

سكينة زهرة

أستاذة مساعدة -أ-

كلية الحقوق و العلوم السياسية- جامعة معسكر
عضو مخبر القانون الاجتماعي بجامعة وهران.

الواجبات الأخلاقية عند الموظف العام

و أثرها على ممارسة حرياته العامة و حقوقه الجماعية

(حق الإضراب و الحق النقابي)

إن مهنة الموظف ليست كبقية المهن، فهي وضعية اجتماعية خاصة من جميع الجوانب مقارنة مع وضعية العامل الأجير في القطاع الخاص حيث تفرض عليه هذه الوظيفة مجموعة من الالتزامات و الواجبات الخاصة ناجمة عن الطابع الأحادي لعلاقات العمل في نظام الوظيف العمومي، نظرا للوضعية القانونية و التنظيمية التي يتواجد فيها الموظف في مواجهة الإدارة.

إذا وإضافة إلى الالتزامات الوظيفية البحتة و المباشرة للموظف، كوجوب أدائه للعمل المكلف له¹، يفرض على الموظف العام مجموعة من الواجبات المرتبطة بمفهوم أخلاقيات المهنة *La déontologie*². و يقصد بهذه الواجبات، ممارسة الموظف لمهامه وفق قوانين الشرف و الاستقامة و النزاهة (*Le désintéressement*)، علاوة على الالتزام بالتنقح لممارسة الوظيفة أي عدم الجمع بين أكثر من وظيفة *Le non cumul des fonctions* و الكتمان المهني *Le discrétion professionnelle* كما يشترط في الموظفين من جهة أخرى الإتصاف بالسلوك الحميد « *de bonne moralité* »³.

غير أن الإشكال بالنسبة لأخلاقيات الوظيف العمومي، أنه لا يوجد تعميم على مستوى جميع الأسلاك فهي واجبات تتفاوت من فئة وظيفية لأخرى، مما يتيح الفرصة لكل فئة أو سلك في التأسيس لقواعد أخلاقية خاصة بما تتماشى مع طبيعتها، و هذا مما يؤثر إيجابيا أو سلبيا على مجال الحرية المتاح لكل موظف، فمبدئيا يتمتع الموظف بنفس الحقوق و الحريات العامة التي يتمتع بها المواطن العادي و على رأسها حرية الرأي و التعبير المنصوص عليها (المادتين: 29 و 36 من دستور 1996)⁴ كما يعتبر له كبقية

¹ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية دار هومة للنشر و التوزيع الجزائر 2010، ص 269.

² و هي كلمة إغريقية تعني علم (Logos) الواجب (Deon).

³ سعيد مقدم الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بنص إصدار تعديل الدستور في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية عدد 76.

المواطنين و العمال بالحقوق الجماعية كالحق النقابي و الحق في الإضراب (المادتين 56 و 57 من دستور 1996م).

يبدو و لأول وهلة، أنه لا يوجد تناقض بين المسألتين، ذلك أن سلوك الموظف العام الشخصي، ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة العامة، باعتباره يمثل سلطة الدولة و باعتباره أداة من أدوات الإدارة، إذ لا يجوز أن ينسى حتى في إطار حياته الشخصية أنه موظف تطبعه سمة الدولة، و أن الكثير من تصرفاته محسوبة على الإدارة و تؤثر على حسن سير المرفق العام كما أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية⁵، إلا أن الصعوبة تكمن في إيجاد نقطة التوازن بين حريات الموظف الأساسية كمواطن و حرياته العامة كعامل، و بين ما تفرضه مقتضيات الوظيفة العامة من قيود سواء أثناء الخدمة أو خارجها.

أولاً. القيود المفروضة أثناء الخدمة

مبدئياً هذه القيود تفرض على حرية الرأي المعترف للموظف بمفهومها الواسع، و هي تتفرع حسب القضاء الفرنسي⁶، إلى حرية اعتناق الآراء و الأفكار و المعبر عنها بحرية المعتقد، و من جهة ثانية تجسيد هذه الأفكار و هي المعبر عنها بحرية التعبير، أما في ما يتعلق بالقيود التي ترد على ممارسة هذه الحريات أثناء الخدمة، فهي ترتبط بواجبان أساسيان يفرضان على الموظف و هما: واجب الحياد و عدم التحيز، و واجب الطاعة الرئاسية.

1- واجب الحياد و عدم التحيز / L'obligation de neutralité et d'impartialité

و يقصد به أن يتفادى الموظف أو العون العمومي أن يتخذ من الإدارة كوسيلة لأغراض خاصته أو حزبية سياسية، بأن يبتعد عن كل ممارسة لأنشطة حزبية سياسية و أن يبتعد عن كل مجادلة أو مناظرة سياسية أو فكرية إيديولوجية داخل المرفق العام.⁷

كما يعني عدم التحيز، عدم تأثر الموظف أثناء قيامه بالخدمة، بالأفكار المختلفة التي يعتنقها، سواء في علاقاته مع زملائه داخل المرفق، حيث يلتزم التعامل معهم بلباقة و أدب حتى و إن اختلفوا معه في الرأي (نص المادة 52 من أمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي الحالي)⁸ و كذلك الأمر بالنسبة للمواطنين من مستخدمي المرفق العام.

⁵ عبد العزيز الجوهري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" مع التركيز على التشريع الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1984 ص 155.

⁶ Essaid Taib, droit de la fonction publique, Edition- distribution Houma Alger - 2005 p 270.

⁷ - أمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006 متضمن القانون الأساسي للموظف العمومي جريدة رسمية عدد 46.

⁸ - 273- P272- OP-cit Taib Essaid

و عليه مبدئيا لا يوجد تعارض بين تكليف الموظف بواجب الحياد، و الاعتراف له بحرية المعتقد، إلا أن هذا الواجب قد يفرض على الموظفين أو البعض منهم على الأقل بشكل أكثر شدة و صرامة و هو ما يعرف بـ:

واجب الولاء/ L'obligation de loyauté

و يقصد به أن يخدم الموظف الإدارة المستخدمة بنزاهة، حتى و إن كانت قناعاته الشخصية تختلف عن التوجهات العامة للحكومة او التوجه الغالب عند السلطات المحلية⁹ و إن كان يفهم من هذا المعنى العام للولاء هو ليس الولاء للأشخاص، و لكن احترام الدولة و الدستور و القيم الجمهورية و الديمقراطية⁴، إلا أن الأمر قد يصل عند بعض الموظفين إلى فرض واجب الإخلاص الحقيقي، للتوجيهات و البرامج الحكومية و يتعلق الأمر هنا بشاغلي الوظائف العليا أو ما يعرف عند بعض الفقه بالوظائف السياسية، حيث تتمتع الإدارة في هذه الحالة بالسلطة التقديرية الكاملة في تعيين من تراه مناسبا لشغل هذه الوظائف (المادة 16 من أمر 06-03) ذلك أن المطلوب من هؤلاء المشاركة في إعداد و تنفيذ السياسات العمومية، و بالتالي يفترض فيهم أن تكون أفكارهم و قناعاتهم متوافقة مع التوجيهات السياسية للحكومة و الإدارة عموما، حيث تحتفظ هذه الأخيرة بالملائمة السياسية أي اختيار أو عزل شاغلي هذه الوظائف بناء على ما يعتنقونه من أفكار، دون أن يشكل ذلك مبدئيا، مساسا بحرية المعتقد المكرسة دستوريا.

و لذلك تلجأ معظم التشريعات إلى تحديد قائمة للوظائف العليا، حتى لا تتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية. كما فعل المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم: 90-225¹⁰ الذي يحدد الوظائف العليا للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، كذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 90-227¹¹ المحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية، غير أن اشتراط الإخلاص و الولاء في شاغلي هذه الوظائف، من شأنه أن يثير مشكل تسييسها، بدلا من الاعتماد على معيار الكفاءة و الاستحقاق في تولي هذه الوظائف¹².

2- واجب الطاعة الرئاسية:

⁹ وذلك حسب المادة 02 من المرسوم التجديدي رقم 54/93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 المحدد لبعض الالتزامات الخاصة المطبوعة على الموظفين و الأعوان العموميين، و كذا أعمال المؤسسات العمومية جريدة رسمية عدد 11.

¹⁰ مرسوم رئاسي 90-225 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية جريدة رسمية عدد 31، معدل بمرسوم الرئاسي رقم: 90-322 مؤرخ في 10 أكتوبر 1990، جريدة رسمية عدد 45، و المرسوم الرئاسي 95-348.

¹¹ مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية، جريدة رسمية عدد 31، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي 95-142 جريدة رسمية عدد 28.

¹² سعد مقدم المرجع السابق ص 237.

و يقصد به وجوب خضوع الموظف سلطة السلمية الرئاسية، أي أن ينفذ الموظف المرؤوس كل ما يصدر إليه رئيسه السلمي من أوامر و توجيهات في إطار القيام بالمهام المرتبطة بمنصب عمله، شريطة أن تكون الأوامر مشروعة و لا يترتب على تنفيذها مساس بحسن سير المرفق العام، أو ارتكاب الموظف لمخالفة جزائية¹³.

و يعرف الدكتور إسحاق إبراهيم منصور الأوامر المشروعة بأنها «كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذير للتحوط من وقوع حدث، يصدر من رئيس يختص بإصداره إلى مرؤوس يختص بتنفيذه، تربطهما علاقة وظيفية»¹⁴ و بناء على هذا التعرف حتى يكون الأمر واجب الإطاعة لا بد من توافر العناصر التالية:

- 1- وجود علاقة وظيفية بين الرئيس و المرؤوس.
- 2- أن يكون الأمر متضمن أمرا أو نهيا.
- 3- أن يكون الرئيس مختص بإصداره.
- 4- أن يكون المرؤوس مختصا بتنفيذه.

و قد نص المشروع الجزائري على هذا الالتزام، من خلال أول قانون نظم الوظيفة العامة في الجزائر و هو أمر: 133/66¹⁵، و ذلك من خلال المادة 17 منه: «أن كل تقصير في الوجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أبنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية...». إلا أن النص الحالي، توسع في تحديد مجال هذا الالتزام، حيث عبر عنه من خلال المادة 40 باحترام سلطة الدولة و فرصة احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات فهو من جهة يمثل التزام باحترام السلطات العمومية، و التزام باحترام قوانين الدولة، كما أن هذا النص يميل إلى التحقيق من حدة هذا الواجب، فبدلا من واجب الطاعة، عبر عنه بالالتزام باحترام سلطة الدولة، على اعتبار أن قانون أساسي عام شامل لجميع أسلاك القطاع.

و بناء على ذلك قد نجد بعض القوانين الأساسية المنظمة لبعض الأسلاك تؤكد على فرض واجب الطاعة الرئاسية بمفهومه الدقيق كما هو الحال بالنسبة لأعوان الأمن الوطني و أعوان الحماية المدنية، حيث جاء في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322¹⁶ " يجب على كل موظف شرطة أثناء ممارسة وظائفه الالتزام بطاعة مسؤوليه..."

¹³ سعيد مقدم، المرجع السابق ص 302.

¹⁴ نقل عن عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 142-143.

¹⁵ أمر 66-133 مؤرخ في 03 يونيو 1966 يتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية جريدة رسمية عدد 46.

¹⁶ مرسوم تنفيذي رقم 10-322 مؤرخ في 22 ديسمبر 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني جريدة رسمية عدد 78.

أما بالنسبة للقضاة مع العلم أنهم غير خاضعين للقانون الأساس العام للوظيفة العمومية¹⁷- فعلى النقيض من ذلك لا يخضعون عند إصدار الأحكام إلا لمبادئ الشرعية و القانون¹⁸.

و هذا الالتزام عموما خلق أو اتسع- قد يشكل قيودا على ممارسة الموظف لحقوق الجماعة المترتبة عن الحرية النقابية، و بالأولوية على حرية التعبير المقررة لكل المواطنين، غير أنه و بالنسبة لحرية الرأي و التعبير سنتطرق لهذه المسألة عن الحديث في العنوان الثاني لواجب التحفظ بينما نركز في هذا الجزء على مسألة حرية النقابية.

أ- واجب الطاعة و الحق في الإضراب:

يعرف الإضراب بأنه: «امتناع العاملين عن الاستمرار في عملهم لفترة مؤقتة ابتغاء تحقيق مطالبهم أو احتجاجا على أوضاع معينة»¹⁹.

و الحق في الإضراب هو حق دستوري متفرع عن الحرية النقابية، باعتباره من الوسائل المدعمة للنشاط النقابي.

و بالنسبة للموظفين بشكل خاص، لم يتم الاعتراف به في فرنسا إلا عقب صدور دستور سنة 1946 حيث سمح لهم بممارسته شريطة احترام القوانين التي تنظمه، و أن يرتبط اللجوء إليه بالأسباب المهنية، أما عن الوضع في الجزائر فإن الحق في الإضراب كان مقتصرًا على عمال القطاع الخاص فقط وفق لنص المادة 61 من دستور 1976، و كذلك الحق النقابي الذي كان يمارس في آنذاك في إطار النقابة الوحيدة ألا و هي الاتحاد العام للعمال الجزائريين.

أما عن الموظفين فقد انتظروا حتى إصدار دستور سنة 1989 تم دستور سنة 1996م، للاعتراف لهم بهذا الحق و كذا تكريس مبدأ التعددية النقابية، و بناء على ذلك صدر قانون 90-02²⁰ المتعلق بتسوية النزاعات الجماعية في العمل و ممارسة حق الإضراب، و يرجع السبب في أحجام أغلب التشريعات - بدءا- عن الاعتراف بهذا الحق للموظفين، في الوضعية التنظيمية و القانونية التي توجد فيها هؤلاء من جهة و ما تعرضه عليهم من واجب الطاعة و الاحترام السلطة السلمية، مما يتعارض مع استخدام الإضراب للمطالبة بحقوقهم و الدفاع عن مصالحهم المهنية، و من جهة ثانية أن يمس بضمان استمرارية المرفق العام.

و لهذه الأسباب و غيرها، يتم تقييد ممارسة هذا الحق بجملة من الشروط أو الموانع أحيانا عندما يتعلق الأمر على وجه الخصوص بالمجالات ذات الطابع الحيوي في المجتمع كالقضاء و أعوان مصالح الأمن و السجون و العاملين

¹⁷ حسب المادة 02 من أمر 03-06 لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة و المستخدمون العسكريون و المدنيين للدفاع الوطني و مستخدمى البرلمان.

¹⁸ القانون العضوي 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الجريدة الرسمية عدد 57.

¹⁹ تعريف ثروي بدوي القانون الإداري، نقلا عن عاصم أحمد عجيلة طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة عالم الكتاب القاهرة (بدون سنة نشر) ص 215.

²⁰ قانون 90-20 مؤرخ في 06 فبراير 1990 متعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب جريدة رسمية عدد 06 معدل و متمم بالقانون 91-27 مؤرخ في 23 ديسمبر 1991 جريدة رسمية عدد 68.

في الجمارك (المادة 43 من قانون: 90-02)، غير أن بعض الفقه الفرنسي، يرى أن معيار التمييز بين الأنشطة الحيوية و غيرها لا يتحدد بمجال قطاع الوظيف العمومي و مجال القانون الخاص، فقد تكون أكثر من إضراب أمناء كالبازين و بائعي اللبن، يمثل مصالح حيوية أكثر من إضراب أمناء المتاحف مثلا²¹. و حتى في حالة الإباحة- و هي الأصل بالنسبة للموظف العام - فيمكن للإدارة أن تلجأ لبعض الإجراءات من أجل ضمان استمرارية المرفق العام كالتسخير مثلا على ألا تتعسف في استخدامه من أجل عرقلة سير الإضراب.

كما يفرض على بعض الموظفين المضرين توفير حد أدنى من الخدمة في المجالات المرتبطة بتموين المواطنين و المحافظة على المنشآت و الأملاك (المادة 37 من قانون 90-02)²².

و بالإضافة إلى القيود القانونية و القيود التنظيمية التي تستخدمها الإدارة، يمكن للقضاء أن يأمر ببعض القيود القضائية بطلب من الإدارة بإخلاء أماكن العمل إذا أخل ذلك بتجربة العمل و وفقا لنص (المادة 53 من قانون 90-02)، كما أنه و بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها لتحديد مدى مشروعية الإضراب، فإن مشروعيته مرتبطة كذلك بالغاية من استخدامه ألا و هي الدفاع عن المصالح المهنية البحتة للعمال أو الموظفين، فلا يمكن التعسف في استخدامه لأغراض سياسية أو بوجه يضر بالنظام العام.

فمن خلال قرار صادر عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا بتاريخ 20/06/1995²³ اعتبر قضاة المحكمة العليا أن الإضراب غير شرعي لأنه لم يتمثل سوى ثلث عدد العمال حيث تنشرط المادة 28 من قانون 90-02 وجوب اتخاذ قرار الإضراب من قبل نصف عدد العمال على الأقل، كما أن الغرض منه لا يرتبط بالعلاقات الاجتماعية المهنية بل كان عبارة عن إضراب سياسي دون مراعاة الأحكام القانونية، مخالفا بذلك أحكام المواد 26-34، 36 و 35 من القانون السالف الذكر، أما عن تعارض هذا الحق مع واجب الطاعة الرئاسية، فقد أثرت هذه المسألة من خلال قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ: 18/01/1963م²⁴. من خلال قضية «perreur» حيث تم توقيع عقوبة تأديبية على هذا الأخير بوصفه الأمين النقابي المسؤول لموظفي أحد المستشفيات، نظرا لقيامه بدعوة الموظفين لعقد اجتماع داخل المستشفى، مخالفا بذلك أمر صادر من رئيسه يحظر مثل هذه الاجتماعات داخل أماكن العمل، فطعن هذا الأخير في العقوبة التأديبية على أساس أنه كان يمارس حقوقه المرتبطة بمبادئ الحرية النقابية، و أن موضوع الاجتماع كان النظر في المصالح المشتركة للموظفين و قد أقر

²¹ مارسو لونغ بروسبير فيل و آخرون- مترجم دون ذكر اسم المترجم- القرارات الكبرى في القضاء الإداري الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت 2009 ص 438.

²² أضاف قانون 91-27 مجاليين آخرين متعلقين بامتحان التعليم الثانوي ذات الطابع الوطني و مصالح الإدارة العامة المرتبطة بالأنشطة الدبلوماسية للدولة.

²³ قرار الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا الصادر في 20/06/1995 ملف رقم 113332 قانون العمل في ضوء الممارسة القضائية 2006-2007. نقلا عن حمودي عبد الرزاق دليل الاجتهادات القضائية في القضايا الاجتماعية 2010 ص 80-81

²⁴ نقلا عن عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق ص 217م

مقوض الدولة السيد **Meric** بصحة هذا الدفع على اعتبار أنه كان يمارس حقوقه النقابية المشروعة و الحد تعفيه من الالتزام بطاعة الرؤساء، لكن قضاة مجلس الدولة لم يفتنوا بهذا الرأي على اعتبار أن الاجتماع لا يعبر في أي صوره عن ممارسة حق الإضراب، ذلك أنه تم داخل الإدارة و خلال ساعات العمل و على اعتبار القرار التأديبي الصادر في حق الموظف سليما من الناحية القانونية باعتباره خالف أوامر رئيسه، و ما نستخلص من هذا القرار أن القاضي هو الذي يرجع له تكييف الأفعال أو السلوكات أو التصرفات التي تشكل إضرابا أم لا، و كذلك هو الذي يرجع له البث في مسألة مشروعية الإضراب و هذا يظهر جليا كذلك من خلال قرار آخر صادر عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا بالجزائر الغرفة الاجتماعية بتاريخ: **1996/05/07**م ملف رقم **132207**²⁵.

حيث قرر قضاة الغرفة الاجتماعية أن التشريح المسلط على العمال كعقوبة على مشاركتهم الإضراب غير مبررو هو تسريح تعسفي، ذلك أن للقضاء وحده يبيث في شرعية الإضراب من عدمه.

ب. واجب الطاعة و حقوق الممثلين النقابيين.

في الحقيقة يتلشى هذا الواجب إلى أبعد الحدود بالنسبة للنقابيين إلى درجة التشكيك في خضوعهم أصلا لمثل هذا الواجب، ذلك أن وضعيتهم الخاصة تفترض فسح مجال أوسع من الحرية تتيح لهم التعبير و المطالبة بمصالحهم المشتركة و رفع الاجتماعات في وجه الإدارة، و هذه الممارسات تشكل في الحالة العادية للموظف خرقا لواجب الطاعة من جهة، و واجب التحفظ من جهة ثانية فما هي الحدود القانونية التي يمكن أن يقف عندها الممثل النقابي، أو بعبارة أخرى كيف يمكن توفير الضمانات الكافية للنقابي قياسا على الوجبات المفروضة عليه كموظف؟

بالرجوع إلى قانون: **14-90**²⁶ المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، نلاحظ أن المشرع و من خلال نص المادة 53، حظر على المستخدم تسليط أي عقوبة تأديبية مهما كان نوعها ضد أي مندوب نقابي بسبب ممارسته لنشاطاته النقابية، و عليه نستخلص أن خروج المندوب النقابي عن الأوامر الرئاسية، إذا كان مبررا بممارسته لحقوقه النقابية في الحدود المرسومة لها قانونا لا يعد في الحقيقة كمخالفة مهنية تستحق العقوبة التأديبية.

و في ذات السياق صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ: **1956/05/18**²⁷، في إطار قضية **Roddret**، حيث كان هذا الأخير يشغل كمدير مساعد بمكتب وزير التشييد و التخطيط، كما كان الأمين العام للنقابة العامة لاتحاد العمال، و قد وجه بصفته تلك رسالة مفتوحة لوزيرة، شديدة اللهجة بشأن القمع

²⁵ نقلا عن حمودي عبد الرزاق المرجع السابق ص 82.

²⁶ قانون 14-90 مؤرخ في 02 يونيو 1990 يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي جريدة رسمية عدد 23 معدل و متمم بالقانون 30-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991م جريدة رسمية عدد 8، و بالأمر 11-96 مؤرخ في 10 يونيو 1996 جريدة رسمية عدد 36.

²⁷ نقلا عن عاصم أحمد عجيلة المرجع السابق ص 218-219.

الممارس ضد الشعب الفرنسي، بسبب رفضه قبول الحرب، و بناء عليه أصدر رئيسه قرار تأديبيا ضده لإخلاله بواجب الاحترام و الطاعة الرئاسية. حيث طعن الموظف المذكور في هذا القرار على اعتبار أن الانتقادات الموجهة كانت بصفته ممثلا نقابية لا بصفته موظفا خاضعا للسلطة الرئاسية، و أجاب قضاة المجلس الدولة، أن ما صدر من الموظف من عبارات لاذعة، لا تشكل أدنى خطأ يستوجب المسؤولية التأديبية، غير أن الفقيه **salon** يرى أنه على المندوب النقابي أن يتقيد بحد أدنى من واجب اللياقة و التحفظ في التعبير عن آرائه المنتقدة للسلطات العمومية.

ثانيا. القيود المفروضة على الموظف خارج الخدمة.

الموظف عند تواجد خارج المرفق العام أو خارج الخدمة، يباح له كأصل عام التعبير و بكل حرية عن مختلف الأفكار و الآراء التي يعتمدها، غير أن هذه الحرية يرد عليها قيد مرتبط بواجب التحفظ المفروض على الموظف، و ستميز في هذا الإطار بين واجب التحفظ كقيد يرد على حرية الرأي و التعبير عموما، و واجب التحفظ كقيد يرد على الحريات السياسية عند الموظف على وجه الخصوص.

1- واجب التحفظ و حرية الرأي و التعبير:

عبر أمر 133/66 و لأول مرة في التشريع الجزائري عن واجب التحفظ من خلال المادة: 20 منه ، حيث يتمثل في امتناع الموظف و لو كان خارج الخدمة عن كل ما من شأنه أن ينافي كرامة وظيفته و أهمية المسؤوليات المنوطة به، و نلاحظ من خلال هذا التعريف، أن واجب التحفظ إذا كان يقيد تصرفات و سلوكات الموظف و هو خارج الخدمة، فمن باب أولى أن يفرض عليه و هو موجود في الخدمة، هذا من ناحية، و من ناحية أخرى يقتصر مفهوم هذا الواجب من خلال هذه المادة على التصرفات التي يسلكها الموظف، و لم يتطرق المشرع إلى تحفظ الموظف على أفكاره الخاصة و طريقة التعبير عنها بما فيها الآراء السياسية، و يبدو أن السبب يمكن في أن التعددية السياسية لم تكن مكرسة آنذاك، و رغم التغييرات السياسية الجذرية التي عرفتها الجزائر من خلال دستور 1989م تم دستور 1996م، و إقرار مبدأ التعددية، إلا أن النصوص التنظيمية²⁸ التي تلت هذه المرحلة، و حتى القانون الحالي للوظيفة العامة (أمر 06-03) لم يحاول وضع تعريف دقيق لهذا الواجب، باعتباره من أكثر المفاهيم المثيرة للجدل.

إلا أننا يمكن أن نستخلص الإشارة إلى هذا الالتزام من خلال نص المادة 42 من أمر: 03-06، باعتبار مضمونها يتمثل مع مضمون المادة 20 السالفة الذكر، بأن يتجنب الموظف كل سلوك يتنافى مع طبيعة مهامه و لو كان خارج الخدمة، و أن يظهر الموظف بشكل عام سلوكا لائقا محترما، و بالرجوع للتشريع الفرنسي فإنه و باستثناء بعض النصوص الخاصة ببعض الأسلاك (مثل قانون أخلاقيات الشرطة

²⁸ مع العلم أن المشرع نص عليه من خلال مرسوم 59-85 المادة 21 منه، وكذلك من خلال المرسوم التنفيذي 54/93 السالف الذكر

الوطنية، و القانون الأساسي للقضاة و أعضاء مجلس الدولة)، فلم يتطرق المشرع لهذا الواجب في أي من القوانين الأساسية العامة الخاصة بالوظائف العمومي للسنوات التالية (سنة 1946، سنة 1959 و سنة 1983)، حيث يعتبر هذا الواجب - في الحقيقة- صنيعة قضائية.

فإذا كان الأصل عند الموظف و هو خارج الخدمة أن يعبر عن أفكاره و بكل حرية، فعليه أن يلتزم التحفظ، أي أن يتقيد بقدر أدنى من اللياقة و الانضباط في التعبير عن الرأي بأن يمتنع عن توجيه الانتقادات الشديدة للهجة أو عبارات السباب و التثتم للسلطات العمومية و لرؤسائه السلميين على وجه الخصوص، و يستوقفنا في هذا السياق موقف مجلس الدولة الفرنسي من خلال قضايا عدة طرحت أمامه نذكر منها.

قرار صادر بتاريخ 11 جويلية 1939 Ville d'Armentières²⁹، و يتعلق الأمر بموظف بلدي انساق من خلال مقالة كتبها في الصحافة المحلية في هجومات لاذعة ضد رئيس البلدية، حيث قرر مجلس الدولة أنه على الموظف أن يمتنع حتى في حياته الخاصة، أن يعبر عن آراءه بطريقة فظة أو مبتذلة أو عن طريق توجيه عبارات السباب و التثتم للسلطات العمومية أو رؤسائه السلميين، غير أن هذا الواجب، قد تتدرج شدته من وظيفة لأخرى أو من سلك لآخر، تبعا لطبيعة المهام المرتبطة بها، كما هو الحال بالنسبة للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، حيث يلتزم الموظفون المنتميين لهذه الفئة- و حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 السالف الذكر- بواجب التحفظ في كل الظروف و في أي مكان.

بل إن واجب التحفظ عند هذه الفئة من الموظفين يتسع ليشمل الالتزام بالزي الرسمي أثناء الخدمة إلا في حالة الإعفاء من السلطة السلمية، كما قد يصل الأمر بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا إلى فرض واجب الإخلاص كما ذكرنا أنفا، و على العكس من ذلك، نجد أن بعض الموظفين يتمتعون بنوع من الحرية أوسع في التعبير عن آرائهم نظرا لطبيعة المهام المنوطة بهم، و نذكر في هذا المجال أساتذة التعليم العالي حيث لا يمنع هؤلاء الموظفين من إنتاج المؤلفات العلمية و الأدبية ودون حاجة إلى ترخيص خاص، و كذلك الموظفون الذين يمارسون نشاطا نقابيا مع الالتزام بقدر أدنى من التحفظ في التعبير مطالبهم كما ذكرنا أنفا.

و عموما إن تقدير القاضي لمدى الإخلال بواجب التحفظ، يكون بالنظر إلى معايير معينة تتمثل في :

طريقة التعبير و الظروف المحيطة به، المستوى السلمي للموظف، و طبيعة الوظائف التي يشغلها³⁰.

1. واجب التحفظ و الحريات السياسية.

²⁹ André de Laubadère et Yves Gaudemet, Traite de droit Administratif tome 5 ; la fonction publique 12 édition, librairie générale de droit de jurisprudence Paris 2000, P 164.

³⁰ Essaid Taib op-cit p 287.

يتمتع الموظف كغيره من المواطنين بنفس الحقوق الحريات السياسية:
حقوق الانتخاب وحق الترشح، وحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، غير أن واجب التحفظ المفروض عليه قد يقيد نوعاً ما من نطاق هذه الحريات، بل قد يصل هذا التقييد إلى درجة المنع، كما هو شأن موظفي أسلاك الأمن و أسلاك الحماية المدنية، حيث يحظر على هؤلاء الانخراط في الأحزاب السياسية و كذا التنظيمات النقابية، كما لا يجوز لهم و مهما كانت وضعيتهم القانونية الترشح لعهدة انتخابية و يبرر هذا المنع بالطبيعة الخاصة لمثل هذه الوظائف و طابع الصرامة المميز لها، كما أن هذا الحظر يمتد إلى القضاة وفقاً لنص المادة 14 من قانون 04-11 السالف الذكر، حيث يمنع على القاضي الانتماء إلى أي حزب سياسي و يتمتع عن ممارسة أي نشاط سياسي، كما تتنافى مهنته مع ممارسة أي عهدة انتخابية، و يأتي هذا المنع تطبيقاً لمبدأ استقلالية القضاء، و إبعاد القاضي عن أي مؤثرات من شأنها أن تضرب مصداقيته و نزاهته، غير أنه و بخلاف ذلك يفترض في بعض الوظائف، أن توفر مجالاً أوسع لشاغلها من حرية التعبير و الممارسة السياسية، و يتعلق الأمر هنا بأساتذة التعليم العالي، إذ وفقاً لقانون الانتخابات الفرنسي، يمكنهم الجمع بين وظيفة التعليم و العهدة الانتخابية³¹. في حين نجد أن القانون العضوي رقم: 12-02³²، المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، استبعد من نص المادة 05، أساتذة التعليم العالي و أساتذة الطب، وذلك بناء على رأي للمجلس الدستوري رقم 04/د.م 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي- الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية- للدستور. حيث كان نص المادة 05 في صياغته السابقة، لا يعتبر وظيفة الأستاذ الجامعي كحالة من حالات التنافي، إلا أن المؤسس الدستوري و بموجب الرأي السالف الذكر اعتبارها مخالفة جزئياً للدستور خاصة نص المادة 105، حيث لا يمكن الجمع بين مهام النائب أو عضو مجلس الأمة و من وظائف أخرى، كما يجوز لعضو البرلمان الجمع بين مهامه و بين بعض الأنشطة المؤقتة أو المحدودة زمنياً و التي لا تؤثر على الممارسة العادية للعهد البرلمانية، لأنه وفقاً لنص المادة 100 من الدستور على عضو البرلمان أن يبقى وفيما لشعب و لتطلعاته، و عموماً فإن القضاء الفرنسي خطأ خطوات كبيرة من أجل وضع الحدود الفاصلة بين التزام الموظف بواجب التحفظ و ممارسته لحرياته السياسية، فمن خلال قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 08 مارس 1968م، بشأن مفتش أكاديمية معار للمعهد الوطني التربوي، خالف واجب التحفظ المفروض عليه، بسبب إطلاقه لتصريحات معادية لسياسية الحكومة الفرنسية بالمارتينيك خلال رحلته إلى الجزائر سنة 1963م، مع قبوله تسجيل هذه التصريحات في جريدة جزائرية دون اتخاذ الاحتياطات اللازمة، و من خلال قضية أخرى، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أن قيام مفتش جمارك بالتوقيع مع مواطنين فرنسيين على اقتراح بطلب موجه لرئيس

³¹ André de laubadere et Yves Gaudmet op. cit p 163- 164.

³² القانون العضوي رقم 02-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافي مع العهد البرلمانية، جريدة رسمية عدد 01.

الجمهورية الفرنسي من أجل فتح مفاوضات لإنهاء الحرب في الجزائر، غير مخالف لواجب التحفظ نظرا لعدم ثبوت مسؤوليته عن نقل و نشر هذا الاقتراح للصحافة³³.
و عليه على القضاء في الجزائر، أن يلعب دورا في تحديد مضمون هذا الالتزام، لقطع الطريق أمام الإدارة المستخدمة أن تتخذة كذريعة من أجل التضييق على الموظفين بسبب انتماءاتهم و توجهاتهم السياسية.

خاتمة

إن التخوف من أن تصبح الواجبات الأخلاقية المهنية، كذريعة تستخدمها الإدارة العامة أو السلطة السلمية، للتضييق على الموظفين في ممارسة حرياتهم و حقوقهم الجماعية، لا يبرر الاستبعاد النهائي لهذه الالتزامات، لأنها بقدر ما تشكل قيادا على الموظف، فهي ضمانا لتحقيق التوازن بين الحرية التي يتمتع بها و بين السلطة المادية و المعنوية التي يمثلها هذا الأخير، إلا أنه و تطبيقا لمبادئ الديمقراطية و المساواة في الوظيفة العامة، هناك توجه عام بالإبقاء على الحد الأدنى اللازم لضرورات العمل الإداري، ففي فرنسا مثلا، تم التخلي تدريجيا عن تطبيق و فرض واجب الحياد و الذي يعني في حقيقته امتناع الموظف عن الإدلاء بما يعتنقه من أفكار مهما كانت و بأي طريقة كانت، و الاكتفاء مقابل ذلك بفرض واجب الموضوعية على الموظف عند عرض أفكاره.

و كخلاصة فإن تدخل المشرع في تحديد مضمون هذه الواجبات و حدودها من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العامة و نصوصه التنظيمية، لا يكفي لوحده فعلى القضاء أن يلعب دورا في بلورة مفاهيمها و حدودها بكل دقة، كما أن ارتباط هذه الواجبات بالأخلاقيات المهنية يستدعي من جهة أخرى إشراك الأطراف المعنية في التأسيس لمحتوى يتماشى مع طبيعة كل سلك و كل قطاع.

³³ مارسولونغ بروسبير فيل و آخرون المرجع السابق، ص 491-492.