضافة الى ذلك نجد رقم المادة 74 من الامر 06 - 03 [6] التي تنص " يخضع التوظيف الى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية ".

وعليه من خلال تلك النصوص القانونية يتضح لنا بأن المشرع الجزائري قد واكب كل التشريعات الدولية من خلال اهتمامه بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، وأدرجه في كل القوانين والتنظيمات المرتبطة بذلك المبدأ .

---

[2] مصطفى الشريف ، تولي الوظائف العامة على ضوء القانون الاساسي العام للعامل ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ،
[3] القانون 16 - 01 المتعلق بالتعديل الدستوري

[4] الامر 66- 133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة
[5] القانون 85-59 القانون الاساسي النموذجي بعمال المؤسسات والادارات العمومية.
[6] الامر 06- 03 المتعلق بالقانون الاساسي للوظيفة العمومية

المطلب الثاني : الاسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو مبدأ دستوري نصت عليه المواثيق الدولية لحقوق الانسان ، وكذلك دساتير الدول على اختلاف ايديولوجياتها وتوجهاتها مما يؤكد على اهمية هذا المبدأ .

ومن ثم فالأسس القانونية لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة يتعدد في مواثيق دولية لحقوق الانسان ودساتير الدول وتشريعاتها .

الفرع الاول : الاساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يعود المصدر التاريخي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة الى اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 ، حيث تنص المادة 06 منه " جميع المواطنين متساوون في القبول بكل الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز أخر لغير فضائلهم ومواهبهم ".ومن ثم فإن هذا المبدأ لم يبق في فرنسا بل انتشر في كل دساتير العالم واصبح من خلاله هذا المبدأ مبدأ دستوريا عالميا منصوص عليه في المواثيق الدولية ، وقد تضمن الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر سنة 1948 بنص المادة 2/21 منه على أن " لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد ".[7]

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد نص على أن تتاح لكل مواطن -على قدم المساواة- فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص ، بالاضافة الى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966. كل هذه المواثيق نصت في محتواها على المساواة بين الرجال والنساء في الحصول على عمل دون أي تمييز [8] ، وبالرغم من أن الاساس الدولي ليس له طابع الالزام الا أنه يعتبر ذا أهمية كبيرة، إذ من خلاله يتم ادراجه في دساتير الدول وقوانينها الداخلية المتعلقة بالوظيفة العامة .

[7] موسى مصطفى شحادة ، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة ونطبيقاته في أحكام القضاء الاداري ، مجلة الشريعة والقانون ، العدد 16 يناير 2002 ، ص 161 .

[8] المرجع نفسه ، ص 162 .

الفرع الثاني : الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

تضمنت دساتير العديد من الدول على اختلاف ايديولوجياتها وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية نصوصا صريحة على مبدأ مساواة المواطنين أمام تولي الوظائف العامة ، فديباجة الدستور الفرنسي الصادر في 27 اكتوبر 1946 والتي أكد عليها الدستور الفرنسي الحالي بقوله " يضمن القانون للمرأة وفي جميع الميادين حقوقا مساوية لحقوق الرجل"

ونص أيضا على أن لكل مواطن الحق في الحصول على عمل، ولا يجوز أن يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته " .[9]

وأما بخصوص المشرع الجزائري فقد أورد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في كل الدساتير التي شهدتها الدولة الجزائرية آخرها التعديل الدستوري لسنة 2016 بنص المادة 63 فيه على أن المساواة تكون لجميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير التي لم ينص عليها القانون او التنظيم المتعلق بالوظيفة العمومية مثل المادة 74 من الامر 06-03.

الفرع الثالث : الاساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يستمد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه وسنده القانوني كذلك من التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة ، والتي من خلالها يتم تحديد الشروط المطلوبة للمترشح للوظيفة و دون تمييز بين فئة وأخرى ، ذلك بهدف اعطاء ضمانات للتعيين في الوظائف العامة تحمي الأفراد من التعسف والانحراف الذي قد تمارسه الادارة للتمييز بين المرشحين الذين لهم نفس الشروط المطلوب توافرها فيمن يراد له الالتحاق بالوظيفة كشرط السن والجنسية والخدمة الوطنية والمؤهل العلمي وغيرها ، إذ أن هذه الشروط كلها شروط عامة لا تتعارض مع مبدأ المساواة في تولي الوظائف .[10]

[9] موسى مصطفى شحادة ، المرجع السابق ، ص 163 .

[10] علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "القيود والضمانات " ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2007 ، ص 212و 213.

وقد نصت المادة 2/7 من القانون رقم 12/78 [11]المتضمن القانون الاساسي العام للعامل ، باعتبار أنه كان يطبق أيضا على الموظفين في الادارات العمومية بنصه " على أن العمال سواسية في الحقوق والواجبات ويتقاضون عن العمل الواحد أجورا مماثلة وينتفعون بمزايا واحدة إذا تساووا في التأهيل والمردود" ، كما كرس المرسوم 59/85 هذا المبدأ في المادة 34 منه فجعل الالتحاق بالوظيفة العامة يتوقف أصلا على المسابقة وأحالها على التنظيم ،ثم جاء الامر 06 ـ 03 الذي نصت من خلاله المادة 27 [12]على المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العمومية ، وعليه فكل ذلك يبين لنا بأن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة من خلال أنه مبدأ دستوري مستقى من التشريعات الدولية النابعة من الحرية والعدالة ومساواة المواطنين أمام القانون .

المبحث الثاني : النتائج المترتبة على المساواة في تولي الوظائف العامة

إذا كانت كل دول العالم قد أدرجت في تشريعاتها مبدأ المساواة في تولي الوظائف فإن ذلك المبدأ ترتبت عليه نتائج واعتبارات متعلقة بالافكار السياسية واعتبارات متعلقة بالدين وأخرى بالجنس.

المطلب الاول : رفض التمييز لإعتبارات سياسية

مبدأ المساواة هو وليد إرادة الشعب في تسيير شؤون الحكم ومن ثم فهو يشكل ركيزة أساسية في أنظمة الحكم الديمقراطية لا تقوم الا به ، لهذا وجب على المكلفين بتسيير مسابقات التوظيف الابتعاد عن الاعتبارات السياسية فلا مجال لمترشح ينتمي الى حزب معين أو يحمل أفكارا معينة في أن تكون له الافضلية والأسبقية عن غيره من المترشحين ،' لأن ذلك يمس بمبدأ المساواة ونفس الأمر ينطبق على من ينتمي الى حزب معين أن لا يتعرض الى الاستبعاد من تولي الوظائف العمومية مما يضفي على ذلك ضمانة قانونية تتميز بالثبات والاستقرار.[13]

[11] القانون 12/78

[12] انظر المادة 27 من الامر 03/06

[13] علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق ، ص 229.

ذلك لأنه من حق كل مواطن أن يعتنق ما يشاء من الافكار بشرط ألا تكون هذه الافكار تخالف دين الدولة وقوانينها ، أو تعرض سلامة الدولة وأمنها للخطر مثل الافكار الشيوعية والفاشية والصهيونية، فهذه الافكار ترتقي لدى معتنقيه الى مصاف الأديان ، مما يبرر أن تضحي الدول والحكومات بحرية هؤلاء في سبيل حماية أمنها دون أن يعتبر ذلك خروجا على مبدأ المساواة لأن سلامة الدولة وأمنها فوق سلامة القانون .[14]

والدليل على ذلك ما ذهبت اليه الولايات المتحدة الامريكية من خلال سنها لقانون سنة 1939 الذي يحرم الالتحاق بالوظائف العمومية لكل من ثبت انتماؤه الى حزب أو منظمة تعادي الشكل الدستوري للدولة ، وفي مقابل ذلك نجد أن المشرع الجزائري من خلال المادة 27 من الامر 03/06 لم ينص على اي تمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من الظروف الشخصية أو الاجتماعية ، ويفهم أيضا من نفس المادة أن الذي يقوم بالتمييز سيتعرض الى الجزاء جراء مخالفته لنص المادة 27 .

المطلب الثاني : رفض التمييز لإعتبارات دينية

يقصد بالتمييز على أساس الدين كل استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد ويكون غرضه تعطيل أو إنتقاص الإعتراف بحقوق الانسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس المساواة .

وقد نصت المادة 02 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على عدم التمييز بين المتقدمين لتولي الوظائف العامة استنادا لاعتبارات دينية .[15]

[14] سليمان الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1987 ، ص 471 و 472 .

[15] l'article 02 de la constitution française de 1958 .

وأما من جانب الدول العربية فقد نصت هي الاخرى صراحة على أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين بسبب العقيدة الدينية مثلما نصت عليه المادة 06 من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة 1952 ، والمادة 25 من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 .[16]

بالإضافة الى ذلك فقد ورد في هذا الشأن عن الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد ودعت الى تعزيز التسامح والاحترام في الشؤون المتصلة بحرية الدين والمعتقد .[17]

لكن في الحقيقة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة لا يمكن الاخذ به على اطلاقه خاصة اذا ما وجدنا أن بعض الدول لديها خصوصيات دينية **والممارسة في تلك الدول**، والجزائر تعد من بين تلك الدول التي تأخذ بذلك من خلال نص دستورها المعدل في سنة 2016 في المادة الثانية منه بان الإسلام دين الدولة ، ومن ثم فإذا كان الموظف يمثل عونا من أعوان الدولة فإن ذلك يرتب عليه أن يكون موظفا مسلما لكن ليس في كل الوظائف وإنما في بعض المناصب العليا ذات مكانة في السلم الاداري للدولة كرئيس الجمهورية أو أمام مسجد وغيره .

[16] موسى مصطفى شحادة، المرجع السابق ، ص 178.

[17] راجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/55 الصادر في 25 نوفمبر 1981.

المطلب الثالث : رفض التمييز لإعتبارات الجنس

إعتبار الجنس في تقلد الوظائف العامة يمثل شكلا من أشكال التمييز لذا عمدت الدول الى نبذ التمييز بين الرجل والمرأة، وفي هذا الصدد نجد الاستاذ (auvert)[18] الذي نادى بالمساواة بين المرأة والرجل في تولي الوظائف حتى يتم الاعلاء من شأن المرأة وحفظ مكانتها في المجتمع، وكذا تمتعها بالحقوق والحريات كحق تقلد الوظائف العامة والمناصب العليا والترقية، هذا من جهة ومن جهة أخرى لها ما للرجل من واجبات .

فمساواة المرأة بالرجل مستنبطة من التشريع الاسلامي الذي ساوى بين المرأة والرجل، بل أن الاسلام عزز من مكانتها وحفظ كرامتها داخل المجتمع وسمح لها بالدخول في كل الميادين التي يشغلها الرجال في شتى المجالات الاجتماعية والاقتصادية في أطر إسلامية .[19]

ثم بعدها جاء الدستور الفرنسي سنة 1946 الذي نص في ديباجته " يكفل القانون للنساء في جميع المجالات حقوقا مساوية للرجال " [20].

وأما بخصوص المشرع الجزائري فمنذ قيام أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963 ثم دستور 1976 وكذا دستور 1989 ليليه دستور 1996 المعدل بآخر تعديل له لسنة 2016 فقد ورد في كل هذه النصوص القانونية مبدأ المساواة الذي يكفل لكلا الجنسين حق تولي الوظائف العامة دون أي تمييز وهذا ما نصت عليه المادة 32 بقولها " كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد أو العرق أو الجنس أو أي شرط أخر شخصي أو اجتماعي "، وقد أضافت المادة 36 بنصها " تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل ".

لكن في مقابل ذلك لا يمكن أخذ مبدا المساواة بين **الجنسين** في تولية الوظائف العمومية على إطلاقه بل له استثناءات ترد في بعض الحالات بنص القانون صراحة على شروط جوهرية تتوفر في أحد الجنسين دون الآخر ، وذلك ليس من باب عدم الاخذ بمبدأ المساواة وإنما لتلك الحالات او الوضعيات التي يقوم بها أحدهم دون الاخر ومثال على ذلك الامام الذي يقدم خطبة الجمعة ويصلي بالناس الاوقات الخمسة يشترط فيه أن يكون ذكرا .، وبالتاي هذا المنع لا يعتبر من باب التمييز وإنما لإستحالة قيام المرأة بذلك .

---

[18] Auvert Patrick.،Legalite des sexes dans la fanction publiques،RDP 1983،P 157

[19] محمد علي السالم الحلبي ، مبدأ المساواة في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي ، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،2002 ، ص 135 و 136 .

[20] الدستور الفرنسي لسنة 1946 .

خاتمة :

وفي ختام مداخلتنا القائمة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة نخلص بأن مبدأ المساواة في مفهومه الواسع كان مطلبا لكل الشعوب عبر مختلف العصور التي سعت جاهدة الى تحقيقه، لأنه يمثل رمزا من رموز الانسانية التي لا تقوم الا به ، وأما من خلال مفهومه الضيق في تولية الوظائف العمومية فقد خول للجميع ذلك الحق دون تمييز في الدين، والمعتقدات السياسية، وحتى الجنس لأنه مبدأ دستوري كرسه المشرع الجزائري مثل غيره من دساتير العالم للحد من التمييز في تولي الوظائف العمومية .

وكذلك نجد المشرع الجزائري ومن خلال تلك القوانين والانظمة الصادرة في المجال المتعلق بالوظيفة العامة يسعى جاهدا الى نبذ الفوارق والحد منها خاصة الفوارق المرتبطة بالتاريخ (الشرعية الثورية) والجغرافيا (الجهوية) في تولي الوظائف العامة.

قائمة المراجع :

I المراجع باللغة العربية

أولا : النصوص القانونية

1- الدساتير:

- دستور الجزائر لسنة 1963.

- دستور الجزائر لسنة 1976

- دستور الجزائر لسنة 1989

- دستور الجزائر لسنة 1996

القانون 16 - 01 المتعلق بالتعديل الدستوري.

- الدستور الفرنسي لسنة 1946 .

2- النصوص التشريعية:

- الامر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

- القانون 85-59 المتضمن القانون الاساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والادارات العمومية.

- الامر 06-03 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية .

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948

- راجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/55 الصادر في 25 نوفمبر 1981.

ثانيا :الكتب

1 باللغة العربية :

1 - موسى مصطفى شحادة ، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة ونطبيقاته في أحكام القضاء الاداري ، مجلة الشريعة والقانون ، العدد 16 يناير 2002 .

2 ـ محمد علي السالم الحلبي ، مبدأ المساواة في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي ، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،2002.

3- سليمان الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1987 .

4- علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "القيود والضمانات " ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2007 ، ص 212و 213.

5- هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر ،2010 ، ص 130.

ثالثا : الرسائل الجامعية

1- مصطفى الشريف، ـ تولي الوظائف العامة على ضوء القانون الاساسي العام للعامل ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر.

II ـ المراجع باللغة الاجنبية

1 Auvert Patrick،.Legalite des sexes dans la fanction publiques،RDP 1983.

2 la constitution française de 1958 .