ISSN: 2253-0266
EISSN: 2600-6219
مجلة القانون، المجتمع والسلطة
مجلد: 07 عدد: 02 2018

واجب تحفظ الأعوان العموميين في القانون الجزائري

أ. رناي فريد

- أستاذ مساعد قسم "أ"
- جامعة مولود معمري – تيزي وزو

ملخص:

يرمي هذا المقال إلى تسليط الضوء على يتناول بعض الملامح القانونية والعملية لواجب التحفظ المفروض على الموظف العام في القانون الجزائري في ضوء التطورات التشريعية المختلفة في هذا المجال، وذلك بالاعتماد على مقاربة مقارنة بين الوظائف التي تخضع للشريعة العامة وتلك التي تخضع لأحكام تشريعية خاصة. للفصل في هذه المسألة ومعرفة ما إذا كان الموظف العمومي فعلا يخضع لهذا المبدأ من عدمه، تنظر هذه المقالة في كل ما ورد في القانون العام للوظيفة العمومية وكذا في سياق بعض الوظائف التي تخضع لنظام قانوني خاص بها.

الكلمات المفتاحية: واجب التحفظ، القانون الجزائري، التطورات التشريعية، الموظف العام.

Abstract:

This article aims to shed light on some of the legal and practical aspects of the duty of reservation imposed on the public official in Algerian law in the light of the various legislative developments in this field, based on a comparative approach between functions subject to public law and those subject to special legislative provisions. In order to resolve this issue and to determine whether or not a public official is actually subject to this principle, this article examines all the provisions of the General Civil Service Regulations, as well as the context of certain functions subject to a legal system of its own.

Key words: Duty of reservation, Algerian law, legislative developments, public official.

مقدمة:

يلتزم الموظف العام عند أداء مهامه وبمناسبتها بالعديد من الواجبات الضرورية من أجل الحفاظ على حين سير المرفق العام. ولعل من بين أهم الواجبات الوظيفية وأكثرها شيوعا وغموضا في نفس الوقت "واجب التحفظ" الذي يقع على عاتق العون العمومي طيلة فترة أداءه لوظائفه وحتى خارجها وبعدها في حالات معينة.

يشير مفهوم "واجب التحفظ" إلى القيود المفروضة على حرية التعبير التي يتمتع بها الموظف العمومي في الإفصاح عن كل المسائل التي تدخل في صلب الوظيفة المسؤول عنها (واجب التحفظ الموضوعي). كما يشير أيضا في جانب آخر إلى واجب الموظف العمومي في احترام وظيفته والامتناع عن إتيان أي سلوك يتنافى معجدية وغاية الوظيفة العامة سواء أثناء أدائه لها أو خارجها (واجب التحفظ الشخصي)[1].

هذا، ويجب التنويه إلى أن واجب التحفظ كقيد عن حرية التعبير عن الالتزام يختلف عن كتمان السر المهني باعتبار هذه الأخير إلتزام تقني يقع على أي مستخدم في القطاع العام والخاص على حد سواء مفاده عدم الإفصاح للغير عن كل المعلومات التي تعتبرها السلطة المستخدمة على أنها من الأسرار المهنية، ما لم يتحصل على إذن مسبق أو كان ذلك تنفيذا لأمر قضائي[2].

[1]– Voir, EssaidTaib, « Droit de la fonction publique », Editions Houma, 2003, p. 261 ; MissoumSbih, « La fonction publique », Editions Hachette, 1968, pp. 126. 127.

[2]– في هذا المعنى تنص المادة 301 من قانون العقوبات على: "يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبغرامة من 500 إلى 5.000 دج الأطباء والجراحون والصيادلة والقابلات وجميع الأشخاص المؤتمنين بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلى بها إليهم وأفشوها في غير الحالات التي يوجب عليهم فيها القانون إفشاءها ويصرح لهم بذلك".

إذا كانت الإحاطة بمفهوم واجب التحفظ في شقه الموضوعي يتطلب الدقة القانونية نظرا لطابعه التقني، فان الأمر ليس كذلك بالنسبة إلى مفهوم واجب التحفظ في شقه الشخصي الذي يحتمل تفسيرات متغيرة واسعة أو ضيقة مرتبطة إلى حد بعيد بالثقافة السائدة في المجتمع، لان ما يعد سلوكا منافيا لواجب التحفظ في مجتمع ما قد لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر.

للفصل في هذه المسألة ومعرفة ما إذا كان الموظف العمومي فعلا يخضع لهذا المبدأ من عدمه، وجب النظر بدقة في كل ما ورد في القانون العام للوظيفة العمومية (**أولا**) وكذا في سياق بعض الوظائف التي تخضع لنظام قانوني خاص بها (**ثانيا**).

أولا:واجب التحفظ في القانون العام للوظيفة العامة

أشار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في فصله الأول الوارد تحت عنوان "الضمانات وحقوق الموظف" بصفة عرضية إلى التزام الموظف العمومي بواجب التحفظ والسرية التامة في المسائل المتعلقة بالوظيفة التي يشغلها، وبذلك تنص المادة 26 على:

"حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه" [1]. يفهم من سياق هذه المادة أن واجب التحفظ يشكل إستثناء على مبدأ حرية الرأي والتعبير المضمونة للموظف العام[2]، إذ يمكنه ممارسة حقه الدستوري في

[1]- أمر رقم 06-03 مؤرّخ في 15 يوليو سنة 2006،يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج عدد 46، الصادرة في 26 جويلية 2006، ص.03.

[2]- تنص المادة 42 من الدستور على: "لا مساس بحُرمة حرية المعتقد، **وحُرمة حرية الرأي**"، كما تنص المادة 48 على: "**حريات التعبير**، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن".

التعبير عن آراءه وأفكاره بكل حرية واستقلالية بشرط مراعاة الحدود اللصيقة بالوظائف المنوطة به.

في نفس السياق وتأكيدا على هذا المبدأ تجدر الإشارة والتذكير بالمرسوم رقم 66-133 المتضمن قانون الوظيفة العامة الذي أشار صراحة إلى واجب التحفظ في جانبه السلوكي دون الجانب المتعلق بتقييد حرية التعبير، وهذا أمرا بديهيا بالرجوع إلى التضييق الصارم للحقوق والحريات العامة وتوجيهها في اتجاه واحد، ففي تلك الفترة التي كان فيها الموظف العام وسيلة لتحقيق برنامج الدولةوتوجها الإيديولوجي لا غير، وهكذا فإن الفقرة الثانية من المادة 20 كانت تنص على:

" يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها، فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يتمنع عن كل عمل، ولو خارجا عن خدمته، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤوليات المنوطة به". [1]

وفي معنى مماثل فإن المادة 22 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية تنص على:

" يجب على العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة المرتبطة بمهامهم، ولو كان ذلك خارج الخدمة ". [2]

[1]– الأمر رقم 66-133 المتضمن قانون الوظيفة العامة، المؤرخ في 02 جوان 1966، ج ر.ج.ج عدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966، ص.09.

[2]–المرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، متضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج عدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985، ص.06.

ثانيا: واجب التحفظ في بعض الوظائف التي تحكمها أحكام خاصة

يخضع تطبيق مفهوم واجب التحفظ على موظفي القطاع العام لمعيارين أساسيين، الرتبة التي يشغلها الموظف العمومي في التسلسل الهرمي للوظيف العمومي(**1**) وكذلك طبيعة الوظائف الموكلة إليه (**2**).

1- تطبيق واجب التحفظ وفقا للرتبة التي يشغلها الموظف العمومي:

يشكل كبار موظفي الدولة فئة محدودة ومهمة من الموظفين العموميين الذين يشاركون بصفة مباشرة في وضع أو تنفيذ السياسات الحكومية، وبالنظر إلى الرتب العالية والحساسة التي يشغلونها في الدولة فإن الالتزامات الواردة في القانون العام للوظيفة العمومية تنطبق عليهم على أنهم موظفون عموميون مدرجين في السلم الهرمي للوظيف العمومي يباشرون وظائفهم تحت لواء قانون الوظيفة العامة العام، وفي هذا السياق فإن المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

يفرض واجب التحفظ على كبار موظفي الدولة بصرامة خاصة بالصورة التي توضح ولائهم للحكومة بسبب مركزهم الحساس في الدولة، ومع ذلك فإن القانون الجزائري لا يطبق واجب التحفظ على كبار مسئولي الدولة إلا في شقه السلوكي عملا بالمادة 13 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره بنصها على: " ***يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه*** ".[1]

[1]-المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 جويلية 1990، متضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ج ج عدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990، ص.05.

2- تطبيق واجب التحفظ وفقا لطبيعة المهام الموكلة للموظف العمومي:

وفقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 2 من الأمر 06-03 الذي سبق وأن تمت الإشارة إليه فإنه: ***" لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريين والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدموا البرلمان "*** [1].

مما يعني أن القانون العام للوظيفة العمومية بحد ذاته وبصريح نصه يعفي ويسقط واجب التحفظ من بعض الموظفين الذين تطبع عليهم خصوصية معينة، ما يجعل القوانين الخاصة التي تحكمها تأتي وتنص على أحكام مغايرة للقانون العام خاصة في شقه المتعلق بالحقوق والواجبات، وهذا ما يتضح من خلال التطرق إلى بعض هذه الفئات.

أ- الفئات المستبعدة من مجال تطبيق القانون العام للوظيفة العامة:

إستبعاد الموظفين الوارد ذكرهم في صلب المادة 2 من الأمر 06-03 يجرنا للبحث عما إذا كانوا يخضعون لواجب تحفظ خاص يحكمهم أم أنهم معفيين منه بصفة كلية وصريحة.

- **القضاة:**

تنص المادة 7 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاة على: ***"على القاضي أن يلتزم في كل الظروف، بواجب التحفظ واتقاء الشبهات والسلوكات الماسة بحياده واستقلاله "*** [2]

[1]-المادة 2 من الأمر 06-03، مرجع سابق، ص.01.

[2]-القانون العضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ج ج عدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر 2004، ص.14.

عليه، فإن واجب التحفظ يسري على القاضي بامتناعه عن التصريح بتعليقات علنية وشخصية في المسائل المعروضة أمامه أو التي سبق وأن أصدر حكما بشأنها، أو الإفصاح عن معتقداته وتوجهاته السياسية والإيديولوجية حفاظا على مبدأ الحياد إزاء الأطراف المتقاضية.

- **المستخدمون العسكريون:**

الإنضباط والولاء صفتان ملازمتان للوظيفة العسكرية. ويبدوا واجب التحفظ المفروض على المستخدمين العسكريين في هذه الحالة تجسيدا صارما لهاتين الصفتين. يظهر الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فيفري 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين سريان واجب التحفظ عليهم كباقي الموظفين في السلم الهرمي للوظيف العمومي، فتنص المادة 24 صراحة على ذلك والآتي نصها: ***"يتعين على العسكري الإلتزام بواجب التحفظ في كل الظروف، وعليه أن يمتنع عن كل عمل أو تصرف من طبيعته أن يمس بشرف أو كرامة صفته أو يخل بسلطة المؤسسة العسكرية وسمعتها المميزة "*** [1].

وفي نفس المعنى تضيف المادة 26 من الأمر ذاته التزاما على العسكريين بطلب ترخيص مسبق من طرف السلطة السلمية قبل التعبير عن أية مواقف علنية بأي وسيلة كانت.

"لا يمكن للعسكري التحدث علنا عبر وسائل الإعلام أو خلال المحاضرات أو العروض إلا بعد ترخيص من سلطته السلمية " .[2]

[1]- الأمر رقم 06-02،مؤرخ في 28 فيفري 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج عدد 12، الصادرة في 01 مارس 2006، ص.13.

[2]- المادة 26 من الأمر رقم 06-02، المرجع السابق، ص.13.

إستكمالا لما ورد في الأمر 06-02 يرد في الفقرة الثالثة من المادة 24 المدرجة في المادة 2 من القانون رقم 16-06 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتمم له أنه:

"وبعد التوقف النهائي للعسكري عن الخدمة يظل ملزما بواجب الاحتراس والتحفظ، وأي إخلال بهذا الواجب الذي من شأنه المساس بشرف واحترام مؤسسات الدولة، يمكن أن يكون محل:

- ***سحب وسام الشرف***
- ***رفع شكوى بمبادرة من السلطات العمومية لدى الجهات القضائية المختصة، طبقا للأحكام القانونية السارية المفعول.***
- ***التنزيل في الرتبة[1]".***

ب – الفئات التي تحكمها أحكام مخالفة لقانون الوظيفة العمومية".

هناك من الموظفين من تحكمهم أحكام خاصة ومحددة مخالفة لما ورد في القانون الإطار للوظيفة العامة. وسنكتفي بالتعرض لبعض هذه الفئات.

- **الدبلوماسيون والقنصليون:**

لم يشر المرسوم الرئاسي رقم 09-221 لسنة 2009 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين صراحة إلى مفهوم واجب التحفظ إلا أنه بصورة أخرى يفرضه عليهملكن فقط في جانبه السلوكي على أراضي الدولة المضيفة وذلك بموجب المادة 27 التي تنص على:

[1]- قانون رقم 16-06، مؤرخ في 03 اوت 2016، يتمم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج عدد 46، الصادرة في 03 أوت 2016، ص. 04.

" يتعين على العون الدبلوماسي والقنصلي وأعضاء عائلته أن يسلكوا في كل الظروف سلوكا فاضلا ومحترما،

ويمارس العون الدبلوماسي والقنصلي وظيفته في ظل احترام قوانين وأنظمة البلد الذي اعتمد لديه، طبقا لأحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية،

ولا يجوز له استعمال الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها لأغراض من شأنها أن تمس بكرامة وظيفته "

- **أعضاء هيئة التدريس في التعليم العالي والباحثين:**

يهدف المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المؤرخ في 03 ماي 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث إلى تحديد أحكام محددة تنطبق على المسئولين المنتمين إلى هيئات الأساتذة الباحثين، ومع ذلك فإن ما يتعلق بحرية التعبير وواجب التحفظ للأساتذة الباحثين فإن هذا المرسوم لا يتضمن أي حكم يخالف القانون العام للوظيفة العامة، بل العكس فتنص المادة 3 بعبارات لا لبس فيها وبشكل قاطع على ذلك فوردت على الشكل التالي:

"يخضع الأساتذة الباحثون الذين تسري عليهم أحكام هذا القانون الأساسي الخاص للحقوق والواجبات المنصوص عليها في الأمر رقم 06-03..."[1]. مع أنه من المتعارف عليه أن الباحثين والجامعيين يتمتعون أو بالأحرى يجب أن يتمتعوا بحرية التعبير والتفكير الملازمة والضرورية لأداء مهامهم العلمية بكل استقلالية ودون أية تبعية أو ضغوط إدارية أو قضائية، ولعل هذا ما سار عليه المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 08-130، مؤرخ في 03 ماي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج ر ج ج عدد 23، الصادرة في 04 ماي 2008، ص. 19.

الدستوري لعام 2016 والذي بموجبه كرس صراحة في نص المادة 44، القفرة الرابعة: ***"الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي مضمونة وتمارس في إطار القانون"*** .

الخاتمة:

تقييد حق الموظف في التعبير عن أرائه الشخصية حول المسائل التي تدخل في صميم وظائفهم مقترنة بدرجة وطبيعة المسؤوليات التي تقع عليهم وكذا بدرجة أو الرتبة التي يشغلها الموظف العمومي في السلم الوظيفيوإلى أهمية المسؤوليات الواقعة عليهم.عموما، واجب التحفظ يهدف إلى الاحتفاظ بنزاهة الأجهزة العمومية وحيادها لتحقيق الصالح العام.

تسعى القيود الواردة على حرية التعبير للموظف العمومي تحت ذريعة واجب التحفظإلى تحقيق أهداف متغيرة وفقا لدرجة وطبيعة الوظيفة العمومية، يحدد القانون الأساسي للوظيفة العمومية الإطار العام لواجب التحفظ معتمدا أحيانا على ضرورة التمسك بالحياد كمعيار أدنى وأحيانا إلى ظهار الولاء للإدارة كمعيار أقصى.