

"التناسب والتعارض بين الحرية النقابية وقواعد الوظيفة العمومية."

ثوابتي إيمان ريمه سرور أستاذة مساعدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف2.

ملخص

يمثل مبدأ الحرية النقابية أساس التشريع النقابي في الوقت الحاضر، بل إنه يعتبر مظهراً من مظاهر الحماية التي يحرص عليها جميع العمال والحرفيون والموظفون، بصفة خاصة.

وتمّ تكريس هذا المبدأ، بصورة صريحة، لجميع فئات العمال، بما في ذلك فئة الموظفين العموميين، في عام 1948، عندما اعتمد المؤتمر الدولي للعمل الاتفاقية رقم: 87 بشأن الحرية النقابية. ولقي هذا التكريس المقرر على المستوى الدولي تأييداً من بعض الفقهاء واعتراضاً من فقهاء آخرين.

من هذا الطرح، تنبع أهمية المشكلة موضوع البحث، والمتمحورة حول: حرية العامل في القطاع العمومي في تأسيس منظمة نقابية للدفاع عن مصالحه ومطالبه المهنية؛ حيث تثور إشكالية ذات أهمية تتعلق، أساساً، بكيفية تحقيق التوازن بين الأسس القاعدية التي تبني عليها الوظيفة العمومية، من مبدأ التدرج الرئاسي ومبدأ استمرار سير المرافق العمومية بانتظام وباضطراد، من جهة، وتمكين الموظف لدى الدولة من التعبير عن آرائه والدفاع عن حقوقه المرتبطة بمركزه الوظيفي، من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: الحرية النقابية- الموظف العمومي- المنظمة الدولية للعمل- مبدأ التدرج الرئاسي- مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وباضطراد- الحق النقابي- الحق في الإضراب.

Résumé

De nos jours, le principe de la liberté syndicale est à la base de la législation syndicale. Il est même considéré comme étant l'une des principales formes de protection à laquelle tiennent tous les travailleurs, artisans et fonctionnaires.

Ce principe fut consacré d'une manière expresse au profit de toutes les catégories professionnelles, y compris les fonctionnaires, en l'an 1948 lorsque le congrès international du travail adopta la convention n°: 87 concernant la liberté syndicale.

Cette consécration internationale reçut l'approbation de certains intellectuels, hommes de loi et législateurs et l'opposition de certains autres.

De cela, découle l'importance de la problématique objet de cette étude, problématique inhérente à la liberté accordée au fonctionnaire de constituer une organisation syndicale afin de lui permettre la défense de ses droits et intérêts professionnels, problématique d'une importance relative à la manière de concrétiser un équilibre entre le maintien des principes fondamentaux de la fonction publique (principe de la hiérarchie professionnelle, et principe de la continuité fonctionnelle du service public) d'un coté, et la possibilité pour le fonctionnaire d'exprimer ses opinions et de défendre ses droits liés à son statut professionnel, d'un autre coté.

Mots clés : La liberté syndicale-Le fonctionnaire - L'O.I.T.-Principe de hiérarchie professionnelle-Principe de la continuité fonctionnelle du service public-Le droit syndical-Le droit de grève.

مقدمة

يجسد الموظف العمومي روح المرفق العمومي والعنصر المحرك لنشاط الإدارة، والذي بدونونه تعتبر كل العناصر الأخرى التي تسهم في سير المرافق العمومية مجرد أدوات لا قيمة لها ولا جدوى منها.

فمن المتفق عليه، أن الوظيفة العامة لا تنشأ لذاتها، أو بقصد شغلها بعدد من الموظفين، تتقرر لهم العديد من المزايا الوظيفية، بل إن الوظيفة العامة تنشأ بهدف تزويد المرفق العمومي بالوسيلة التي يمكن بواسطتها ضمان تلبية الحاجات العامة للجماهير.

والموظف العمومي عندما يشغل إحدى وظائف المرفق العمومي، يخضع بصورة دائمة ومستمرة، طيلة الفترة التي يشغل فيها هذا المركز اللائحي، لالتزام عام يحكم كافة تصرفاته ونشاطاته باعتباره عاملاً لدى الدولة، ذلك الالتزام هو العمل

على تحقيق مصلحة المرفق ومصلحة المواطنين المتعاملين معه، وعدم إيثاره
مصلحته الخاصة والشخصية على المصلحة العامة.

انقلبت هذه الأفكار والمبادئ، التي تشكل أسساً قاعدية تقوم عليها الوظيفة
العمومية في جميع الدول، رأساً على عقب، في إطار الجهود والنداءات التي بادرت بها
المنظمات النقابية الدولية والوطنية، والتي كان لها صدًى وبعداً كبيرين على المستويين
الوطني والدولي. فكان من الطبيعي والمنطقي أن تعترف المنظمة الدولية للعمل⁽¹⁾، منذ
قيامها بمبدأ الحرية النقابية كمرتكز لعملها ونشاطها؛ وباعتباره من المبادئ التي تقوم
عليها هذه المنظمة، اعتبرت الحرية النقابية شرطاً أساسياً من شروط حماية مصالح
العمال كافة، بما في ذلك عمال القطاع العام. ومن هذه الزاوية، شكّلت الحرية
النقابية ركناً جوهرياً من أركان الحقوق الأساسية لجميع العمال.

وتكتسب الحرية النقابية أهمية متميزة ضمن نشاط المنظمة الدولية للعمل
بحكم طبيعة ومضمون أهدافها، وخصائص تكوينها الثلاثي الذي يشكل فيه
العمال، بجميع فئاتهم، ركيزة أساسية من ركائز المنظمة⁽²⁾. فمنذ عام 1919، وردت
الإشارة إلى تأكيد "مبدأ الحرية النقابية" في النصوص الدستورية للمنظمة باعتباره
من أهدافها⁽³⁾. وخلال السنوات التي أعقبت قيام المنظمة، تمّ تكريس المبدأ العام
للحرية النقابية بإقرار اتفاقيات تعالج هذا الموضوع بصورة خاصة.

لقي هذا الموقف الدولي، تأييداً من العديد من الاتجاهات الفقهية
والتشريعات الوطنية، بينما رفضه جانب كبير من الفقهاء والمشرعين، واختار اتجاه
ثالث اتخاذ موقف وسط يقرّ مبدأ الحرية النقابية بشروط وقيود.

وأقرّ المؤسس الدستوري بموجب الدستور الجزائري لسنة 1989، حرية
العمال، بفئاتهم المختلفة، في تأسيس منظمات نقابية والانخراط فيها انخراطاً حراً
وإرادياً بقصد الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المهنية.

وتكرّس "مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي"، بصورة صريحة، بالنسبة
لفئة الموظفين العموميين، ضمن أحكام المادة 35 من القانون الأساسي للتوظيف
العمومي.

ضمن الطرح المقدم أعلاه، ثور جملة من التساؤلات، تدور حول: ما هي المعايير التي حددتها المنظمة الدولية للعمل كأسس ومرتكزات، بناءً عليها يتحدد مضمون ونطاق مبدأ الحرية النقابية؟ كيف تعاملت المعايير الدولية للعمل الصادرة عن المنظمة مع إشكالية الموازة بين حرية الموظف العمومي في ممارسة النشاط النقابي وحرية في التأسيس والانخراط، مثله مثل عامل القطاع الخاص، من جهة، ومصصلحة المرفق العمومي التي تقتضي الحفاظ على مبدئي ضمان استمرار سير المرفق العمومي بانتظام واضطراد ومبدأ التدرج الرئاسي، اللذان تفرضهما أولوية المصلحة العامة على المصلحة الشخصية للموظف، من جهة أخرى؟

وكيف تباينت مواقف الفقهاء بشأن الإشكالية ذاتها؟ وما مدى تأثير كل هذه الأفكار والمواقف الدولية والوطنية، المتباينة والمتمايزة بين مؤيد ومعارض، على الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري بشأن حظر أو إباحة الحرية النقابية لفئة الموظفين العموميين؟

للإجابة على التساؤلات أعلاه، ارتأينا التفصيل في الموضوع ضمن عناصر البحث التالية :

الفرع الأول: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن الاختصاص التشريعي للمنظمة الدولية للعمل.

الفرع الثاني: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن المواقف والمناقشات الفقهية.

الفرع الثالث: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن النظام القانوني الجزائري.

الفرع الأول: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن الاختصاص التشريعي للمنظمة الدولية للعمل⁽⁴⁾: ترتبط فكرة الحرية النقابية ارتباطاً وثيقاً بالأساس الإيديولوجي للمنظمة الدولية للعمل، فقد تأسست هذه المنظمة، وكان نصب أعين مؤسسها أن المبادرة الفردية، وكذلك النابعة من التجمعات المستقلة التي يكونها

الأفراد، إنّما هي وحدها القادرة على إعادة تنظيم وتهيئة الروابط والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية⁽⁵⁾.

وتحقيقاً لذلك، سعت المنظمة إلى العمل على تحرير الأفراد والمبادرات الفردية من رقابة الدولة وسيطرتها وإفساح المجال لها، وفي ذلك، كوّنت هذه الأخيرة، بنيتها الهيكلية بطريقة فريدة مكونة من ثلاثة (03) أضلاع، العمال وأرباب العمل والحكومات، تماشياً مع إيجاد صيغة للتعاون بين العمل ورأس المال والدولة، ووصولاً لحل منازعات وقضايا العمل بأسلوب سلس ومرن.

وعلى حدّ قول الأستاذة "لاهوفاري" (La Hovary): "إن كانت القواعد الدولية للعمل تشكل حجر الزاوية في نشاط المنظمة الدولية للعمل، فإن الحرية النقابية، تشكل، دون أي شك، حجر الزاوية للحق في العمل على الصعيدين الوطني والدولي"⁽⁶⁾.

وقد اهتمت المنظمة الدولية للعمل، منذ نشأتها، بالتطبيق الفعّال للحرية النقابية، وكان هذا الموضوع معروضاً على جدول أعمال المنظمة منذ نشأتها. وقررت الحرية النقابية، صراحة، ضمن دستور المنظمة كشرط أساسي من شروط تحسين ظروف العمل والعمال وكأحد مستلزمات تحقيق السلام العالمي.⁽⁷⁾

غير أن التكريس الفعلي لهذا المبدأ ضمن نشاط المنظمة، قد تأخر لوقت لاحق، إن لم نقل، حتى عام 1947.

واستناداً لذلك، يتطلب منا التفصيل في نشاط المنظمة الدولية للعمل على صعيد الحرية النقابية تناول المجهودات التي بذلتها المنظمة في مجال الحرية النقابية، في نقطة أولى، لنتطرق ضمن النقطة الثانية، لاستعراض الاتفاقيات الدولية التي أسهمت المنظمة الدولية في إقرارها، والتي تحمي الحقوق والحرّيات النقابية لجميع فئات العمال، ولفئة الموظفين العموميين، بصفة خاصة.

أولاً: جهود المنظمة الدولية للعمل في مجال الحرية النقابية:

تمّ التعرض لقضايا الحرية النقابية، بالمناقشة، ضمن المداخلات التي طرحت في مؤتمر "واشنطن" (Washington) عام 1919، وأجلّت المسألة في جدول أعمال

المؤتمر الدولي للعمل إلى السنة الموالية (1920)؛ حيث طرحت المشكلة نفسها بطريقة أكثر صراحة، حينما طلبت حكومة "المجر" (Norvège) من المنظمة إرسال لجنة تحقيق إلى "المجر" بشأن الشكاوى المقدمة ضدها حول حصول اضطهاد وإرهاب حكومي ضد العمال، فأذن لأول مرة في نشاط المنظمة بالتحقيق بواسطة لجنة في مسائل التمثيل النقابي.

وفي نهاية عام 1920، تقدم "الإتحاد العام للعمال الإسباني" بشكوى للمنظمة ضد الحكومة الإسبانية، متهماً إياها بقمع الحرية النقابية.⁽⁸⁾

وهكذا، كانت كل الدلائل تشير إلى أن مسائل الحرية النقابية سوف تشكل، في المستقبل، جزءاً كبيراً من نشاط المنظمة، ممّا دفع مكتب العمل الدولي لاتخاذ جملة من الإجراءات التي تهدف إلى القيام بإجراء تحقيق وثنائي بشأن الوضع النقابي للدول الأعضاء فيها، من خلال المقارنة بين مختلف النصوص التشريعية المقررة في المجال النقابي.

وقبل نهاية هذا التحقيق، اتخذ المكتب الدولي للعمل قراراً بإحالة موضوع إبرام اتفاقية للحرية النقابية إلى مؤتمر المنظمة لسنة 1927. وكان مشروع الاتفاقية يرمي إلى ضمان حرية تأسيس النقابة والانخراط فيها لكافة العمال الأجراء وأرباب العمل، في كلا القطاعين العمومي والخاص، وكذا، إقرار حرية النشاط النقابي.

ولكن، يبدو أن المؤتمرين لم يكونوا مستعدين بعد إلى إقرار اتفاقية تفصيلية بشأن الحرية النقابية، وأدّت الخلافات بينهم إلى فشل المؤتمر في الوصول إلى نتيجة إيجابية.⁽⁹⁾

وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وإبرام اتفاق الوصل بين المنظمة الدولية للعمل وهيئة الأمم المتحدة عام 1946، برزت من جديد مسألة الحرية النقابية، ولكن هذه المرة تحت مسؤولية هيئة الأمم المتحدة. وتقدم كل من "الإتحاد النقابي العالمي" (F.S.M.) و"الإتحاد الأمريكي للعمل" (A.F.L.)، بمذكرتين

أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، وكانت كلتاها متعلقتين بموضوع الحرية النقابية.

وبالرغم من الاختلافات المتباينة بين المذكرتين، إلا أن كلتاها اتفقتا على أمر واحد، وهو ضرورة حماية الحرية النقابية بواسطة إجراءات وقواعد ذات طابع دولي، أي ضرورة تدويل أو توحيد التشريعات الوطنية في هذا المجال.

أحال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بعد مناقشات حادة، دراسة المذكرتين إلى المنظمة الدولية للعمل، ولقد أثمرت دراسة المنظمة للموضوع بالتفصيل، عن إبرام عدّة معاهدات دولية في هذا الصدد، سنتناول أحكامها بالعرض المختصر ضمن النقطة التالية من البحث.

ثانياً: الوثائق الدولية الصادرة عن المنظمة الدولية للعمل في مجال الحرية النقابية:

في الدورة الثلاثين (30) للمؤتمر الدولي للعمل، وبناءً على المذكرتين المقدمتين من "الإتحاد النقابي العالمي" و"الإتحاد الأمريكي للعمل"، المذكورتين أعلاه، قرّر هذا الأخير، ضرورة الاستعجال في تبني اتفاقية دولية تتضمن المبادئ الأساسية للحرية النقابية⁽¹⁰⁾، وفي السنة الموالية، شرعت المنظمة في تبني جملة من الوثائق الدولية الخاصة بالحرية النقابية، ويتعلق الأمر بالوثائق والاتفاقيات التالية:

1. مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن أحكام الاتفاقية رقم: 87 لسنة 1948:⁽¹¹⁾ تبنت المنظمة الاتفاقية رقم: 87 في دورتها الـ 31 بتاريخ 09 جوان 1948، والتي دخلت حيز النفاذ في 04 جوان 1950، وتحوي هذه الاتفاقية الضمانات الآتية:

* حماية الحرية النقابية على المستوى الفردي، بإقرار حق العمال وأرباب العمل، دون أي تمييز، في تكوين النقابات التي يختارونها، وحقهم في الانضمام إليها دون حاجة إلى إذن سابق (المادة 02 من الاتفاقية).

*حق نقابات العمال وأرباب العمل في إعداد لوائح نظمها الأساسية والقواعد الإدارية الخاصة بها بانتخاب ممثلين في حرية تامة، وحقها في تنظيم أوجه نشاطها وتحديد برامجها. (المادة 03 من الاتفاقية).

*حق النقابات المذكورة أعلاه، في تكوين اتحادات، أو اتحادات عامة، وحقها في الانتماء إليها أو الانتماء إلى منظمات دولية. (المادة 05 من الاتفاقية).

*حق النقابات أو الاتحادات في اكتساب الشخصية القانونية (المادة 06 من الاتفاقية).

*ضرورة أن تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من حق العمال أو أرباب العمل في إدارة نقاباتهم وفي ممارسة النشاط النقابي (المادة 03/ف.02 من الاتفاقية).

*ضرورة ألاّ يمس التشريع الوطني الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، سواء على مستوى النصوص أو من حيث النطاق (المادة 08 من الاتفاقية).

*عدم جواز حلّ أو وقف نشاط نقابات العمال وأرباب العمل من قبل السلطة الإدارية (المادة 04 من الاتفاقية).

وهكذا، جاءت صياغة الاتفاقية رقم:87 عامة وشاملة، مؤسسة على درجة عالية من المرونة والبساطة والوضوح؛ فقد أراد بها واضعوها أن تتضمن المبادئ الأساسية التي لا غنى عنها لقيام الحرية النقابية، والقيود الموضوعية التي يؤدي تخلفها إلى شلّ النشاط النقابي وإفراغ المبدأ من مضمونه.

فقد أراد واضعو الاتفاقية تحديد النطاق الموضوعي للحرية النقابية، والذي صيغ على وجه عام بالدفاع عن مصالح المهنة، وتحديد النطاق الشخصي الذي يشمل كل فئات العمال وأرباب العمل مهما كانت جنسيتهم، مركزهم الوظيفي أو قطاع النشاط الذي يعملون به.

وحسناً فعل المؤتمر الدولي للعمل، عندما وضع هذه الصيغة العامة المطلقة التي تستبعد أي تمييز، ولا مجال معها لوجود أي استثناءات؛ فاستعمال هذه

الصيغة العامة يفسح المجال لتوسيع مجال المشمولين بالحماية، نظراً لأنها تمنع التمييز من أي نوع، ممّا يعني عدم الاعتداد باللون أو الجنس أو العقيدة الدينية أو النزعة السياسية أو نوع المهنة، سواء أكانت تابعة للقطاع العام أم القطاع الخاص... أو غير ذلك من الأشخاص ممّن تشملهم تسمية عامل أو رب عمل.

ويتضح جلياً، من خلال استقراء بنود الاتفاقية رقم: 87، بأنّ هذه الأخيرة لم تتضمن أي نص يميز فئة الموظفين لدى الدولة بأحكام خاصة، فيما يتعلق بحقهم في تكوين النقابات وممارسة العمل النقابي، فهل يمكن تفسير هذا السكوت على أنه إقرار سلبي للحرية النقابية للموظف العمومي استناداً للعمومية والشمولية التي صيغ بها نص المادة الثانية (02) من الاتفاقية؟

أم أن هذا السكوت، وعلى العكس تماماً، قد جاء متعمداً، قصد واضعو الاتفاقية من ورائه ترك تنظيم مسألة الحرية النقابية للموظف العمومي للسلطة التقديرية للتشريعات الوطنية؛ خاصة وأن نص المادة التاسعة (09) من الاتفاقية في فقرتها الأولى، تترك لكل دولة تحديد مدى سريان أحكام الاتفاقية والضمانات المشمولة بها على فئات القوات المسلحة والشرطة؟⁽¹²⁾

أم أنه يمكن، وببساطة تامة، تفسير هذا السكوت وتأويله على أن المنظمة لم تكن، آنذاك، مستعدة بعد لدراسة مثل هذه المسائل الحساسة والشائكة والتي فيها مساس بالسيادة الوطنية للدول الأعضاء، وأن استعمالها للصيغة العامة قصد به الاكتفاء بوضع وإرساء المبادئ الأساسية وتأجيل مثل هذه القضايا لوقت لاحق ولاتفاقيات خاصة بها؛ والدليل على ذلك، عدم إشارة الاتفاقية، مطلقاً، للحق في الإضراب؟⁽¹³⁾

والأغلب بحسب رأي الفقهاء،⁽¹⁴⁾ هو انصراف إرادة المؤتمرين واضعي الاتفاقية رقم: 87، إلى الاعتراف لفئة الموظفين العموميين بحقهم الكامل في التكتل وفي تأسيس المنظمات النقابية والانخراط فيها، مع التحفظ بشأن:

(أ)- فئة موظفي القوات المسلحة والأمن والشرطة، والتي تخضع للقوانين واللوائح القومية لكونها فئات تابعة لأجهزة الدولة ذات الطبيعة السيادية.

(ب)- فئة موظفي بعض القطاعات الحيوية والأساسية أو تلك التي تحقق مصلحة ذات أولوية اقتصادية، اجتماعية أو حتى سياسية.

2. مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن أحكام الاتفاقية رقم:98 لسنة 1949⁽¹⁵⁾: لئن كان الهدف من الاتفاقية رقم:87، هو كفالة الحرية النقابية في مواجهة السلطات العامة، فإن الاتفاقية رقم:98 لسنة 1949 الخاصة بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية، تستجيب لدواعي الحرص على حماية الحقوق النقابية بالنسبة للأطراف الاجتماعية، وبالتحديد بالنسبة لأرباب العمل ومنظماتهم.

واعتبرت، هذه الأخيرة، مكملةً للاتفاقية رقم:87؛ حيث جاءت أحكامها جددً مختصرة، لا تتعدى ستة(06) مواد مصاغة بشكل عام وشامل.

ومثلما توفر الاتفاقية حماية للعامل بالنسبة للتصرفات التي يقصد بها جعل تشغيل العامل خاضعاً لشرط عدم انضمامه للنقابة (المادة 01/ف.02 من الاتفاقية)، فإنها، وعلى غرار ذلك، تكفل التمييز المناهض للنقابات، وتقيّد تسريح العامل أو أي إجراء آخر من شأنه الإضرار به بسبب نشاطه النقابي (المادة 02/ف.01 من الاتفاقية).

كما ترمي الاتفاقية إلى الحيلولة دون هيمنة أرباب العمل أو منظماتهم على النقابات العمالية نتيجة تدخلهم، سواء عند إنشائها أو تسييرها أو دعمها مالياً (المادة 02/ف.02 من الاتفاقية).

أما فيما يتعلق بنطاق سريان هذه الاتفاقية على فئة الموظفين العموميين، فقد ورد ضمن أحكام المادتين 05 و06، على التوالي، أن نطاق الضمانات التي تطبق على القوات المسلحة والشرطة محدد بالتشريع الوطني، وأن أحكام الاتفاقية لا تعالج وضع الموظفين العموميين، وأنه لا يجوز تفسيرها بصورة تمس بأوضاع وحقوق هؤلاء، بأي شكل من الأشكال.

ويجب عدم الاعتقاد بأن الاتفاقية، بهذه الصفة، تحرم الموظفين العموميين من أية حماية، فالبرجوع للأعمال التحضيرية للاتفاقية رقم:98، نجد أن واضعيها

قد انصرف ذهنهم لمضمون آخر غير ذلك المضمون المفهوم شكلياً وظاهرياً؛ فلقد كان لديهم الاعتقاد الراسخ بأن الموظف العمومي، مثله مثل جميع العمال، يجب أن يتمتع بضمانات حق التنظيم.

ومع ذلك، فإنّ هؤلاء الآخرين، راعوا أنّه في العديد من الدول يستفيد الموظف العمومي بضمان يؤمنه من أعمال التمييز أو التفرقة المحظورة في إطار أحكام هذه الاتفاقية، كما أخذوا في الاعتبار، كذلك، أن الموظف العام تحكم قواعد توظيفه وعمله قواعد قانونية لائحية وليست قواعد يتم تحديدها عن طريق التفاوض الجماعي.

ومن ثمّ، يفهم من سياق الاتفاقية أن المعيار الوحيد الذي اعتمده المؤتمرون، آنذاك، لتمييز فئة الموظفين العموميين هو معيار النظام القانوني واللائحي الخاص بهم، ذلك النظام الذي يفترض أن تقدم للموظفين العموميين ضمانات كافية ومساوية لتلك التي تقرها الاتفاقية⁽¹⁶⁾.

ولقد ثار التساؤل عمّا إذا كان هناك تناقض بين أحكام الاتفاقية رقم: 87، التي تقرر مبدأ الحرية النقابية لجميع فئات العمال وأرباب العمل "دون أي تمييز"، وأحكام الاتفاقية رقم: 98 التي تخرج فئة الموظفين العموميين من نطاق تطبيقها؟

وردّ البعض على هذا السؤال بالقول، أن هناك اختلافا قانونيا في مجال تطبيق كلتا الاتفاقيتين، ممّا يعني أن الدولة التي صدّقت على كليهما ستكون أمام مشكلة تنازع القوانين، لأنها وفقا للاتفاقية رقم: 87 ستكون ملزمة بأن تسمح لموظفيها العموميين بأن ينضموا للنقابة التي يختارونها، ولكنها، وبصفتها رب العمل بالنسبة لهؤلاء الموظفين وبصفتهم أجراء لديها، يمكنها أن تنكر حق هؤلاء في التنظيم وفقا لأحكام المادة 06 من الاتفاقية رقم: 98⁽¹⁷⁾.

وجاء رأي المستشار القانوني للمنظمة الدولية للعمل، آنذاك، مخالفا لهذا الرأي؛ فإنّ الاتفاقية رقم: 87، تقرر مبدأ الحرية النقابية لجميع العمال وأرباب العمل دون النص على استثناء بالنسبة للموظفين العموميين، ومن ثمّ، فإنّ

الاتفاقية رقم:98 تعالج فقط أحد أوجه الحق النقابي،أي حماية العمال من أعمال التمييز فيما يتعلق بالتوظيف.

وينفي جانب آخر من الفقه وجود أي تناقض بين الاتفاقيتين؛ فالاتفاقية رقم:98 لم يقصد بها استثناء تمتع الموظفين العمومية من حريتهم النقابية بقدر ما قصد منها إحالة تنظيم ممارستهم للحق النقابي للتشريعات الوطنية لكل دولة على حدى،حتى ترصد الاتفاقيات المتعلقة بالحرية النقابية أكبر قدر من التصديقات ولا تصطدم،كباقي الاتفاقيات، بالسيادة الوطنية والنظام العام للدولة العضو⁽¹⁸⁾.

والتفسير الراجح والأولى بالإتباع، بحسب رأينا،يقوم على أساس أن الاتفاقية رقم:87 أوردت أحكاما عامة،كان الهدف منها إقرار مبدأ الحرية النقابية بحد ذاته،تاركة المسائل التفصيلية لاتفاقيات أخرى أكثر دقة وتحديدا.

3. مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن أحكام الاتفاقية رقم:151 والتوصية رقم:159 لسنة1978:اعتمد المؤتمر الاتفاقية رقم:151 في 27 جوان 1978 بشأن حماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة،أو ما يطلق عليها"باتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة"، وتتناول الاتفاقية حماية حق التنظيم(القسم الثاني)،التسهيلات الممنوحة لمنظمات الموظفين العموميين(القسم الثالث)،إجراءات تحديد شروط الاستخدام(القسم الرابع)وكيفية تسوية المنازعات (القسم الخامس).

وقد قررت أحكام هذه الاتفاقية لتشمل بحمايتها جميع الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العمومية،وتذهب الاتفاقية بالحماية إلى أوسع درجة فيما يتعلق بتحديد النطاق الشخصي لسريانها،عندما نصت المادة الأولى منها على أنه:"تنطبق هذه الاتفاقية على جميع الأشخاص الذين تستخدمهم سلطات عامة إلى المدى الذي لا تنطبق عليهم أحكام أكثر فائدة في غيرها من اتفاقيات العمل الدولية"؛ فلم تكتف بنود الاتفاقية بإفادة كافة عمال القطاع العمومي

بالحماية، بل وأكثر من ذلك، يستفيد العامل من الأحكام التي تعتبر أكثر نفعاً له، والتي توجد ضمن اتفاقيات أخرى صادرة عن المنظمة.

ورغم ذلك، فقد أحالت بنود الاتفاقية بشأن الفئات العليا من موظفي الدولة (ذوي الوظائف القيادية أو الوظائف ذات الطابع السري، وكذا، رجال الشرطة والقوات المسلحة)، للتشريعات الوطنية السارية عليها (المادة الأولى/ف.02 و03 من الاتفاقية).

وتهدف الاتفاقية إلى توفير الضمانات الكافية لحماية الموظفين العموميين من أية أعمال تمييزية تستهدف المساس بحريتهم النقابية، أو تهدف إلى إخضاع استخدامهم لشرط عدم الانتماء، أو التوقف عن الانتماء للتنظيم النقابي، وحمايتهم من التسريح أو الإضرار بهم بسبب نشاطاتهم النقابية (المادة 04 من الاتفاقية).

وتدعو الاتفاقية إلى ضرورة توفير الاستقلال الكامل للتنظيمات النقابية لهؤلاء الموظفين اتجاه السلطات العمومية في أي مرحلة من مراحل حياة ونشاط هذه النقابات. (المادة 05 من الاتفاقية).

واستناداً لأحكام المادة 09 من الاتفاقية، فإن هذه الأخيرة، تقضي بضرورة تطبيق المساواة بين الموظفين العموميين وغيرهم من عمال القطاع الخاص في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية اللازمة للممارسة الفعالة لحقهم النقابي، مع مراعاة مقتضيات حسن سير المرفق العمومي بانتظام، وتحقيق المصلحة العمومية، وطبيعة المركز اللائحي والنشاط الوظيفي الذي يشتغلون به⁽¹⁹⁾.

الفرع الثاني: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن المواقف والاتجاهات الفقهية.

لقد تباينت آراء الفقهاء بصدد حق الموظفين العموميين في تكوين تنظيمات نقابية تتولى الدفاع عن مصالحهم المرتبطة بمركزهم الوظيفي اتجاه تعسف الإدارة، بين مؤيد ومعارض، ذلك ما سوف نحاول تسليط الضوء عليه بنوع من التفصيل فيما يلي:

أولاً: المواقف الفقهية المنكرة للحرية النقابية للموظف العمومي: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بوجود الحظر المطلق للتنظيم النقابي في القطاع العمومي⁽²⁰⁾، ويستند هؤلاء في تبرير رأيهم إلى الحجج والأسانيد التالية:

1. تعارض مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي مع مبدأ حسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد.⁽²¹⁾

2. تعارض مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي مع مبدأ التدرج الرئاسي.

3. تعارض مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي مع طبيعة المركز اللائحي لهذا الأخير.

4. الوظيفة العامة تكليف بأداء خدمة عامة.⁽²²⁾

ثانياً: المواقف الفقهية المؤيدة للحرية النقابية للموظف العمومي: يرى جانب كبير من فقهاء القانون الإداري، وجوب الاعتراف للموظفين العموميين بحق ممارسة الحق النقابي للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المرتبطة بمهنتهم، ويؤسسون رأيهم هذا بالعديد من الحجج والأسانيد، نذكر من بينها⁽²³⁾:

1. إن المركز اللائحي للموظف العمومي والطبيعة النظامية لعلاقته بالسلطة الإدارية لا يتناقضان، مطلقاً، مع الاعتراف بحقه في تكوين النقابات والانخراط فيها.

2. من الخطأ تصور قيام تعارض بين إقرار الحرية النقابية للموظف العمومي وبين مبدأ التدرج الرئاسي.

3. من الخطأ اعتبار الحرية النقابية مسألة متعارضة ومبدأ حسن سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراد.

الفرع الثالث: الحرية النقابية للموظف العمومي ضمن النظام القانوني الجزائري.

قرر تكريس "مبدأ الحرية النقابية" في الجزائر، لأول مرة، بموجب الدستور الجزائري لسنة 1989؛ حيث نصت المادة 53 منه على أن: "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين".

وخوّل المشرع الجزائري بمقتضى أحكام المادة الثالثة(03) من القانون رقم:90-14، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي⁽²⁴⁾، لكل من العمال الأجراء والمستخدمين حق تأسيس المنظمات النقابية والانخراط فيها بإرادة كاملة وحرّة؛ حيث جاء فيها: "يحق للعمال الأجراء من جهة، والمستخدمين من جهة أخرى، أن يكونوا لهذا الغرض تنظيمات نقابية أو ينخرطوا انخراطاً حراً أو إرادياً في تنظيمات نقابية موجودة...".

واستناداً لذلك، يظهر جلياً أن الحق النقابي قد أصبح مكفولاً ومقررّاً لجميع فئات العمال، بما في ذلك عمال القطاع العمومي، ذلك ما أكّده صراحة أحكام المادة "35" من الأمر رقم:06-03 المؤرخ في 15 جويلية لسنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛ حيث نصت على أنه: "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به".

وإن كانت مسألة الاعتراف بالحرية النقابية للعمال في القطاع الخاص قد لاقت إقراراً وإجماعاً من طرف غالبية الفقهاء والمشرعين الوطنيين، فإن هذا الحق لا يعترف به دائماً للموظفين العموميين. وإن كان المشرع الجزائري قد سلك بخصوص هذا الإشكال مسار الدول المؤيدة لحرية الموظف العمومي في تأسيس التنظيم النقابي والانخراط فيه بقصد الدفاع عن حقوقه المرتبطة بمهنته؛ إلا أن السؤال الذي يفرض نفسه في هذا المقام، يتعلق بالكيفية التي اعتمدها المشرع الجزائري لتنظيم الممارسة القانونية لهذا الحق على مستوى القطاع العمومي؟ هل كرّس، هذا الأخير، الحق النقابي لجميع فئات الموظفين العموميين، بما في ذلك موظفي المناصب القيادية وموظفي القطاعات العسكرية وكذا الأمنية، أم أنه أورد قيوداً تستثني بعض فئات موظفي القطاع العمومي من التمتع بالحق النقابي؟

وفضلاً عن ذلك، هل قرّر المشرع الجزائري ذات الامتيازات والحقوق لكل من نقابات القطاع الخاص ونقابات الموظفين العموميين فيما يتعلق بحرية النشاط والعمل النقابي؟

هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه، بنوع من التفصيل والتعمق، ضمن نقاط البحث التالية:

أولاً: النطاق الشخصي لمبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي والاستثناءات الواردة عليه:

لقد تمّ الاعتراف بالحرية النقابية للموظف العمومي في الجزائر، بصورة صريحة، ابتداء من سنة 1989؛ غير أن هذا الاعتراف المبدئي لم يأت بصورة مطلقة، يقرر هذا الحق لجميع فئات الموظفين لدى الدولة دون استثناء، ولم يأت، في الوقت ذاته، بوجه متعسف، يقرر ممارسة هذا الحق بقيود وشروطا تعجيزية تجعله أشبه بالحق المحظور، بل إنّ هذا الاعتراف قد جاء مشروطاً، يستثني العديد من الفئات من نطاق تطبيق هذا المبدأ، ويخرجها من إطار الحماية المقررة قانونياً.

فبموجب نص المادة "63" من القانون رقم: 90-14، أعلاه، قرّر المشرع، صراحة، استثناء العمال التابعين للدفاع والأمن الوطنيين لأحكام خاصة بهم. ويتأكد ذلك، من خلال استقراء نص المادة 02 من الأمر رقم: 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي نصت على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لأحكام هذا القانون الأساسي.

لا يخضع لأحكام هذا القانون القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

وتضيف المادة 03 من نفس الأمر، في فقرتها الثانية: "غير أنه، ونظراً لخصوصيات أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك، وكذا، المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام".

ولن يخفَ عن الباحث في مضمون وألفاظ النصوص أعلاه، إبداء جملة من الملاحظات واستخلاص مجموعة من النتائج، نذكر من بينها:

(أ)- إن كانت عبارات وألفاظ المادة 03، أعلاه، تفيد الحظر الجوازي للحرية النقابية بالنسبة للفئات المحددة في مضمونها، بما يعني إمكانية تقييد الحق النقابي بالنسبة لهذه الفئات بشروط أكثر صرامة وبإجراءات شكلية أكثر دقة عن تلك المقررة بالنسبة لسائر فئات الموظفين العموميين، وكذا عمال القطاع الخاص، والمحددة بموجب القانون رقم: 90-14، أعلاه؛ فإن عبارات وألفاظ المادة 02، في فقرتها الثانية، أعلاه، لا يمكن أن يستشف منها سوى الحظر المطلق لتشكيل التنظيمات النقابية بالنسبة لفئات الموظفين التالية: مستخدمي الأمن والدفاع الوطني، المستخدمون العسكريون، مستخدمو البرلمان.

(ب)- إن قائمة الفئات المستثناة، أو التي يمكن أن تستثنى، من نطاق تطبيق مبدأ الحرية النقابية على صعيد القطاع العمومي، المذكورة أعلاه، ليست محددة على سبيل الحصر، وأحياناً يمكن لكل من السلطات العمومية المعنية، وكذا الجهات القضائية المختصة، توسيعها للاعتبارات التالية:

* إذا كانت مقتضيات حسن سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراد تفترض ذلك؛

* إذا كانت المصلحة العامة للجمهور وللمرفق تقتضي ذلك؛

*إذا تعلق الأمر بمناصب وظيفية قيادية أو سلطوية يصعب تحقيق التوافق، بشأنها، بين الممارسة الفعلية لهذه الوظائف والسلطات وبين الحرية النقابية. ونذكر على سبيل المثال: المديرين العموميين للوزارات ومديرو المقاطعات ورؤساء الأكاديميات،... وكل المناصب التي تدخل ضمن نطاق المواد من 10 إلى 18 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي تحت تصنيف " المناصب العليا ذات الطابع الهيكلي أو الوظيفي".

ثانيا: النطاق الموضوعي لمبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي والاستثناءات الواردة عليه: بالرجوع لأحكام القوانين المتعلقة بالحق النقابي وحق الإضراب، وكذا، القانون الأساسي للتوظيف العمومي، يمكن لنا ملاحظة جملة من القيود والموانع القانونية التي تخضع لها فئة العاملين لدى الدولة، دون غيرها من عمال القطاع الخاص، والتي تجعل الممارسة العملية للنشاط النقابي مقيدة ومشروطة ومحددة في نطاق ضيق، إن لم نقل منعدم، ومن هذه القيود والموانع نذكر ما يلي:

(أ)- نص المادة 03، أعلاه، من القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، على إمكانية إيراد أحكام استثنائية فيما يتعلق بالحقوق والواجبات على فئات معينة من الموظفين.

(ب)- تقييد المشرع الجزائري سلطة الموظفين العموميين في اللجوء إلى الإضراب، أحد أنجع وسائل الهجوم النقابية، بضرورة مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل قدر أدنى من الخدمة الإجبارية، إذا ما تعلق الأمر بأنظمة يمكن أن يضر انقطاعها التام باستمرار المرافق العمومية الأساسية، أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية، أو تموين المواطنين، أو المحافظة على المنشآت والأماكن الموجودة (المادة 37 من القانون رقم: 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب).⁽²⁵⁾

(ج)- ضرورة احترام القدر الأدنى من الخدمة الإجبارية في المجالات المحددة حصرا بنص المادة 38 من القانون رقم: 90-02، أعلاه.

(د)-تصنيف رفض امتثال الموظف المعني بالقيام بالقدر الأدنى من الخدمة الإجبارية المفروض عليه، على أنه خطأ مهني جسيم (المادة 40 من القانون رقم:02-90).

ويصنف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كل رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول خطأ من الدرجة الثالثة (المادة 180 من الأمر رقم:03-06)، عقوبته قد تتدرج من التوقيف عن العمل من أربعة(04) إلى ثمانية (08) أيام، إلى التنزيل من درجة إلى درجتين، وتصل إلى حدّ الفصل من الوظيفة (المادة 163 من الأمر رقم:03-06).

كما تصنف المادة 181 من الأمر رقم:03-06، ذاته، كل أضرار مادية يتسبب فيها الموظف عمدا نتيجة الإخلال بالسير الحسن للمصلحة خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة، عقوبته قد تتدرج من التنزيل إلى الدرجة الوظيفية السفلى وتصل حتى التسريح و العزل من الوظيفة (المادة 163 من الأمر رقم:03-06).

ويؤيد ذلك، مضمون نص المادة 185 من الأمر رقم:03-06، أعلاه، والذي جاء فيه: "لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".

(ه)- أكثر من ذلك، فقد ذهب المشرع الجزائري ضمن أحكام المادة 43 من القانون رقم:02-90، المذكور أعلاه، إلى المنع المطلق من اللجوء إلى الإضراب في ميادين الأنشطة الأساسية التي قد يعرض توقفها حياة أو أمن المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر، ونذكر في هذا الخصوص الفئات التالية:القضاة، الموظفين الدبلوماسيين، مصالح الأمن، مصالح الحماية المدنية، مصالح شبكات الإشارة الوطنية، الجمارك وإدارة السجون.

خاتمة

توصلنا للقراءات والتعليقات التي قمنا بها خلال هذه الدراسة البسيطة والمختصرة لموقع مبدأ الحرية النقابية ضمن المعايير الدولية للعمل والمواقف الفقهية والنصوص القانونية للعمل وللوظيف العمومي في الجزائر بالنسبة لفئة

الموظفين العموميين، إلى استخلاص جملة من النتائج، والإفادة بمجموعة من الاقتراحات، نأتي إلى ذكر البعض منها فيما يلي:

(أ)- النتائج:

1. لقد أراد واضعو الاتفاقية رقم:87 تحديد النطاق الشخصي للحرية النقابية، على وجه شامل وعام، يَمَكِّن كل فئات العمال من تأسيس المنظمة النقابية التي يختارونها، ويمكنهم من النشاط النقابي الحر والمستقل عن أي تدخل إداري أو تأثير سياسي، في القطاعين العمومي والخاص.

وقد جاءت أحكام الاتفاقية رقم:98، أكثر صراحة ودقة، عن سابقتها؛ حيث نصت المادتين 05 و06 منها على التوالي، أن نطاق الضمانات التي تطبق على القوات المسلحة والشرطة تحددها تشريعات وطنية، وأن أحكام الاتفاقية لا تعالج وضع الموظفين العموميين، وأنه لا يجوز تفسيرها بصورة تمس بأوضاع وحقوق هؤلاء، بأي شكل من الأشكال.

2. لقد واجه المبدأ المقرر على المستوى الدولي مواقف فقهية وتشريعية معارضة لمسألة الاعتراف للموظف العمومي بالحرية النقابية على النحو المحدد ضمن المعايير الدولية للعمل، أو ربما حتى الاعتراف بالحرية النقابية مطلقاً.

وقد جاءت هذه المواقف المعارضة، من حيث الأسانيد والحجج، مؤسسة على نحو يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم:151 لسنة 1978 بشأن علاقات العمل في الخدمة العامة؛ حيث حددت المادة الأولى منها نطاق سريانها بناء على معيار "القاعدة الأكثر نفعاً"؛ ويعني ذلك استفادة العامل لدى القطاع العام إلزامياً بالأحكام المتعلقة بحريته النقابية الواردة ضمن المعايير الدولية للعمل، ما لم تكن التشريعات واللوائح الوطنية الخاصة بمركزه اللائحي وعلاقته برب عمله، تمنحه ضمانات وامتيازات أكبر بكثير من تلك المقررة على المستوى الدولي.

ومن ثمّ، يظهر جلياً أن آخر ما صدر عن المنظمة الدولية للعمل بشأن فئة الموظفين العموميين، إنّما يراعي، في المقام الأول، تطبيق المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية، المقررة في القانون العام، ويشترط، ألا تؤدي الممارسة الفعلية لحق

الموظف العمومي في النشاط النقابي إلى التعدي أو القضاء على هذه الأسس والمبادئ القاعدية.

3. وقد أثرت هذه المعايير المقررة على المستوى الدولي، وكذا، التباين والاختلاف في المواقف الفقهية والتشريعية، تأثيراً بالغاً وواضحاً على المشرع الجزائري، ويظهر هذا التأثير من زاويتين أساسيتين:

1.3. من زاوية محدودية النطاق الشخصي لمبدأ حرية الموظف العمومي في تأسيس النقابات؛ حيث جاء الاعتراف بحرية الموظف العمومي النقابية مشروطاً ومحدوداً في نطاق ضيق، يستثني العديد من الفئات من نطاق سريان المبدأ العام، ويخرجها من إطار الحماية المقررة لها قانوناً، وفي ذلك، فقد تضمنت القواعد الوطنية حظرين:

1.1.3. حظر مطلق: ويشمل فئة المستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني ومستخدمي البرلمان (المادة 63 من القانون رقم: 90-14 والمادة 02/ف.02 من الأمر رقم: 06-03).

2.1.3. حظر نسبي: ويشمل الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، وأساتذة التعليم العالي والباحثين، والمستخدمين التابعين للأمن الوطني والحرس البلدي، وإدارة الغابات، والحماية المدنية، والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية، وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية، وإدارة السجون، وإدارة الجمارك، وأمناء الضبط للأسلاك القضائية، وإدارة الشؤون الدينية.

2.3. من زاوية محدودية النطاق الموضوعي لمبدأ حرية الموظف العمومي في النشاط والعمل النقابي؛ ويظهر ذلك جلياً، من خلال دراسة الأحكام والقواعد الخاصة بممارسة الإضراب في القطاع العمومي في الجزائر؛ حيث قيدت المادتين 37 و38 من القانون رقم: 90-02، العديد من فئات الموظفين بشرط الامتثال لأوامر التسخير الصادرة عن رئيس عملهم بقصد توفير القدر الأدنى من الخدمة، وأين منعت المادة 43 من نفس القانون، العديد من الفئات، وهي تقريبا نفس الفئات التي يشملها الحظر المطلق والنسبي بالنسبة لحقها النقابي، من اللجوء مطلقاً لاستعمال

الإضراب كوسيلة ضغط، تحت طائلة المسؤولية التأديبية، والتي قد تصنف كخطأ مهني جسيم عقوبته من الدرجة الرابعة (المادة 163 من الأمر رقم: 03-06).

4. خلاصة قولنا في هذا الإطار، توصلنا إلى القول بأن التعامل مع موضوع الحرية النقابية للموظف العمومي ليس بالأمر الهين ولا السهل؛ فالبحث والتحليل فيه يضعنا أمام إشكاليات التوفيق والتوازن بين مبادئ وأسس الوظيفة العمومية اللازمة لتحقيق مصلحة المرفق العمومي وجمهور المواطنين، من جهة، ومصلحة الموظف العمومي في التعبير عن آرائه والدفاع عن حقوقه، حتى لا يتحول إلى مجرد عبد مأمور أو آلة يحركها الرئيس الإداري وفقا لنزواته وطموحاته، من جهة أخرى.

واستنادا لذلك، فإننا نتفهم الصياغة العامة والمرنة التي اعتمدها واضعو المعايير الدولية للعمل بشأن هذه المسألة، وحسناً فعلوا عندما تجنبوا الدخول في التفاصيل والنقاط التي تشكل مواطئ تعارض وتناقض تلتقي فيها الحريات الأساسية للموظف العامل مع مبادئ القانون العام الداخلي، لأنه، حالة العكس، ستظل هذه المعايير المقررة دولياً مجرد حبر على ورق، قيمتها أدبية، غاياتها مثالية، وتطبيقها استحالة قانونية.

وبخصوص المشرع الجزائري، فإن الوضع يختلف وإن سكوته في العديد من المواطئ، وإغفاله للكثير من التفاصيل، ضف إلى ذلك عمومية ومرونة الصياغة التي اعتمدها في تنظيم المسألة، يضعنا أمام إشكاليات قانونية ليست لها حلول، ويصدمنا بواقع مؤلم، حيث تقابل فيه المحاولات والجهود المبذولة من طرف الموظفين العموميين ونقاباتهم في سبيل تكريس حقوقهم المهنية والدفاع عن مصالحهم الوظيفية، دائماً، بقيود إدارية تعسفية وإجراءات تأديبية غير قانونية، تفرغ مبدأ الحرية النقابية المقرر دستورا وقانونا من محتواه، وتحوله إلى مجرد مبدأ صوري وشكلي لا أكثر.

(ب)- الاقتراحات:

في نهاية هذا البحث الموجز، ارتأينا تقديم مجموعة من الاقتراحات، كالتالي:

1. إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بفئة الموظفين العموميين، على نحو مفصل ومستقل عن النصوص والقواعد المقررة لعمال القطاع الخاص، مراعاة للاختلاف القائم بين الفئتين من حيث المركز القانوني ومن حيث علاقة العمل.
2. إعادة صياغة نص المادة "03" من الأمر رقم: 03-06، في فقرتها الثانية، على نحو يبين فيه مجال الحظر المحدد في مضمونها بالنسبة للفئات المحددة في إطارها.
3. تبني المشرع الجزائري لقواعد وأحكام تقر بمبدأ المساواة في الاستفادة من المزايا النقابية ووسائل العمل النقابي بين فئتي الموظفين العموميين وغيرهم من عمال القطاع الخاص. وكذا، مبدأ الاستقلالية والحياد في أداء المهام النقابية، على نحو يحظر فيه قانونا، وبصورة مطلقة أن تؤدي النشاطات النقابية إلى التأثير على المركز الوظيفي لعمال القطاع العمومي.
4. تقرير أحكام ردية تنطبق على الرؤساء الإداريين في حالة ارتكابهم لتصرفات وأعمال من شأنها التمييز بين الموظفين بسبب نشاطاتهم النقابية، أو من شأنها عرقلة عمل النقابات على مستوى المؤسسة الإدارية، أو من شأنها تفضيل نقابة على أخرى.
5. الاهتمام بالتكوين والتثقيف النقابي لعمال القطاع العمومي، كأحد مستلزمات ومتطلبات النضال النقابي؛ ففي غياب درجة من الوعي الحضاري بالحقوق والحريات النقابية لدى فئة الموظفين العموميين، وبانتفاء ثقافة عمالية قانونية بإجراءات ممارسة هذه الحقوق والحريات، وأمام غياب التكوين الفني لهؤلاء؛ حيث يخلط غالبيتهم بين النقابة، كتنظيم مهني مطلب، وبين لجنة الخدمات الاجتماعية، كتنظيم اجتماعي، ستظل السلطة التقديرية المطلقة في يد الإدارة ورؤسائها، وستبقى نداءات وطلبات العمال مجرد "صدى"، إجابته الوحيدة " الصمت أو اللامبالاة".

الهوامش

1 حول نشأة المنظمة الدولية للعمل، أنظر:

N. Valticos, Droit international du travail, T.08, éditions Dalloz, Paris, 1983, pp.05 et ss./V.Y. Ghebali, L'organisation internationale du travail(O.I.T.), Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, éditions Georg., Vol.03, 1987, pp.21-28./ Cf. James and T. Shotwell, The origins of the international Labor Organization, vol.01, Columbia University Press, New-

York,1934, pp.24 et ss./ G.A. Johnston, The international Labour Organization,(Its work for social and economic progress),Europa publications, London,1970, pp.05 et ss./M. Miné et d'autres, Droit social international et européen en pratique, groupe Eyrolles édition, Mayenne, France,2010, pp.15 et 16./ S. Hennion, Droit social européen et international, Thémis droit/Presses universitaires de France, Paris,2010, pp.07-11.

2 تمثل المنظمة الدولية للعمل، منذ نشأتها، المنظمة الوحيدة على المستوى الدولي، التي تضم في عضويتها ممثلين عن الحكومات، ممثلين عن أرباب العمل وممثلين عن العمال، بفئاتهم المختلفة. وقد تكرر "مبدأ التمثيل الثلاثي"، الذي تقوم عليه بنية المنظمة، منذ سنة 1919؛ حيث تضمنت أحكام معاهدة "فرساي" ودستور المنظمة أحكاما تنص على أنه: "يعقد المؤتمر العام لممثلي الأعضاء دوراته كلما حدث ما يتطلب اجتماعه، على ألا تقل هذه الدورات عن واحدة كل سنة. ويتألف المؤتمر من أربعة (04) ممثلين لكل من الأعضاء يكون اثنان منهم مندوبين حكوميين، بينما يكون أحد الآخرين في وفد العضو مندوبا عن أصحاب العمل وثنان مندوبا عن العمال ... (المادة الثالثة/الفقرة الأولى من دستور المنظمة)، أنظر:

(Liberté syndicale et respect des droits de l'homme), Centre Europe-Tiers Monde, site internet mis à jour le : 07/02/2014 : <http://www.cetim.ch/fr/interventions/61/liberte-syndicale-et-respect-des-droits-de-lhomme>

3 أنظر:

V.Y. Ghebali , Op.cit., p.111.

4 أنظر:

N. Valticos, The role of the I.L.O(present action and future perspectives), in Human Rights, Thirty years after the Universal Declaration, publié sous la direction de B.G. Ramcharan, LaHaye-Boston-Londres, 1979, pp.211-231./G.A.Johnston, Op.cit., pp.150-157./C.LaHovary, Op.cit., pp.59-70.

وأيضاً: عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة، دور النقابات في الحياة الدستورية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص ص. 754-851./سعيد فهم خليل، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية (دراسة في ضوء أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1993، ص ص. 239-243.

5 ويعبر عن ذلك الأستاذ يانوبولوس: "بأن مؤسسي منظمة العمل الدولية كانوا يريدون تحقيق نموذج اجتماعي مستوحى من الرأسمالية الإنسانية والتي لا تعدو أن تكون اشتراكية معتدلة،...، فإن ظلم وعدم عدالة الرأسمالي يجب أن يتم تصحيحه بواسطة التعاون بين رأس المال والعمل، وهي لا تتعد كثيرا عن الاشتراكية المعتدلة". أنظر:

D. Cf. Yiannopoulos, La protection internationale de la liberté syndicale ,L.G.D.J ., 1973, p.08.

6 حيث جاء النص الأصلي، كالآتي:

« Si les normes internationales du travail sont la pierre angulaire des activités de l'O.I.T., la liberté d'association est, sans aucun doute, la pierre angulaire du droit du travail au niveau national et international » in:

C. La Hovary, Op.cit., p.59.

7 وقد عبّر عن ذلك الأستاذ "جونستون" (Johnston)، قائلاً:

“ The principle of freedom of association is one of the means of improving the conditions of the workers and establishing universal peace .”.in:
G. A. Johnston, Ibid.

8 عجزت المنظمة الدولية للعمل على التصدي لهذه المطالب: إذ ليس لها الحق، أصلاً، في تلقي شكوى من منظمة نقابية وطنية أو دولية ضد حكومة دولة عضو فيها في غياب اتفاقية تسمح بذلك. أكثر تفصيل، أنظر:

D. Cf. Yiannopoulos, Op.cit., p.12.

9 إن الأسباب الرئيسية لهذا الفشل تكمن في التعديلات التي طرحت أثناء المناقشة، والخلافات الناشئة بشأنها ومفادها ضرورة عدم الاكتفاء بإقرار الجانب الإيجابي لحرية الانضمام إلى النقابة، ووجوب إقرار حرية الانضمام بمفهومها الإيجابي والسلبي، أي حرية الانضمام وحرية عدم الانضمام وكذا حرية الانسحاب، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، هناك جانب آخر من جوانب المشروع الذي أطاح بالمتبقي من عناصر التفاهم أو الاتفاق، وهو الجانب المتعلق بترك سلطة تقديرية للدولة في تحديد الإجراءات الشكلية الواجب توافرها حتى يمكن للنقابة أن ترى النور.

واعتبر الأستاذ "عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة"، هذه التعديلات أنها لم تكن تهدف إلى تغيير في المشروع المقترح وإنما كانت تفرغه من مضمونه.

ويرجع الأستاذ "فالتيكوس" (Valticos) الأسباب الحقيقية لفشل المحاولة، إلى الاعتبارات السياسية الناجمة عن وجود نظم شمولية (régimes totalitaires) في أوروبا وغيرها من القارات. ويقر العديد من رجال القانون بأن الوقت، آنذاك، لم يحن بعد، وأن الساحة الدولية لم تكن مهيأة لإقرار هذه الاتفاقية، وأنه يجب التأجيل إلى وقت لاحق.

أنظر: عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص. 767.

وقال الأستاذ "جونستون" (Johnston) بهذا الصدد:

“ The times were out of joint, and it was necessary to wait for better days” . in:

G.A. Johnston, Op.cit., p.151.

10 أيدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا القرار بقرار خاص صدر عنها في دورة نوفمبر/ديسمبر سنة 1947، تعلن فيه:

" إن حق النقابات الذي لا يمكن التنازل عنه في حرية العمل، شأنه شأن الضمانات الاجتماعية الأخرى، أساسي لتحسين مستوى العمال ورفاهيتهم الاقتصادية".

11 وفي سنة 1947 تبنت المنظمة الاتفاقية رقم: 84 لعام 1947 بشأن عمال الأقاليم غير المتمتعة بالسيادة، مثلت هذه الأخيرة، الاتفاقية الأولى التي تضمنت في جوهرها قواعد موضوعية في صعيد الحرية النقابية تقرر حق كل من العمال وأرباب العمل في التكتل لأغراض غير مخالفة للقانون، الحق في المفاوضة الجماعية، الحق في تبني إجراءات بسيطة وسريعة للفصل في النزاعات العمالية، الوساطة،... وإلى غير ذلك من القواعد والأحكام التي تنحدر من إقرار مبدأ الحرية النقابية ليشمل تطبيقه، آنذاك، 69 إقليم دولة غير متمتعة بالسيادة. أنظر:

N.Valticos,Op.,cit.,pp.246-247./L. Swepston, Droits de l'homme et liberté syndicale(évolution sous le contrôle de l'O.I.T.),R.I.T.,Vol.137,n° 02,1998,p.189.

12 فقد نصت المادة 09 من الاتفاقية رقم: 87 لعام 1948 على ما يلي:"1-تحدد القوانين أو اللوائح

القومية مدى سريان الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة.

2-طبقاً للمبدأ المنصوص عليه في الفقرة 08 من المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، فإن تصديق أي عضو على هذه الاتفاقية لا يمس أي قانون أو حكم أو عرف أو اتفاق قائم يمنح القوات المسلحة والبوليس ضمانات أكثر سخاء مما ورد في هذه الاتفاقية".

13 جاء إقرار الاتفاقية رقم: 87 للحق في الإضراب بصيغة سلبية على ذات النحو الذي قرر فيه حق الموظفين العموميين في التكتل، ويفهم ذلك من خلال استقراء نص المادة 03 من الاتفاقية ذاتها؛ حيث اعتبر الإضراب إحدى الوسائل الأساسية التي تمكن النقابة من التمتع بحرية تامة في التنظيم والنشاط والعمل .

فبالاستناد إلى المواد 03، 08 و10 من الاتفاقية، أعلاه، ترى لجنة خبراء تطبيق الاتفاقيات والتوصيات أن الحظر المطلق للإضراب، في غير حالات الموظفين العموميين الذين يعملون كممثلين لأجهزة السلطة العامة، من شأنه أن يشكل قيوداً هاماً على إمكانيات عمل ونشاط النقابات.

كما أكدت لجنة الحرية النقابية المنبثقة عن مجلس إدارة المكتب الدولي للعمل، لدى دراستها للشكاوى المتصلة بموضوع الإضراب، أن حق الإضراب معترف به، عادة، للعمال ومنظماتهم كوسيلة شرعية للدفاع عن مصالحهم المهنية، وأنه يمكن التسليم ببعض القيود على حق الإضراب في بعض الحالات، وتأتي على رأسها، إضراب عمال القطاع العمومي وخدمات المرافق الحيوية.

أكثر تفصيلاً، أنظر: تقرير لجنة الخبراء لعام 1959، ص.124/ف.68./تقرير لجنة الخبراء لعام 1965، ص.98./تقرير لجنة الخبراء لعام 1983، ص.64 وما يليها.

وكذلك ، أنظر: تقرير لجنة الحرية النقابية رقم: 99، النشرة الرئيسية لمنظمة العمل الدولية، المجلد: 50، رقم: 03/ف.39 وف.98./تقرير لجنة الحرية النقابية رقم: 54، النشرة الرسمية لمنظمة العمل الدولية، المجلد: 17، رقم: 03، ص.327.

14 يقول في هذا الشأن، الأستاذ "بلانشارد" (Blanchard) :

« Sometimes particular classes of public servants are singled out, on the grounds of their special responsibilities or functions ,for exclusion from the general right to associate or from the right to associate with officials of a lower grade .(This may apply to officials engaged in the administration of the state ,or personnel in public institutions or in public enterprises ,or to those in the higher levels of the administration or who occupy managerial or supervisory positions of trust).

The I.L.O. view is that these groups should be entitled to establish their own organizations and that ,where association with other public servants is not allowed ,the legislation should apply this restriction only to persons exercising important managerial or policy-making responsibilities Although the armed forces and the police are the only classes that may be excluded under Convention n.87 from the right to establish trade unions and also ,may be excluded fire service personnel and prison staff _the latter on the grounds that they are comparable to the police . ». in:

F. Blanchard, Freedom of association,(a workers' education manual),2nd edition, International Labour Office, Geneva, 1987,pp.23-25.

15 ويجزم غالبية الفقهاء، على أن الاتفاقية رقم: 98 جزء لا يتجزأ من الاتفاقية رقم: 87، أعلاه. فهي بمثابة النص التكميلي الذي لا يمكن فصل أحكامه عن النص الأصلي. يقول في ذلك الأستاذ "عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة": "إن ضمانات الحرية النقابية المقررة في الاتفاقية رقم: 87 لسنة 1948 تصبح ناقصة إن لم يتم استكمالها بضمانات أخرى تهدف هذه المرة إلى حماية الحرية النقابية ليس ضد تدخلات السلطات العامة فقط، وإنما ضد تدخلات واعتداءات شريك عقد العمل وهو بصفة خاصة رب العمل". أنظر: عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص. 787.

وتضيف الأستاذة "لاهوفاري" (La Hovary) في هذا المقام:

« Considérées depuis longtemps comme les conventions clés contenant les normes fondamentales de la liberté d'association à des fins syndicales..., ces conventions représentent un véritable consensus sur les droits fondamentaux que recouvre le principe de la liberté d'association et de la négociation collective en leur donnant une expression juridique . » . in :

C. la Hovary, Op.cit., p.59.

16 لم يرد في الاتفاقية ما يفيد إلزام الدول بتوفير حماية للموظفين العموميين خاصة بحقهم في التنظيم إذا ما كان يوجد في تشريعاتهم الخاصة ما يقرر هذه الحماية، وأنه، وعلى العكس من ذلك، إذا ما انعدمت هذه الحماية، فإن الالتزام الدولي يبرز هنا ليقدر حماية لهؤلاء الموظفين.

فقد كان نص المادة 06 من الاتفاقية قبل صياغته نهائياً، على النحو الآتي: "أحكام المواد السابقة لا تنطبق على الموظفين العموميين الذين يستفيدون من نظام قانوني خاص للتوظيف والذي يجعلهم بمنأى عن التعدي على ممارسة حقهم في التنظيم".

أكثر تفصيلاً، أنظر: محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص ص. 115-119.

17 أنظر:

D. Cf. Yiannopoulos, Op.cit., pp.58 et 59.

18 تقول في هذا المقام الأستاذة لاهوفاري

« La C.98.....est d'application quasi générale , excluant de son champ également les membres des forces armées et de la police, mais aussi les fonctionnaires publics(art.5et6), Il n'est nullement question ici de refuser les droits de la C.98 à certains travailleurs ,mais uniquement de laisser son application être déterminée par la législation nationale. »

ويستند هذا الاتجاه في تبرير آرائه إلى الأسانيد والمبررات التي قدمتها كل من لجنة الخبراء ولجنة

الحرية النقابية، فيما يتعلق بإشكالية استثناء الموظفين العموميين. لتضيف الأستاذة قائلة:

« Ainsi ,seuls les fonctionnaires exerçants des activités propres à l'administration de l'Etat peuvent être exclus de la C.98(fonctionnaires des ministères ou organismes gouvernementaux du même type),les autres personnes employées par le gouvernement ,des entreprises publiques ou des institutions publique autonomes devraient bénéficier des garanties de la convention .La C.98 s'applique donc par exemple: aux enseignants et au personnel des hôpitaux publics ,des postes et des télécommunications . » . in :

C. La Hovary, Op.cit., p.65.

19 واعتمدت في نفس الدورة، التوصية رقم:159 بشأن إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، والتي تدعو إلى أنه: "في البلدان التي تطبق إجراءات الاعتراف بمنظمات الموظفين العموميين من أجل تحديد المنظمات التي تتمتع بشكل تفصيلي وحصري، بالحقوق المبينة في الأقسام (03) و(04) و(05) من الاتفاقية رقم:151، فإن هذا التحديد يجب أن يستند على معايير موضوعية ومحددة سلفاً تتعلق بالصفة التمثيلية للمنظمات".

وتوصي بنود التوصية رقم:159، كذلك، بالألا يكون تطبيق المعايير أعلاه، مشجعاً على تعدد المنظمات النقابية التي تشمل ذات فئات الموظفين المنتمين لمصلحة واحدة. أكثر تفصيل في هذا الشأن، أنظر:الصادق شعبان،(الحقوق السياسية للإنسان في الدساتير العربية)، موسوعة حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، المجلد الثالث، دار العلم للملايين، 1989، ص.146-147. 20 أنظر: فوزي حبيش، الموظف العام حقوقه وواجباته، المؤسسة الصحفية الأردنية، عمان، 1982، ص 17 ومايلها.

21 ويعبر عن ذلك الأستاذ "محمد يحي أحمد كرج" بقوله: "لنتخيل مدى الارتباك الذي قد ينجم عن انقطاع توريد الكهرباء، أو الغاز، أو عن توقف مرفق الأمن، فكيف سيؤمن الناس على أرواحهم وأموالهم؟ وكيف ستصير حياتهم؟ لاشك أنه لو حدث مثل هذا الانقطاع في عمل واحد من هذه المرافق العامة، ستصاب حياة الناس بأضرار قد لا نتصور أبعادها". (محمد يحي أحمد كرج، حقوق وحريات الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، ص.456).

22 أنظر: ناصف إمام سعد هلال، إضراب العاملين بين الإجازة والتحرير، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1984، ص.294 ومايلها.

23 أنظر: محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص.15.

24 قانون رقم: 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990 (ج.ج.ج. رقم: 33 لسنة 1990) المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 91-30 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 (ج.ج.ج. رقم: 08 لسنة 1991)، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم: 96-12 المؤرخ في 10 جوان 1996 (ج.ج.ج. رقم: 36 لسنة 1996).

25 القانون رقم: 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، (ج.ج.ج. رقم: 06 لسنة 1990)، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 (ج.ج.ج. رقم: 68 لسنة 1991).