

أثر واجب تحفظ الموظف العام على ممارسة الحق النقابي
*Effect of the duty of a public official's reservation
on the exercise of the trade union right*



بن شهرة العربي¹ ،

¹ جامعة تيسمسيلت أحمد بن يحيى الونشريسي ، الجزائر

larbibechohra@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2024/03/14 تاريخ القبول: 2024/05/17 تاريخ النشر: 2024/06/01

ملخص: يعتبر الموظف العام محور التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة للدولة فهو يقوم بدور فعال من خلال إدارة المرافق العمومية وتقديم الخدمات للمتفاعلين بها لهذا عملت مختلف قوانين الوظيفة العمومية على وضع الواجبات الوظيفية من أجل ضبط مهام هذا الموظف ، وفي نفس الوقت تمكينه من حقوقه ويعتبر واجب التحفظ من اهم الواجبات الوظيفية التي تقع على عاتق الموظف باعتباره يؤطر بعض الحقوق مثل حق ممارسة العمل النقابي ، وبالتالي له تأثير على النشاط النقابي ولعل أن هذا يرجع إلى عاملين أساسيين هو أن الموظف العمومي يمثل الدولة وفي نفس الوقت نجد أن واجب التحفظ من الواجبات غير المحددة والمعرفة فهو مرتبط بالواجبات الأخرى والتي قد تفرضها طبيعة الوظيفة العمومية بحد ذاتها .

الكلمات المفتاحية: الموظف العمومي، واجب التحفظ، الحق النقابي، الواجبات الوظيفية .

Abstract:

The public servant is the focus of planning and implementing the public policy of the State. He plays an active role through the management of public utilities and the provision of services to its beneficiaries. Therefore, the various laws of the public servant have worked to establish the functional duties in order to control the functions of this employee and, at the same time, to enable him or her to exercise his or her rights and to consider the duty of reservation as one of the most important functional duties of an employee as framing certain rights such as the right to engage in trade union work, Thus, it has an impact on trade union activity. This may be due to two main factors: the public official represents the State. At the same time, the duty of reservation is an undefined and knowledgeable obligation, which is linked to other duties which may be imposed by the nature of the public office itself.

Key words: Public official, duty of reservation, trade union right, functional duties.

مقدمة:

يعتبر الموظف العام محور التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة للدولة، فهو يقوم بدور فعال من خلال إدارة المرافق التابعة لها وتقديم الخدمات العمومية، حتى أصبح هذا الموظف اليوم المرآة العاكسة لصورتها. لهذا عملت مختلف النظم القانونية على إيجاد قوانين تنظم شؤون الموظفين العموميين وتهتم بحياتهم المهنية من بداية الولوج إلى عالم الوظيفة إلى غاية انقطاع العلاقة الوظيفية بينهم وبين الإدارة، ومن أجل قيام الموظف بواجباته على أكمل وجه نصت قوانين الخدمة المدنية وتشريعات الوظيفة العمومية لمختلف الدول على حقوق الموظفين من جهة، وواجباتهم من جهة أخرى.

كما عملت على تنظيم مسائل المتابعات التأديبية في حالة الخروج عن هذه القوانين وعلى مقتضيات الوظيفة العمومية.

ومن أهم مميزات تشريعات الوظيفة العمومية في النظم المقارنة أنها وازنت بين الحقوق والواجبات الوظيفية، وفي كثير من الأحيان نجد ضمن هذه التشريعات أنّ بعض الواجبات تعمل على تأطير بعض الحقوق والحريات، ويظهر هذا من خلال واجب تحفظ الموظف العام والذي يعتبر قيداً على ممارسة حرية التعبير والحق في ممارسة العمل السياسي والنقابي، ولعل هذا راجع أساساً إلى عاملين مهمين هما: أولاً أنّ الموظف العمومي يمثل الحكومة أو الإدارة في مختلف أعمالها وأنشطتها، حتى أنّه في بعض الأحيان يكون جزءاً منها، وهذا ما يظهر في القيادات الإدارية، أمّا العامل الثاني يكمن في أنّ واجب التحفظ الذي فرضه القانون من الواجبات الواسعة النطاق بمعنى أنه غير محدّد تحديداً جامعاً مانعاً يمكن من التعرف عليه، وبالتالي الالتزام به، ممّا يعطي في نفس الوقت سلطة تقديرية للإدارة في إثارة فكرة عدم الالتزام بواجب التحفظ.

انطلاقاً من هذا التحليل تظهر أهمية واجب التحفظ في نطاق قوانين الخدمة المدنية والوظيفة العمومية أو الحكومية ومدى أثره على ممارسة العمل النقابي حيث نلاحظ أنّ الموظف هو مسخر لخدمة الدولة، ومن غير المعقول من جهة أخرى أن يقف ندّاً لها ولسياستها التي تهدف إلى تقديم الخدمات العمومية وتحقيق الصالح العام، إذًا فالسؤال الذي نطرحه في هذا الإطار هو: ما هو أثر واجب تحفظ الموظف العمومي على ممارسته للحق النقابي؟

ومن أجل الإجابة عن هذا السؤال قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول : ماهية واجب تحفظ الموظف العمومي ومعايير تحديده.

المبحث الثاني : القيود التي يفرضها واجب التحفظ على ممارسة العمل النقابي.

وفي هذا الإطار سوف نعتد على المنهجين الوصفي والتحليلي من أجل معالجة هذا الموضوع باعتبارهما يتناسبان مع هذا النوع من الدراسات الفقهية النظرية، فالمنهج الوصفي يأخذ الظاهرة أو الفكرة محل البحث ويقوم بدراستها تجريدياً، أمّا المنهج التحليلي يقوم على أساس طرح الأفكار في مختلف الرؤى وتحليلها علمياً.

المبحث الأول

ماهية واجب تحفظ الموظف العمومي ومعايير تحديده.

يعتبر واجب التحفظ الوظيفي من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً والذي يصعب معه رسم الحدود القانونية له ، فلم تنص أغلب القوانين ذات الصلة بالوظيفة العمومية على هذا الواجب صراحة ولعل هذا ما يظهر من خلال قراءة المادة 42 من الامر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري¹ والتي نصت على ما يلي " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم " فالملاحظ على المشرع الجزائري أنه لم يُعرّف واجب التحفظ وإنما أشار إليه بالتلميح دون تحديده التحديد الجامع والمانع² ، لهذا السبب فإنّ هذا الواجب يخضع لتقدير السلطة الإدارية بمقتضى ما تتمتع به من صلاحيات وامتيازات القانون العام باعتبارها تعمل على تحقيق الصالح العام والإدارة الحسنة للمرافق العمومية لأجل ضمان تقديم الخدمة، لهذا فإنّ أغلب النظم الإدارية والقضائية تعمل على استحضار واجب التحفظ من خلال اشتقاقه واستنباطه من مختلف الأعمال المحظورة في الوظيفة العمومية وما تفرضه من إلتزامات.

لهذا يقال بأنّ واجب التحفظ هو واجب سلبي مناط قيامه اتيان الموظف العمومي السلوك أو الفعل الذي يخلّ بمقتضيات الوظيفة ويحطُّ ويُقلِّل من كرامتها.

وأمام هذا التباين الواضح لمدلول واجب التحفظ واتساع نطاقه إلى جميع الأخطاء الوظيفية التي تشكل إخلالاً بمقتضيات الوظيفة، حاول بعض الفقه الإداري وضع تعريف له في خطوات من أجل تحديد معناه والوقوف على العناصر الموضوعية التي يتركز قيامه عليها مع وضع بعض المعايير والتي على أساسها يحدّد النشاط الوظيفي بأنه خروج على واجب التحفظ.

¹-الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري الصادر في 15/07/2006، المعدل والمتمم بموجب القانون 22/22 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد (46) الصادرة في 16/07/2006).

²-رشيد جباري، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، 2015، الجزائر، ص108

المطلب الأول : مفهوم واجب تحفظ الموظف العام:

اهتم الفقه الإداري بواجب التحفظ باعتباره من الواجبات الأساسية لهذا عني بوضع تعاريف له .

الفرع الأول :تعريف الفقه الغربي

يقصد به "عدم إتيان الموظف سلوكًا أو تصرفًا يجعل من وظيفة محل اتهام من جهة الإدارة وانتقاد من جهة المنتفعين من المرفق العام"¹، كما عرّفه الفقيه "جون أوبي" "بأنه التزام الموظف أثناء التعبير عن رأيه بأن يوزن كلماته بشكل لائق بوظيفته"²، وبالتالي فإنه يجب على الموظف العام وعند قيامه بعمل يتصل بإحدى الحريات أو الحقوق التي يمارسها ويتمتع بها بآلا يصدر فعل وبأية طريقة كانت يتجاوز به الحد المعقول واللائق، أو يستخدم ألفاظ تحرض على العنف ومحاربة السلطات العمومية، أو تهدف إلى عرقلة السير الحسن والمنتظم للعمل داخل المرافق العمومية، كما عرّف الفقيه "بلانتي" واجب التحفظ بأنه "التزام الموظف أثناء ممارسة حقه بعدم التصريح بألفاظ مهينة وعدم استخدام الوظائف والأسرار الوظيفية ضد الإدارة وأن لا يتخذ من حقوقه وسيلة لمحاربة زملائه أو رؤسائه بالعمل في المرفق العام"³.

الفرع الثاني : تعريف الفقه العربي

بالنسبة للفقه الإداري العربي فقد عرّفه الدكتور "عادل الطبطبائي" بأنه "نوع من تصحيح السلوك أو تهديف التصرف إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله والاعتدال في سلوكه على وجه العموم."⁴

كما عرفه البعض الآخر بأنه "مراعاة الموظف أو القاضي في ممارسة حقوقه القانونية الحذر، وأن يتجنب في سلوكه العام وتعبيره عن رأيه التجاوز المألوف، وأن تتسم تصرفاته في هذا الشأن بالاعتدال في مواجهة سلطات الدولة، وتطبيقًا لذلك لا يجوز للموظف العام أن ينتقد الجهة التي يعمل بها أو السلطات العامة، بل يجب أن يتحلى بالرزانة والوقار وعدم الخفة."⁵*

¹-فرحات محمد فهد السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، 2002، ص112

²-علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص366

³-مجدي محت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، 2001، ص36

⁴-عادل الطبطبائي، واجب تحفظ الموظف في سلوكه العام، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة العاشرة، 1986 ص155

⁵-عبد الفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة، أطروحة دكتوراه-كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية 1993 ص470

إذًا ما يلاحظ على هذه التعاريف الفقهية بأن واجب التحفظ له مميزات تجعله من الواجبات الوظيفية المرنة والمتسعة المدلول المعنى، وطبقا لذلك فهو واجب عام ومفروض على جميع الموظفين الذين يعملون بالمرافق العمومية دون استثناء بالرغم من اختلاف مراكزهم الوظيفية حتى وإن لم يكن هناك نص قانوني يوجبه فهو من هذا المنطلق يشكل نظامًا عامًا في نطاق الوظيفة العمومية يعمل على ضبط مختلف العلاقات بين أطراف المجتمع الوظيفي سواءً من الناحية الداخلية فيما يتعلق بالموظفين ببعضهم البعض، أو من الناحية الخارجية فيما يخص علاقاتهم مع المنتفعين بالمرافق العمومية.

بالإضافة إلى أنه واجب متغير وغير ثابت يختلف باختلاف الموظفين حسب موقعهم ومركزهم الوظيفي، وحسب نوعية الوظائف التي يزاولونها، وحسب طبيعة المرافق التي يعملون فيها^{*}، كما يعتبر واجب التحفظ من الواجبات المستمرة فيرى طبقًا لذلك بعض الفقه الإداري بأنه واجب يمتد ويبقى مع الموظف مادام خاضعًا للوظيفة العمومية، ويعمل في إطارها، بل هناك من يقرّه حتى ما قبل التحاق المترشح إلى الوظيفة العمومية، فهو بذلك يسبق التحاق الموظف بالوظيفة، بحيث يمكن للإدارة التي لها صلاحية التعيين استبعاد المترشحين لمختلف الوظائف إن ثبت في حقهم القيام بأعمال أو نشاطات معارضة أو فيها مساس بسمعة الوظيفة الحكومية¹، بل يرى هذا الفقه بأن واجب التحفظ قد يمتد حتى إلى ما بعد انتهاء الرابطة الوظيفية وانقطاع علاقة الموظف بالإدارة مثله مثل واجب كتمان السر المهني².

المطلب الثاني : المعايير التي يقوم على أساسها واجب التحفظ

بما أنّ واجب التحفظ لم يحظى بالتعريف والتحديد التشريعي من أغلب النظم التشريعية المقارنة^{*}، وبالتالي انتفاء تلك العناصر الموضوعية التي من شأنها أن تساعد في التعرف عليه وقيامه، فإنّ الفقه

^{*} كما أنّ هناك من الفقه الإداري من عرّف واجب التحفظ من خلال ثلاثة اتجاهات كالتالي: الاتجاه الأول وضع تعريف إيجابي والذي يرى بأنه سلوك إيجابي يقوم به الموظف ويلتزم أثناء تعبيره عند رأيه بالشكل اللائق لوظيفته، أما الاتجاه الثاني فيرى بأنه سلوك سلبي يتمثل في التزام الموظف العام بالامتناع عن القيام بأعمال قد تعرقل سير المرفق الذي يعمل به، أما الاتجاه الثالث وضع تعريفًا مزدوجًا بين الإيجابي والسلبي حيث يرى بأنه مراعاة الموظف بعض التحفظات في إبداء أرائه وأفكاره السياسية، فيمتنع عن إبداء ما يكون من شأنه أن يمس سمعة الإدارة التي يعمل بها أو يسيء إليها.

^{*} فالموظف الذي يزاول وظيفة قيادية يلتزم بواجب التحفظ أكثر من بقية الموظفين الآخرين العاديين، لأنه من المفروض لهم الولاء الكامل للنظام الحاكم مثل الوزراء والمدراء المركزيين لديهم، كما أنّ بعض الوظائف تلزم شاغلها بواجب التحفظ المشدد أكثر من البقية مثل القضاة وأعضاء السلك الدبلوماسي، بالإضافة إلى أنّ بعض المرافق العمومية ونظرًا لطبيعتها وخصوصية نشاطها قد يصل فيها واجب التحفظ إلى حد منعهم من ممارسة بعض الحقوق الوظيفية الأخرى مثل مرفق الدفاع والأمن.

¹-حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية 2017، القاهرة، ص152-153.

²-عادل الطبيطبائي، واجب تحفظ الموظف في سلوكه العام، المرجع السابق، ص173

الإداري وضع بعض المعايير والتي اعتبرها أساس قيام هذا الواجب بعيداً عن هيمنة الإدارة في بسط سلطتها التقديرية كأساس له.

الفرع الأول : معيار مصلحة المرفق العام

مفاد هذا الأساس أنّ المرفق العمومي ينشأ من أجل تلبية حاجات المنتفعين منه، لهذا لا يمكن للموظف العام القيام بأي عمل أو سلوك يعرقل هذا العمل، باعتبار أنّ حسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد هو مناط تقديم الخدمة العمومية، لهذا فإنّ أنصار هذا المعيار يرون بأنّ واجب التحفظ لا يتطلب من الموظف العام تقييد حريته السياسية والنقابية، بل يتطلب هذا المعيار الحياد الوظيفي على الأقل داخل المرافق العمومية.¹

الفرع الثاني : معيار المشاركة في السلطة العامة

إتجه بعض الفقه إلى تأسيس واجب التحفظ الوظيفي حسب درجة الموظف في ممارسة السلطة العامة بحيث يشتد واجب التحفظ في بعض الوظائف العليا والمناصب النوعية والرفيعة إلى درجة أنه يحجب بعض الحقوق الوظيفية الأخرى كالحق في الإضراب وحتى حرية التعبير والانتماء السياسي، ويظهر ذلك مثلاً في القضاة وأفراد قوات الأمن الذين يفترض فيهم الولاء للنظام السياسي الحاكم.

الفرع الثالث : معيار تبادل المصالح

يقوم هذا المعيار على أساس تبادل المصالح والمنافع بين الموظف والدولة فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها له الدولة، في مقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة إذ يتطلب من الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه أن يثير العداوة ضد الدولة وممثلها، أو تلوّث شرف الوظيفة أو الموظف نفسه.²

* إلا أنه وبالرجوع إلى الأمر 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 والصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد رقم (46) لسنة 1966 باعتباره أول تشريع للوظيفة العمومية في الجزائر بعد الاستقلال مباشرة أشار وبصفة صريحة إلى واجب التحفظ من خلال المادة (20) والتي نصت "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها، فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو كان خارجاً عن خدمته يكون منافياً لكرامة الوظيفة العمومية ولأهمية المسؤوليات المنوطة به"، والملاحظ على نص القانون أنه لم يعرف واجب التحفظ وإنما أشار ولمح إليه فقط خاصة في ظل التوجه الإيديولوجي والسياسي الذي اتبعته الدولة الجزائرية غداة الاستقلال، وتقريباً يتشابه مع نص المادة (42) من الأمر 03/06 المعدّل والساري النفاذ حالياً حيث نصت "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".

¹-فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، 1989، ص53.

²-خليلي يوسف، زارعي أحمد، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة العربي التبسي-تبسة- 20/19، الجزائر ص16.

*فكرة النظام العام من الأفكار التي تدعم قيام المجتمعات وحتى الدول وذلك من خلال المحافظة على القواعد والأعراف والتقاليد والمبادئ وكل ما من شأنه تأطير المجتمع والمحافظة على تماسكه. فهو الذي يعمل على ضمان ذلك التوازن بين

المبحث الثاني

القيود التي يفرضها واجب التحفظ على ممارسة العمل النقابي:

يمكن القول بأن واجب التحفظ تفرضه طبيعة الوظيفة العمومية بحد ذاتها حتى وإن لم ينص عليه القانون بصفة صريحة، فيمكن استنتاجه من جملة الواجبات والالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون بالإضافة إلى ما تفرضه مقتضيات الوظيفة، وبالتالي يمكن اعتباره الأساس الذي يقوم عليه النظام العام الوظيفي*، وبالتالي لا يمكن للموظف عند ممارسة حقوقه وحرياته في نطاق الوظيفة العامة الخروج على مقتضيات هذا الواجب.

وباعتبار أن ممارسة العمل النقابي من أبرز الحقوق التي كفلها القانون للموظف كونه يشكل الحصن المنيع للدفاع عن المصالح المهنية المرتبطة بظروف العمل ومدى كفاية الرواتب.

ومن خلال هذا الحق يستطيع الموظف إيصال انشغالاته واهتماماته بصورة منظمة إلى الجهات الإدارية المسؤولة والمعنية، كما يعتبر هذا الحق من مظاهر الممارسة الديمقراطية في مجال الوظيفة العمومية، ويمثل صورة من صور التعبير عن الرأي الجماعية، ويحظى هذا الحق بحماية تشريعية وطنية وإقليمية ودولية نظراً لأهميته.

المطلب الأول : التأطير التشريعي للحق النقابي

اهتم المشرع الجزائري بالحق في ممارسة العمل النقابي من خلال قانون الوظيفة العمومية الأمر 03/06 وكذا القانون 02/23 المتعلق بممارسة الحق النقابي .

الفرع الأول : العمل النقابي في إطار الأمر 03/06

نص المشرع الجزائري على هذا الحق ضمن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال نص المادة (35) والتي نصت "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به"، كما جاءت المادة (29) بنصها كالتالي "لا يمكن بأية حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية، بالأراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة"، وانطلاقاً من هاذين النصين

الحقوق والحريات من جهة، وقيام أجهزة ومؤسسات الدولة بدورها في تسيير الشأن العام، وباعتبار أن الموظف لديه مجتمع مصغر هو مجتمع الوظيفة العامة والذي يقضي فيه أوقات دوامه طيلة مساره المهني حيث تكثر العلاقات بينه وبين بقية الموظفين ورؤسائه وقادته الإداريين والمنتفعين بالمرفق العمومي، فهذا المجتمع لديه نظام عام ركيزته الأساسية هو واجب التحفظ، وهذا يعود لعدة أسباب منها: أن هذا الواجب هو سيد الواجبات والالتزامات الوظيفية الأخرى، لأنه كثيراً ما يحتويها وقد يصل الأمر إلى حد عدم التمييز بينه وبين بعض الواجبات الأخرى كالحياد والتجرد والحفاظ على السر المهني وحسن الخلق والسلوك داخل المرافق العمومية والولاء للنظام الحاكم، بالإضافة إلى أن هذا الواجب -التحفظ- يؤطر الحقوق والحريات التي يتمتع بها الموظف بمعنى أن أغلبها تمارس وفي إطار احترامه وعدم الخروج عنه.

نلاحظ بأن ممارسة العمل النقابي داخل المنظمات والمؤسسات العمومية الإدارية لا يكون له أي تأثير على الحياة المهنية للموظف باعتباره يمارس في إطار القانون¹، وبالتالي كلما كانت طرق ممارسة هذا الحق والغايات التي يهدف إليها متوافقة مع القانون اعتبر عملاً مشروعاً، ولعلّ هذا ما دفع بالمشروع الدستوري الجزائري من خلال الفقرة (09) من ديباجة دستور 1996 المعدل على استبعاد الفتنة والعنف والتطرف عن المجتمع والبلاد وجعلها في منأى عن خطابات الكراهية وكل أشكال التمييز، وذلك من خلال ترسيخ القيم الروحية والحضارية القائمة على الحوار والمصالحة والأخوة وفي ظل احترام الدستور ومبادئه وقوانين الجمهورية.

وبالتالي فإنّ حق ممارسة العمل النقابي من بين الحقوق التي تهدف إلى حماية والدفاع عن مصالح جماعية للموظفين العموميين في إطار عدم الخروج عن النصوص القانونية والمبادئ العامة التي تؤطر السير الحسن والمنتظم للمرافق العمومية، وبذلك لا يمكن بأي حالٍ من الأحوال التذرع بهذا الحق من أجل تحقيق مصالح وأهداف غير التي وجد من أجلها، كالمصالح الشخصية لبعض الموظفين المنتمين إلى التنظيمات النقابية، أو جعل هذا الحق في مواجهة الإدارة لمنعها من تحقيق أهدافها التي تسعى إليها وراء أنشطتها.

الفرع الثاني : العمل النقابي في إطار القانون 02/23

صدر القانون رقم 02/23 المتعلق بممارسة الحق النقابي والذي يعمل على تحديد الأحكام والمبادئ المتعلقة بتأسيس المنظمات النقابية والحرية النقابية وممارسة الحق النقابي كما أنّ هذا القانون يطبق على المستخدمين وعلى العمال الأجراء مهما كانت الطبيعة القانونية لعلاقة عملهم، وكذا على الأعوان العموميين الذين يمارسون في المؤسسات والإدارات العمومية²، وقد جاء هذا القانون في محاولة منه لوضع مختلف التجاوزات التي شهدتها القانون 14/90 الملغى بسبب اختلاط العمل السياسي بالعمل النقابي³، مما جعل من الثاني في خدمة الأول على حساب مصلحة العمال والأعوان العموميين في الدولة، ممّا ألحق أضراراً على

¹- وهو ما جاء ضمن المادة (69) من دستور 1996 المعدل بنصها على ما يلي "الحق النقابي مضمون ويمارس بكل حرية في إطار القانون". وهو دستور الجمهورية الجزائرية المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28 و الصادر في الجريدة الرسمية بالعدد (76) بتاريخ 1996/12/08، والذي خضع لعدة تعديلات دستورية هي أولاً: بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10، وبموجب القانون 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، وبموجب القانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، وأخيراً تعديل سنة 2020 بالمرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2020/12/30 الصادر في الجريدة الرسمية العدد رقم (82) الموافق 2020/12/30.

²- وهو ما أشارت إليه المواد 1 و 2 من القانون رقم 02/23 المؤرخ في 2023/04/25 والمتعلق بممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد رقم (29) الصادرة 2023/05/02 و الذي ألغى القانون رقم 14/90 المؤرخ في 1990/07/02 المتعلق كذلك بممارسة الحق النقابي.

³- محمد عبد الرحمان الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، 2009، القاهرة، ص20.

الجانب الاجتماعي والاقتصادي للدولة، بالإضافة إلى الفوضى التي عرفها حق اللجوء إلى تأسيس المنظمات النقابية في ظلّه.

ومن أجل إضفاء الشفافية والنزاهة والعدالة على تأسيس النقابات العمالية، ومن أجل نشر ثقافة العمل النقابي وإبعاده عن العمل السياسي¹ جاء القانون رقم 02/23 ليعطي نفساً جديداً لهذا الحق في إطار احترام قوانين الجمهورية ومختلف المبادئ القانونية التي تحكم نظم العمل سواءً في القطاع الاقتصادي أو القطاع الحكومي، وتخص هنا بالذكر قانون الوظيفة العمومية والمبادئ التي يقوم عليها والتي تعتبر أساساً لكثير من الالتزامات والواجبات الوظيفية والتي تؤطر كما قلنا سابقاً حرية ممارسة العمل النقابي.

المطلب الثاني : تأطير واجب التحفظ لحق ممارسة العمل النقابي

والمقصود به أنّ واجب التحفظ في الوظيفة العمومية هو من الواجبات السلبية التي تفرض على الموظف العام، بمعنى أنه لا يمكن له القيام بعمل أو نشاط يدخل تحت لواء العمل النقابي ويخرج فيه عن واجب التحفظ باعتباره موظفًا عمومياً وعون من أعوان الدولة، كل ما في الأمر أنّ مهمته التمثيلية-النقابية- ترفع عنه واجب التحفظ درجات معينة حتى يتمكن من القيام بمهامه على أكمل وجه، وهو في نفس الوقت مطمأن على حياته المهنية.

لكن يبقى الإشكال الكبير في تلك الحدود الفاصلة بين الواجب من جهة، والحق من جهة أخرى، أي الحدود بين واجب التحفظ الوظيفي والحق في ممارسة العمل النقابي؟ خاصة في ظل عدم التحديد والتعريف الدقيق لواجب التحفظ من طرف المشرع، وبالتالي عدم وضوح تلك العناصر الموضوعية التي يمكن أن يعتمد عليها الممثل النقابي حتى لا يخرج عند هذا الواجب، بمعنى آخر واضح عدم وجود معيار تشريعي فاصل بين النشاط النقابي المخلّ بواجب التحفظ والنشاطات الأخرى غير المخلة به.

لهذا اتجه بعض الفقه الإداري إلى اعتماد بعض المعايير، والتي من خلالها يمكن اعتبار النشاط النقابي مخلاً بواجب التحفظ وهي:

الفرع الأول : وجوب أن يكون النشاط أو التعبير عن الرأي شخصياً

بمعنى أنّ العمل النقابي يتطلب مراعاة المصلحة العامة للموظفين من أجل الدفاع عن مصالحهم المهنية والوقوف في وجه كل ما يشكل مساساً بحقوقهم سواءً أثناء ممارسة وظائفهم، أو حتى بعد التقاعد، بالتالي فإن كانت سلوكات ونشاطات الممثل النقابي ذاتية وشخصية سواءً بالقول أو بالفعل أو بالكتابة فإنها تخرج عن غايات المصلحة العامة للموظفين، وتدخل بالتالي في خانة النشاطات الشخصية المنعزلة، ويمكن حسابها على القائم بها فقط.

¹-عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، 2015، الجزائر، 124.

كما أنّ القيام بهذا النشاط لا يستلزم أن يكون السلوك فردياً، وإنما يمكن أن يكون في إطار عمل جماعي¹، والعبرة في التمييز بين النشاط الشخصي والنشاط الذي يصب في إطار الصالح العام هو استغلال الموظفين العموميين لعملهم النقابي وتوجيههم إلى تحقيق المنافع الشخصية خاصة تلك المرتبطة بعلاقاتهم مع الإدارة، ولعلّ أنّ هذا فيه مساس بواجبات أخرى ذات الطابع المهني والأخلاقي ويكون على رأسها واجب أداء مهام الوظيفة والتفرّع لها وواجب الطاعة الرئاسية واحترام سلطة الدولة والالتزام بالولاء لها، وكذا واجب الحياد والأمانة، بالإضافة إلى واجب النزاهة وحسن المعاملة الاستقامة وعدم المماطلة²، فهذه الواجبات مرتبطة بالتحفظ قد تصل في بعض الأحيان إلى حد التداخل فيما بينها، لكن الملاحظ أنّ واجب التحفظ يحتويها ويغطّيها جميعها، ممّا يترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى خروج الممثل النقابي عن حدود واجب التحفظ، وبالتالي على الممثل النقابي عدم استغلال هذا الحق للخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة مقابل الحصول على امتيازات أو تحقيق مكاسب شخصية معنوية كانت أو مادية، لأنّ دوره الأساسي يبقى-باعتباره في الأصل موظفًا- ينحصر في تحسين أداء المرافق العمومية والرفع من كفاءتها ومردوديتها في ضمان تقديم خدمة عمومية ذات جودة ونوعية، تلي من خلالها احتياجات المواطنين في أفضل الظروف والأجال³.

الفرع الثاني : تحقيق المساس بكرامة الوظيفة وسمعتها:

إنّ واجب التحفظ لا يحرم الموظف من حقوقه وحياته في الانتماء إلى الجمعيات ذات الطابع السياسي والمنظمات النقابية، ولا يحرمه من حقه في التعبير عن آراءه وأفكاره وتوجهاته، لكن يجب أن يكون هذا كلّ في إطار عدم المساس بالمرفق العمومي ويسيره بحسن وانتظام واضطراد حتى وإن توافرت الذاتية أو الشخصية في السلوك الذي يقوم به الموظف، لأنّ العبرة تكمن في مدى تحقق الضرر كنتيجة لسلوك الموظف، لهذا يكون البحث دائماً عن إقامة نوع من التوازن بين حق الموظف في ممارسة نشاطه النقابي، وبين التزامه بواجب التحفظ كي لا يتعرض المرفق العام لأي ضرر يعيقه عند أداء مهامه⁴، ولعلّ هذا يرجع أساساً إلى وجود موظفين عموميين أكفاء ومؤهلين متشبعين بأخلاقيات المهنة وثقافة المرفق العام، ومستوعبين لمفهوم الوظيفة والخدمة العمومية التي تجعل الموظف في خدمة المرتفق لا مالاً للوظيفة،

¹-عادل الطبطبائي/ واجب الموظف في التحفظ في سلوكه العام، المرجع السابق، ص202-204

²-بدار الطاهر، شريف موسى، واجبات الموظف العمومي والأعمال المحظورة عليه في ظل الأمر 03/06، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2021-2022، ص9-23

³-محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضائاً، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص108

⁴-حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، المرجع السابق، ص157

وبالتالي يتعين عليهم الامتناع عند إتيان بعض السلوكات التي تتنافى مع فلسفة الوظيفة العمومية باعتبارها مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفًا الصالح العام¹.

الفرع الثالث: وجوب أن يكون النشاط أو التعبير عن الرأي علنيًا

لكي يتصف هذا النشاط أو التعبير بأنه خرق لواجب التحفظ يجب أن يكون له مظهرًا ماديًا واضحًا، بمعنى أن يكون علنيًا ومهما كان شكله، لأنّ مكنونات النفس والتي لا تخرج إلى العلن لا يمكن أن تؤثر على سير المرفق العام، وبالتالي لا تعتبر سلوكًا معيبيًا وخارقًا لواجب التحفظ، والمقصود بهذا المعيار هي تلك الآثار المترتبة على السلوك الوظيفي وأثرها على واجب التحفظ.

وبالتالي يمكن القول بأنه متى كان النشاط أو التعبير عن الرأي شخصيًا وعلنيًا ويمس بكرامة الوظيفة العامة خرج عن حدود واجب التحفظ الوظيفي، وما على السلطة الإدارية سوى التحقق من توافر هذه الشروط حتى تقيم المتابعة التأديبية على الموظف العام.

خاتمة:

تعتبر الوظيفة العمومية أداة الدولة في تحقيق غاياتها على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية، وبالتالي فهي نمط من أنماط الحكم من خلال إدارة المرافق العمومية والإشراف عليها وتقديم الخدمات العمومية للجمهور، وهذا هو الجوهر الأساسي الذي تقوم عليه فلسفة الوظيفة العمومية في الوقت الراهن وفي جميع النظم الوظيفية المقارنة. لهذا وجد الموظف العام لأجل تحقيق هذه الغايات، وهذه الصفة فهو يعتبر الركيزة الأساسية من أجل البناء والنهوض بالدولة، كما يعتبر الأمين ومحل الثقة من طرفها وبالتالي فلا يمكن له أن يخرج عن هذه الفلسفة حتى وإن كان أمام ممارسة حقوقه وحياته.

وانطلاقًا من هنا يمكن استنتاج القيمة الحقيقية لواجب التحفظ حتى لم ينص عليه القانون بصفة صريحة، لأنّ هذا الأخير يدرك تمامًا أنه لا يمكن وضعه ضمن قوالب ضمّاء لا يمكن لها في المستقبل الاستجابة لأهداف وغايات الوظيفة العمومية.

ومن خلال هذا البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج أرفقناها بمجموعة من التوصيات كالتالي:

النتائج:

¹-شنة زواوي، المركز القانوني للموظف العام في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي الياابس بسيدي بلعباس، 2006، ص 195

- يتمتع الموظف العام بالحقوق والضمانات في نطاق قانون الوظيفة العمومية، كما هو ملزم بالواجبات الوظيفية والتي ليس مصدرها القانون فقط، وإنما قد يكون مصدرها طبيعة الوظيفة العمومية بحد ذاتها كواجب التحفظ والولاء للنظام الحاكم القائم.
- واجب التحفظ في قانون الوظيفة العمومية القائم غير معرف ومحدد وبالتالي قد يأخذ صوراً متعددة ومختلفة قد تصل إلى حد اختلاطه بالواجبات الأخرى، كواجب الحياد، الحفاظ على السريّة المني الأمانة و حسن الخلق والمعاملة بلباقة ودون مماطلة مع مستعملي المرفق العام.
- واجب التحفظ واجب سلبى يرافق ويقترن بالموظف في جميع أوجه نشاطاته في نطاق الوظيفة العمومية وخارجها، فهو واجب شامل.

- واجب التحفظ واجب أخلاقي مرتبط بتمتع الموظف العام بثقافة المرفق العمومي.
- واجب التحفظ يؤطر الحقوق التي يتمتع بها الموظف بما فيها حق ممارسة العمل النقابي.

التوصيات:

- تدخل المشرع ووضع لمعايير موضوعية من أجل توضيح واجب التحفظ وحالات الخروج عنه.
- نشر ثقافة التمثيل النقابي بين أوساط الموظفين العموميين مع توضيح أدبيات وأخلاقيات ممارسة العمل النقابي.
- اعتبار النقابات العمالية شريك اجتماعي حقيقي للسلطات الإدارية بغية الدفاع عن مصالح الموظفين المهنية، وبالتالي إزالة العوائق من أمامها حتى تقوم بممارسة حقها على أكمل وجه.
- عدم تعسف السلطة الإدارية عند استعمال سلطتها التقديرية في تكييف مدى خرق الممثل النقابي لواجب التحفظ من خلال النشاطات التي يقوم بها.
- إنشاء محاكم تأديبية خاصة بالمنازعات التي تثور بين الموظف والإدارة مما يساعد على خلق الاجتهاد القضائي الإداري في توضيح واجب التحفظ والأسس الموضوعية التي يقوم عليها هذا من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة سلطة الإدارة التقديرية في مدى توسعها الظاهر وخروجها في تقدير مدى جسامة وخطورة النشاط النقابي وخروجه على واجب التحفظ.
- الإسراع في طرح قانون إجرائي للمنازعة التأديبية يضمن حقوق الموظف المتابع تأديبياً، خاصة الممثلين النقابيين، والموظفين الذين ينتمون إلى الأحزاب السياسية.
- إثراء تشريع الوظيفة العمومية الأمر 03/06 بضمانات أكثر ممّا يتيح للموظف العام الإطمئنان على مساره المني وهو يمارس العمل النقابي كضمانة توسيع إجراءات التحقيق الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

الدراسات، الأوامر والقوانين :

- دستور 1996 المعدل سنة 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل سنة 2008 بموجب القانون 19/08 والمعدل سنة 2016 بموجب القانون 01/16، والمعدل سنة 2020 بالمرسوم الرئاسي رقم 442/20 .
- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري الصادر في 2006/07/15، المعدل والمتمم بموجب القانون 22/22 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد (46) الصادرة في 2006/07/16).

المؤلفات :

- رشيد جباري، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، 2015، الجزائر، ص 108
- فرحات محمد فهمي السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، 2002.
- علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- مجدي محنت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، 2001.
- عادل الطبطبائي، واجب تحفظ الموظف في سلوكه العام، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة العاشرة.
- عبد الفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة، أطروحة دكتوراه-كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية 1993 .
- حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية 2017، القاهرة.
- فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، 1989.
- محمد عبد الرحمان الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، 2009، القاهرة.
- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، 2015، الجزائر.
- محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.

الرسائل والمذكرات الجامعية :

1- الرسائل :

- فرحات محمد فهمي السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، 2002.

2- المذكرات :

- شنة زواوي، المركز القانوني للموظف العام في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي الياابس بسيدي بلعباس، 2006، ص195
- خليلي يوسف، زارعي أحمد، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة العربي التبسي-تبسة- 20/19، الجزائر ص16 .
- بدار الطاهر، شريف موسى، واجبات الموظف العمومي والأعمال المحظورة عليه في ظل الأمر 03/06، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2021-2022، ص9-23