

## واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام

الدكتور عادل الطبطبائي  
استاذ القانون العام المساعد  
كلية الحقوق - جامعة الكويت

### تمهيد وتقسيم:

إن الحقوق السياسية والمدنية التي يعترف بها المشرع للموظف بممارستها تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تعتنقها هذه الدولة أو تلك. ففي الدول الدكتاتورية تتطلب القوانين هناك اتفاقا تاما بين الأفكار السياسية التي يعتنقها النظام الحاكم وتلك التي يجب أن يؤمن بها العاملون في المرافق العامة. وعلى العكس من ذلك نجد في الدول التي تتبنى أنظمة حكم ديمقراطية، أنها تسمح لموظفيها بقدر أكبر من حرية الاعتقاد والتفكير السياسي. ففي هذه الأنظمة يعتبر الموظف مواطنا حرا قبل كل شيء، فيعترف له بممارسة حقوق المواطن السياسية، كحق الانتخاب والترشيح للمجالس البرلمانية والادارية المختلفة. وله حرية التعبير عن آرائه بكافة الطرق والوسائل المشروعة التي يبيحها القانون.

ولكن الموظف، من جانب آخر، يعتبر أداة من أدوات الادارة التي تحقق به أهدافها وهو الأمر الذي يفرض تقييد حريته في التعبير عن آرائه، وذلك

بالقدر اللازم لحسن سير المرفق العام . اذ يجب عليه أن يتخذ الحيلة والتحفظ وهو يعبر عن آرائه بصورة لا تعرض أداء المرفق العام للوظائف المناطة به للتشويه، أو تجعل ممارسة الموظف لمهامه الوظيفية في المرفق الذي قام بانتقاده أمرا صعبا .

إن الهدف من وراء فرض واجب التحفظ على الموظفين هو حماية مصلحة المرفق وتأكيد مبدأ مساواة المستفيدين من خدماته، وذلك بتأمين حصولهم على الخدمات من قبل العاملين فيه دون الخشية من وجود تفاوت في أدائها من قبل هذا الموظف أو ذاك، لمجرد أن آراء الموظف السياسية أو سلوكه السياسي العام يتفق أو يختلف مع المستفيد من خدمات المرفق . وبذلك يتأكد مبدأ هام من المبادئ التي تحكم المرافق العامة عند أدائها لوظائفها، ألا وهو مبدأ حياد هذه المرافق تجاه المستفيدين من خدماتها .

ولا يتصف واجب التحفظ بالجمود، بل هو واجب متغير، يختلف مداه من موظف إلى آخر، وذلك حسب طبيعة الوظائف التي يمارسها ومركزه الوظيفي . بل أن المكان الذي يمارس فيه الموظف حقه بالتعبير عن آرائه له وزنه في تحديد درجة الالتزام بهذا الواجب .

وإذا كان الموظف، كأصل عام، يستطيع استخدام كافة الوسائل التي يبيحها القانون للتعبير عن آرائه، ما لم يخرج عن حدود واجب التحفظ، إلا أن استخدام بعض الوسائل، يعتبر أشد خطرا على الموظف من بعضها الآخر، نظرا لطبيعة الآثار التي يتركها استخدام بعض وسائل التعبير عن الرأي على أداء الموظف لمهامه .

لذلك تكون دراستنا لواجب التحفظ على النحو الآتي : -

**الفصل الأول : الطبيعة القانونية لواجب التحفظ .**

**الفصل الثاني : النشاط المخل بواجب التحفظ .**

## الفصل الأول

### الطبيعة القانونية لواجب التحفظ

إن دراسة الطبيعة القانونية لواجب التحفظ تتطلب منا أن نحدد أولاً كيفية ظهور هذا الواجب في نطاق الوظيفة العامة، كأحد الواجبات المفروضة على الموظفين العاملين في مرافق الدولة المختلفة. وإذا كانت الأحكام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي قد سجلت أول ظهور لهذا الواجب منذ وقت طويل نسبياً، إلا أن تبني المشرع له قد تأخر كثيراً، بل أن إدراج هذا الواجب ضمن قائمة الواجبات الملقة على عاتق الموظف العام اقتصر على بعض القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة في قطاعات معينة، دون أن يتبنى المشرع فكرة إدراجه في نطاق قانون الخدمة المدنية، بوصفه الشريعة العامة لشئون الوظيفة العامة، إكتفاء منه بما إستقرت عليه أحكام القضاء من قواعد وأحكام تبين حدود هذا الواجب ومداه.

ولا شك أن دراسة الطبيعة القانونية لواجب التحفظ تقتضي منا كذلك أن نحدد الأساس القانوني الذي يستند إليه، في ظل عدم وجود نصوص قانونية أو لائحية تنظم وجوده، وتحدد مداه. كما أن تحديد هذا الأساس يساعد، من ناحية أخرى، على تحديد مضمون هذا الواجب.

ولا تكتمل دراسة طبيعة هذا الواجب القانونية دون تحديد الخصائص العامة التي يتصف بها، والتي تعين، هي الأخرى دون شك، على تحديد مضمون هذا الواجب.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي :-

المبحث الأول : ظهور واجب التحفظ وتحديد مضمونه.

المبحث الثاني : الأساس القانوني لواجب التحفظ.

المبحث الثالث : الخصائص العامة لواجب التحفظ.

## المبحث الأول

### ظهور واجب التحفظ وتحديد مضمونه

ذكرنا أن واجب التحفظ ظهر لأول مرة في بعض الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي، لينتقل بعدها إلى رجال الفقه الذين عكفوا على دراسته لبيان مضمونه، والعناصر التي يتكون منها. لذلك نبين أولاً كيفية ظهور هذا الواجب، ثم نحدد ثانياً مضمونه.

## المطلب الأول

### ظهور واجب التحفظ

سادت النظرية التعاقدية العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة في أول الأمر، وإذا كانت هذه النظرية قد تطورت من كونها تنظر إلى هذه العلاقة أن مبناها عقد اجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي وعقد وكالة إذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني، أقول تطورت هذه النظرية إلى تكييف هذه العلاقة بين الطرفين على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام. غير أن هذا التطور في تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة لم يكن له تأثير كبير على فكرة التحفظ<sup>(١)</sup>. التي كانت نبتتها الأولى قد بدأت بالظهور في ذلك الوقت.

---

(١) يستخدم بعض الفقهاء العرب اصطلاح واجب التحفظ كمقابل للمصطلح الفرنسي L'obligation de reserve. وعلى خلاف ما هو شائع فإن كلمة تحفظ هي كلمة عربية. فمن الناحية اللغوية نجد أن إصطلاح التحفظ يعني، كما ورد في المعجم الوسيط لمجمع اللغة العربية بمصر، طبعة عام ١٩٦٠، ج ١ ص ١٨٤ في مادة حفظ ما يأتي: -

تحفظ بالشيء عني به.

وتحفظ الكتاب بذل جهدا في حفظه.

وتحفظ على الشيء صانه.

ومن الواضح أن أيا من هذه المعاني لا تدل على مضمون الاصطلاح الفرنسي. غير أنه مع ذلك جاء في لسان العرب المحيط لابن منظور، ج ١ ص ٦٧٣ أن من معاني التحفظ هو «قلة الغفلة في الأمور والكلام».

إن الموظف المتعاقد مع الإدارة يفرض عليه عقده، أن يكرس كل وقته، وكل جهده في خدمة الادارة التي يعمل لديها.

فما دام الموظف أجيرا يعمل لمصلحة الادارة، فإن عليه أن يوظف فكره وآرائه في خدمة سياسة الحكومة والأفكار التي تؤمن بها. ولذلك فأن فكرة اعتناق الموظف آراء أخرى غير تلك التي تهيمن على فكر الحكومة يعتبر أخلاقا منه بالتزاماته التعاقدية تجاهها.

ولعل هذا المفهوم كان هو المهيمن على فكر وزير العدل الفرنسي عندما أصدر بتاريخ ١٨٢٤/٦/٢٠ منشوره إلى العاملين في خدمة الحكومة الفرنسية، حين أشار صراحة إلى ضرورة تطابق الآراء بين الادارة والعاملين لديها، مستبعدا أي احتمال بوجود رأي يخالف ما تعتقد به الحكومة لدى موظفيها<sup>(٢)</sup>.

ولكن ازدياد إعداد الموظفين في الإدارات الحكومية المختلفة في العديد من الدول، كفرنسا، وانجلترا، والدول العربية، دفع بعض الكتاب إلى التساؤل عن مدى التزام الموظفين بمطابقة أفكارهم لتلك التي تعتنقها الحكومة، لا سيما وأن الموظف أولا وقبل كل شيء مواطن حر، له حق التفكير، وحق التعبير عن أفكاره هذه، لا سيما خارج المرفق العام الذي يعمل به، فالموظف إذا كان ملتزما - بنظر بعض الكتاب - بما يفرضه عليه عمله من التزامات وقيود أثناء العمل داخل المرفق، إلا أنه يسترد حريته خارجه، إذ لا يمكن تقييده بأعباء الوظيفة والتزاماتها حتى خارج أوقات العمل الرسمية.

---

= ولا شك أن هذا المعنى هو ما يقابل الاصطلاح الفرنسي، كما يعني ذلك أن كلمة (تحفظ) هي كلمة عربية.

وقد قال الشاعر :

أني لأبغض عاشقا متحفظا لم تنهمه أعين وقلوب

(٢) أنظر في ذلك : Marcel Piquemal: Le fonctionnaire, Devoirs et obligations, Tome. 2, 2 ed, Paris, 1979, P. 189.

والواقع أن مثل هذا الاتجاه لا يسلم به بعض الفقهاء، ذلك لأن الدخول في سلك الوظيفة العامة إذا كان أمرا إختياريا، إذ لا يملك أحد إجبار المواطن على الإنضمام إلى سلك الخدمة العامة، إلا أن مجرد القبول بخدمة الدولة، والإنضمام إلى جهازها الوظيفي يفرض عليه بعض الالتزامات، وفي مقدمتها ضرورة إحترامه للحكومة التي يعمل في خدمتها<sup>(٣)</sup>.

وما أن جاء القرن العشرين حتى ظهرت فكرة واجب التحفظ بكل وضوح، لأن قرار الدخول في سلك الوظيفة العامة يؤدي تلقائيا إلى فرض قيود على حرية الموظف في التعبير عن آرائه وأفكاره.

ولعل أول إستعمال لاصطلاح التحفظ Reserve كان من قبل مجلس الدولة الفرنسي في حكم Terrisse عام ١٩١٩ عندما قضى أن سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه عندما سمح لنفسه أن يكون طرفا في الجدال الانتخابي الدائر حول تسمية المجلس البلدي الجديد في ١٩١١/١١/٥<sup>(٤)</sup>.

ولكن اصطلاح التحفظ تأخر إستخدامه كثيرا من قبل المشرع في فرنسا إذ ظهر أول مره في المرسوم الخاص بتنظيم سلك القضاء الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٢، حين منع في المادة العاشرة منه القضاة من أظهار أية مشاعر من طبيعة سياسية تتنافى مع التحفظ المفروض عليهم في وظائفهم. ثم جاء الاستخدام الثاني للمصطلح في النظام الوظيفي الخاص بأعضاء مجلس الدولة

---

(٣) المرجع السابق، ص ١٨٩ هامش ٣٠.

(٤) يشير Piquemal إلى أن العديد من الكتاب يرى أن اصطلاح التحفظ قد استعمل لأول مره من قبل مجلس الدولة الفرنسي في حكم Charlon الصادر بتاريخ ١٩٢٨/٦/١٣، أو إلى حكم Bouzanquat بتاريخ ١٩٣٥/١/١١. وكلا من هذين التاريخين متأخر نسبيا عن حكم Terrisse الذي ورد فيه هذا الاصطلاح حسب رأيه.

- أنظر في ذلك Piquemal، المرجع السابق، ص ١٩٠، هامش ٣١.

الصادر عام ١٩٦٣. كما ظهر المصطلح عام ١٩٧٢ في النظام الوظيفي الخاص بالعسكريين<sup>(٥)</sup>.

كما نص القانون الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/٢٦ الخاص بالتعليم العالي في المادة (٥٧) منه على أن الأساتذة والباحثين يملكون حرية تعبير كاملة واستقلالاً تاماً في ممارستهم لوظائفهم التعليمية ونشاطهم في مجال البحوث، مع مراعاة واجب التحفظ، طبقاً للتقاليد الجامعية، ونصوص القانون الحالي<sup>(٦)</sup>.

أما قانون الوظيفة العامة الفرنسي الجديد الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٧/١٣، فلم يتضمن أية إشارة إلى واجب التحفظ. وقد بنت الحكومة وجهة نظرها بعدم تضمين القانون هذا الواجب على أساس أن البناء القانوني الذي شيده القضاء الإداري يغني عن إدراج هذا الواجب في القانون، لأن ذلك لو تم لا يعني إجراء أي تعديل على مدى الالتزام بهذا الواجب من قبل الموظفين، والذي يفرض عليهم جميعاً، ولكن بمستويات مختلفة، إذ سوف يستمر النظر لكل حالة على حدة<sup>(٧)</sup>.

وهكذا يكون اصطلاح التحفظ قد وجد طريقه إلى التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة بمختلف صورها في فرنسا.

ولا يختلف وضع واجب التحفظ في الوظيفة العامة في الدول الأخرى عنه في فرنسا، فقد نبعت الفكرة من واجب الحياد الذي يجب أن يتصف به المرفق تجاه المستفيدين من خدماته، وهو الأمر الذي يفترض كذلك أن يمارس العاملون فيه هذا الحياد تجاههم. وهكذا نجد نظام الوظيفة العام الانجليزي الصادر عام ١٩٤٦ يقوم على فكرة الحياد السياسي للموظف من حيث المبدأ. حيث تبلور فكرة التحفظ هناك بالسماح للموظف الإنجليزي بإستعمال حقه

---

(٥) المرجع السابق، ص ١٩٠.

(٦) أنظر في ذلك : Pierre Gaborit, Droits et obligations du statut générale des Fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales, A.J.D.A, No. 4, 1984, P. 186.

Pierre Gaborit: Op. cit., P. 186.

(٧) أنظر :

بالتصويت، وإمكانية إنتمائه إلى حزب سياسي، والدفاع عن مشاركته العامة في بعض الأنشطة السياسية مثل المناقشات والاجتماعات العامة<sup>(٨)</sup>. وأخيراً التزام الموظف بالاستقالة في حالة رغبته بالترشيح لمناصب سياسية أو إدارية. وظهرت الفكرة كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية على أثر صدور ما يعرف بـ Hatch Act بتاريخ ١٩٣٩/٨/٢ المعدل بتاريخ ١٩٤٠/٧/١٩ والذي قبل من حيث المبدأ الحياد السياسي لأغلبية الموظفين الإتحاديين، هذا الحياد الذي لا يمنع الموظف من الإنتهاء إلى حزب سياسي معين، أو المشاركة في اجتماعاته، والتصويت، والتوقيع على المذكرات الاحتجاجية. ولكن واجب الحياد السياسي يفرض على الموظف مع ذلك إلا يشارك بفاعلية في مسيرة الحزب الذي ينتمي إليه، أو جمع التبرعات لصالحه<sup>(٩)</sup>.

وإذا عدنا إلى الكويت فإننا نجد أن مفهوم واجب التحفظ غير معروف لدى المشرع الكويتي، إذ لم يرد في تشريعات الوظائف العامة المختلفة هذا المصطلح في نظام الموظفين والتقاعد الصادر عام ١٩٥٣ والذي وضع موضع التنفيذ عام ١٩٥٥. كما لم يرد ذكر هذا الواجب في كادر عمال الحكومة الذي وافقت عليه اللجنة التنفيذية العليا في ١٩٥٥/٨/٣٠ على أن يعمل به إعتباراً من ١٩٥٥/٧/١. كما أغفل قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ أي إشارة إلى هذا الواجب، وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

وإذا كانت تشريعات الوظيفة العامة لم تنص على واجب التحفظ، فكذلك فعلت التشريعات الوظيفية الخاصة، كالقانون الخاص بالسلك القضائي، والسلك العسكري، والقوانين المنظمة للوظيفة العامة في مختلف الهيئات والمؤسسات العامة.

والقضاء الكويتي هو الآخر لم يستخدم في أي من أحكامه القليلة - التي

---

(٨) أنظر : Piquemal: Op. cit., P. 191.

(٩) أنظر في التفاصيل المرجع السابق، ص ١٩١.



صدرت قبل إنشاء الدائرة الادارية في المحكمة الكلية عام ١٩٨١ - مصطلح واجب التحفظ، في الوقت الذي كان ممنوعا عليه التعرض لقرارات الادارة بالالغاء إلا في نطاق ضيق، ومن ضمن هذا النطاق كان الطعن بالقرارات الصادرة من المجالس التأديبية. ومع ذلك فإن المحاكم الكويتية لم تتعرض لهذا الواجب. كما نجد الاتجاه نفسه بعد إنشاء الدائرة الادارية، حيث لم نجد في الأحكام العديدة التي أصدرتها هذه الدائرة أية إشارة إلى هذا الواجب.

ولا يعني خلو التشريعات الكويتية، وأحكام القضاء، من الإشارة إلى هذا الواجب، عدم التزام الموظفين في الكويت بمضمونه، إذ يفرض على كافة العاملين في سلك الوظيفة العامة استنادا إلى المبادئ العامة التي تفرض على الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته. بل لعنا نجد في بعض عبارات قانون الخدمة المدنية الكويتي ما يشير إلى وجود هذا الواجب. فالمادة (٢٤/ ف ٥) من هذا القانون تبين أنه يجب على الموظف (أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب). فهذا النص يعني أنه يقع على عاتق الموظف الإمتناع عن كل ما من شأنه أن يعرض المرفق العام الذي يعمل فيه للانتقاد أو يلحق الضرر به، أو باستمرار بأداء وظائفه نتيجة لسلوكه. فقد حكم بأن إقامة علاقة بين الأستاذ الجامعي واحدى طالباته يشكل مساسا بشرف الجامعة ونبل مهنة التدريس العالي، مما يشكل خرقا لواجب التحفظ<sup>(١٠)</sup>.

كما نجد المادة (٢٥/ ف ٤) من قانون الخدمة المدنية الكويتي تنص على أنه يحظر على الموظف ( أن يستغل وظيفته لأي غرض كان . . )، ولا شك أن من صور إستغلال الوظيفة العامة أن يحول مكان ممارسته لمهامه الرسمية إلى أداة لنشر الأفكار والمعتقدات السياسية التي يؤمن بها، مما يجعل المرفق العام يبدو وكأنه واجهه لهذا الحزب السياسي أو ذاك.

---

C.E., 20 juin 1958, Louis, Rec, P. 368.

(١٠) أنظر :

أشار إليه : Serge Salon et Jean Charles Savignax, Fonction Publique, Agents de :

l'Etat des collectivités locales et des grands services publics, Dalloz, 1976, P. 191.

## المطلب الثاني مضمون واجب التحفظ

تكفل الدساتير في العادة حرية الرأي للأفراد، وتحرص على تأكيد ذلك عبر نصوصها المختلفة. فالدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ ينص في المادة (٤٧) منه على أن (حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون، والنقد الذاتي والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني).

كما ينص الدستور الكويتي في المادة (٣٦) منه على أن (حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون). كما تنص المادة (٣٥) من الدستور على أن (حرية الاعتقاد مطلقة . . .).

والواقع أن حرية الرأي تتضمن إمكانية النقد والمعارضة للسياسة الحكومية، سواء كان ذلك عن طريق الكتابة، أو الحديث، أو باتخاذ أعمال مادية. لأن النظام الديمقراطي يتضمن في الأساس حق المعارضة للحكومة التي تقبض على زمام السلطة. ومثل هذا الحق لا يمكن أن تقتصر ممارسته على وقت الانتخابات وممارسة حق التصويت، وإنما في كل حين، وبكل الوسائل المشروعة المتاحة. فهل تتفق هذه الحرية التي يتمتع بها الأفراد مع وضع الموظف العام؟

الواقع أن الموظف بوصفه مواطنا عاديا يملك حق التعبير عن آرائه بكل حرية وفي الحدود التي يسمح بها القانون، ولكن المواطن قد تكون له صفة أخرى، كأن يكون موظفا، فهل يمكن له أن يباشر هذه الحقوق بصورة تامة، كما لو كان مواطنا عاديا، وبصرف النظر عن صفته الاخرى كموظف لدى الحكومة، أم أن هذه الصفة تفرض عليه بعض القيود في سلوكه وتصرفاته، وكذلك في طريقة ومدى ممارسته لحقوقه الدستورية، ومن بين هذه الحقوق حقه بالتعبير عن آرائه وأفكاره؟

الأصل، كما قلنا أن الفرد حر، في حدود القانون، في التعبير عن الأفكار التي يؤمن بها، وله حق ابداء رأيه بكل الوسائل التي يسمح بها القانون. ولكن الدولة من جانب آخر، لا تفرض، من حيث المبدأ، دخول سلك الوظيفة على أحد، فإذا ما إتجه أحد الأفراد إلى الانضمام إلى سلك الوظيفة العامة، فإنه بإرادته يكون قد أخضع نفسه للقيود والالتزامات التي يفرضها مركزه القانوني الجديد، ومن بين هذه القيود تقييد حقه بالتعبير عن آرائه وأفكاره ومشاعره.

إن المقصود من ذلك تحديد طريقة ممارسة الموظف لحرية في التعبير عن آرائه، ذلك لأن هذه الحرية يتنازع وجودها حقوق ومصالح أخرى: فهناك أولا مصلحة الموظف نفسه باعتباره مواطنا، إذ يجب ألا تؤدي صفته كموظف عام إلى الانتقاص من حرياته كمواطن. وهناك ثانيا مصلحة الدولة في اختيار العاملين الذين يستطيعون التحكم بإرادتهم ومشاعرهم الخاصة تجاه المستفيدين من خدمات المرافق العامة. وهناك ثالثا وأخيرا مصلحة المتفاعلين من المرافق العامة التي يجب أن تتسم بالحياد التام تجاهها، فلا يستخدم العاملون فيها اتجاهاتهم ومشاعرهم السياسية أو الدينية معيارا للتمييز بين المتفاعلين من هذه المرافق<sup>(١١)</sup>. إذ أن على الموظف ألا يجعل من الوظيفة التي يشغلها أداة لتنفيذ برنامج أيا كان. إذ أنه ضد حسن أداء المرفق العام لوظائفه أن يبدو كواجهة لحزب سياسي أو جماعة دينية أكثر منه كمستول عن المصالح العامة التي أخذت الدولة على عاتقها إشباعها<sup>(١٢)</sup>.

إن عدم إتفاق الفرد مع التوجهات السياسية للحكومة هو أمر من حقه كمواطن، ولكن صفته كموظف تفرض عليه عدم عرض وجهات نظره الخاصة بالسياسة الحكومية داخل أروقة المرفق العام الذي يعمل فيه، ذلك لأن

---

(١١) أنظر في ذلك: Georges Burdeau: Les libertés Publiques 4 ed, 1972, Paris, P. 235-236.

(١٢) أنظر في ذلك: Rene Bourdoncle: Fonction Publique et liberté d'opinion en droit positif

Francais, paris, 1957, P. 78.

- André de Laubadère: Traité de droit administratif, 6 ed, Paris, 1975, P. 83.

رؤسائه في هذا المرفق هم من بين أعضاء الحكومة التي يقوم بتوجيه انتقاداته لسياساتها.

ولما كان المرفق العام يجب أن يتصف بالحياد تجاه المستفيدين من خدماته، فإنه يخشى أن يؤثر هذا السلوك من الموظف على واجب الحياد الذي يلتزم به المرفق العام. أما خارج المرفق فالأصل أن الموظف العام يسترد حريته خارج نطاق وظيفته، ألا أنه يجب عليه مع ذلك، أن يراعي في حياته الخاصة مركزه الوظيفي. فليس هناك من حاجز حقيقي بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما. إذ لا يمكن أن نميز بصورة تامة وقاطعة بين تصرفات الموظف خلال أوقات العمل الرسمية وتلك التي يقوم بها بعد أن تغلق المرافق العامة أبوابها إلى حين شروق شمس اليوم التالي، ومعاودة العمل من جديد. لأن كثيرا من تصرفات الموظف في نطاق حياته الخاصة تؤثر تأثيرا واضحا في مركزه الوظيفي، ومن ثم، في حسن سير المرفق الذي يعمل فيه. فالتصرفات التي تمس استقلال الموظف وكرامته تمس بطريقة غير مباشرة استقلال وكرامة المرفق الذي هو جزء منه وأداته للعمل. لذلك لم يكن غريبا أن يتطلب من الموظف الابتعاد عن التصرفات التي تؤثر في سمعته ومركزه الوظيفي، حتى لو كانت هذه التصرفات تبدر من الموظف خارج نطاق عمله، أو كونها داخلة ضمن نشاطه الاجتماعي عموما.

ويترتب على ذلك أن الموظف إذا كان يستطيع أن يعرض لوجهات نظره المختلفة خارج المرفق، إلا أن عليه أن يراعي صفته كموظف لدى الدولة، وهذا ما يفرض عليه أن يكون تعبيره عن آرائه وأفكاره في حدود معينة. إذ يجب ألا تؤدي هذه الآراء إلى جعل ممارسته لوظائفه داخل المرفق فيما بعد صعبة. إنه لا يمكن تصور استمرار أحد الأشخاص في العمل بمرفق يقوم بمهاجمة سياساته وقراراته كمواطن، ثم يقوم بتنفيذ هذه السياسات ويضع قرارات المرفق موضع التطبيق بصفته موظفا يعمل فيه. إلا يهاجم هذا الشخص نفسه في هذه الحالة؟ إن من الصعب تقبل فكرة استمرار مثل هذا الموظف بأداء عمله أمام الجمهور، في مرفق قام بمهاجمة سياساته علنا، أن ذلك

يؤثر بدون شك، على فكرة حياد المرفق. ويتضح لنا من ذلك أن رابطة الموظف بادارته لا تنقطع بمجرد أن تغلق الإدارات الحكومية أبوابها إلى صباح اليوم التالي، وإنما هي رابطة مستمرة إلى ما بعد هذا الوقت بما تفرضه من قيود والتزامات، ولا سيما فيما يتعلق بحرية التعبير عن آرائه وأفكاره السياسية<sup>(١٣)</sup>.

ونستخلص مما سبق أن على الموظف واجب التحفظ واتخاذ الحيطة والحذر وهو يعبر عن آرائه وأفكاره السياسية سواء كان ذلك داخل المرفق العام أم خارجه. فإذا كان يمكنه أن يعبر عن أفكاره وآرائه إلا أن مماسة هذا الحق يجب ألا تؤدي من جانب آخر، إلى جعل ممارسته لوظائفه لاحقاً أمراً صعباً، أو تمس حياد المرفق العام تجاه الجمهور.

إن واجب التحفظ هو عبارة عن نوع من تصحيح السلوك، أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والإعتدال في سلوكه على وجه العموم.

والواقع أن واجب التحفظ هو من أصعب الواجبات على محاولات التحديد والتعريف الدقيق. لأن غياب العناصر الموضوعية بين ما يجب الامتناع عن التصريح به، وما يمكن أن يعبر عنه، هو السبب في عدم التحديد الدقيق لمضمون هذا الواجب<sup>(١٤)</sup>.

ومع ذلك فإنه يمكن القول أن هذا الواجب يتصف بأنه واجب سلبي، بمعنى أنه يتطلب من الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه أن يسيء إلى المرفق الذي يعمل فيه، أو يعرضه للانتقاد أمام الآخرين. وبعبارة أخرى أنه لا يمكن محاسبة الموظف على مشاعره واعتبارها خطأ وظيفياً يستوجب العقاب، وإنما لا بد من سلوك يصدر من الموظف يتناقض مع حسن ممارسة الوظيفة العامة، أو يلحق الضرر بالمرفق. وأن يصدر هذا السلوك منه شخصياً وبصورة إرادية، وبشكل يعبر فيه عن مشاعره علانية. وعندئذ لا نكون أمامه التزام باتخاذ

Bourdoncle: Fonction Publique, op. cit., P. 81 et P. 100.

(١٣) أنظر:

Piquemal: Op. cit., P. 192.

(١٤) أنظر:

الحيطة أو التحفظ، وإنما في مواجهة خرق لهذا الواجب<sup>(١٥)</sup>.

ويتضح لنا من ذلك أن واجب التحفظ غير محدد المحتوى، أنه - كما يقول البعض - فكرة مشهورة أكثر منها محددة. ولا شك أن عدم التحديد هذا يمكن أن يشكل ضماناً لحرية التعبير عند الموظفين وليس العكس كما يمكن أن يتصور لأول وهلة. إن عدم تحديد مضمون هذا الواجب يكون عامل مرونة يسمح بتكييف محتواه حسب ظروف كل موظف، والمركز الذي يحتله، والمكان الذي يمارس فيه وظائفه، ونطاق الصلاحيات والاختصاصاته المناطة به. إن هذا الواجب، لا يشكل اذن عامل ضغط على حرية التعبير وابداء الرأي عند الموظفين، وإنما هو نظام يسمح بتحديد نطاق ممارسة هذه الحرية، بما يكفل للقاضي إمكانية التوفيق بين المصلحة العامة وحق الموظف بابداء رأيه وحرية التعبير عنها<sup>(١٦)</sup>.

وإذا كانت الإدارة قادرة على إعتبار كل نقد سياسي لتصرفاتها يمثل مساساً بها، أو توجيه أهانة لمكانتها، مما يجعل تكييف تصرف الموظف من قبلها على أنه خرق لواجب التحفظ كسلاح خطير بيدها، ولا سيما عندما تميل إلى إعتبار المصالح الإدارية الخاصة بمثابة مصالح عامة، إلا أنه يجب، مع ذلك، ألا ننسى أن رقابة القضاء الإداري على مسلك الإدارة في هذا المجال كفيلة بإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح<sup>(١٧)</sup>.

ومما يزيد من صعوبة تحديد نطاق هذا الواجب أن مضمونه يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتنقه الدولة. ففي ظل الأنظمة الدكتاتورية يطلب من الموظف درجة أكبر من الالتزام بواجب التحفظ، بل

---

Alain Di Stefano, op. cit., P. 122.

(١٥) أنظر :

- Lombart (Patrice) : Le droit personnel à l'expression des opinions, Paris, 1975, P. 232.

Lombart: Op. cit., P. 232.

(١٦) أنظر :

- Alain Di Stefano: Op. cit., P. 122-123.

- Piquemal: Op. cit., P. 192.

(١٧) أنظر :

يمكن القول أنه يفترض بالموظف أن يجعل أفكاره متطابقة تماما مع فكرة الحكومة السياسي، وأنه أداة للتعبير عن منهاجها السياسي. ولذلك نجد في الدول التي تتبنى نظام الحزب الواحد، أنها تتطلب من الموظفين - في الغالب - الانتماء إلى هذا الحزب، إذ أن التداخل بين التنظيمين قائم بشكل يجعل من الصعب التمييز بينهما<sup>(١٨)</sup>.

وعلى العكس من ذلك، في الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي، إذ يتمتع الموظف بحرية أكبر في التعبير عن آرائه ومعتقداته، حتى ولو كانت معارضة للسياسة الحكومية طالما أنه قد التزم بواجب التحفظ المفروض عليه.

## المبحث الثاني الأساس القانوني لواجب التحفظ

إن غياب النصوص التشريعية والقانونية التي تحدد واجب التحفظ من الأنظمة الوظيفية، دفع بعض الكتاب إلى محاولة تحديد الأساس القانوني لهذا الواجب. ولا يغير من ذلك، أن بعض التشريعات المنظمة لأوضاع الوظيفة العامة قد ذكرت هذا الواجب، كما هو الحال في فرنسا بالنسبة للتشريعات الخاصة بالقضاة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، إذ لا زال المشرع يرفض أن يدرج في قانون الوظائف العامة هذا الواجب إستنادا إلى التراث القضائي في هذا المجال. هذا ما يتطلب منا إذن أن نحدد الأساس القانوني لواجب التحفظ.

ونستعرض في مطالب متعددة المعايير التي استند إليها في تحديد هذا الأساس القانوني.

---

Louis Fougère : Le Fonction Publique, Bruxelles, 1966, P. 331.

(١٨) أنظر :

- Jean de Soto: Droit administratif, Paris, 1981, P. 155.

## المطلب الأول

### معيار تبادل المصالح

يعود أصل هذا المعيار إلى الحكم الذي أصدرته المحكمة العليا في إمارة موناكو بتاريخ ١٣/٤/١٩٣١ بمناسبة قيام أحد الموظفين بالمشاركة في مظاهرة ضد الحكومة، إذ رأت المحكمة أن من حق الموظف أن يمارس الحقوق والحريات التي كفلها الدستور له كمواطن، ولكن، بسبب صفته الوظيفية، فإن هذه الممارسة يجب أن تكون في نطاق أضيق من ذلك الذي يتمتع به المواطن العادي. ويرجع السبب في هذا الاختلاف - بنظر المحكمة - إلى أنه نتيجة طبيعية، لإختلاف العلاقات التي تربط الدولة بالموظفين، وتلك التي تربطها بالمواطنين. ففي ظل العلاقة بين الدولة والموظف هناك منافع ومصالح متبادلة بين الطرفين. فالموظف يستفيد من الوظيفة التي توفرها الدولة له، بمقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة. وهذه الالتزامات لا يتحدد نطاقها داخل المرفق العام فقط، وإنما تمتد لتشمل سلوك الموظف خارج المرفق كذلك. إذ يتطلب منه الإمتناع عن كل ما من شأنه إثارة العداوة أو الإستنكار، أو تلوّث شرف الوظيفة والموظف، ذلك لأن سلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق أو خارجه<sup>(١٩)</sup>.

والواقع أن هذا المعيار يثير بعض النقاط المهمة، فهو يشير إلى أن الأصل في واجب التحفظ هو العلانية التي تصاحب طرح الآراء وممارسة حرية الرأي، أكثر من كونه الآراء نفسها التي يبدئها الموظف. وهذه نقطه مهمه ، بلا شك .

ومن جانب آخر، من الواضح أن هذا المعيار قد قيل به تأثراً بالأفكار التعاقدية التي كانت تحكم علاقات الموظفين بالإدارة. إذ يمثل العقد وسيلة إستفادة الموظف المادية من الدولة، مقابل الألتزامات التي يفرضها عليه النظام الوظيفي. ولكن الفكرة التعاقدية لم تعد قائمة اليوم، إذ حلّت محلها فكرة

---

(١٩) أنظر في عرض هذا الأساس: Bourdoncle: Fonction publique, op. cit., P. 85-86.

- Vincent, Part. I, op. cit., P. 145.



المركز اللائحي أو التنظيمي للموظف. وهو الأمر الذي اختفت منه فكرة تبادل المنافع التي بنيت عليها المحكمة معيارها.

## المطلب الثاني

### معيار مصلحة المرفق العام

يتجه البعض إلى بناء الأساس القانوني لواجب التحفظ على فكرة مصلحة المرفق العام، بمعنى أن سلوك الموظف العام يجب ألا يجعل وظيفة المرفق محل إتهام أو انتقاد. فإذا كانت الوظيفة العامة تقوم على أساس خضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة، فإن هذا الخضوع يجب أن ينظر إليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرافق العامة بأداء وظائفها بانتظام واضطراد. وترتب على ذلك أن هذا الخضوع ينبغي أن يقتصر على الحدود التي يكون فيها ضروريا لتحقيق حسن أداء المرفق العام لوظائفه<sup>(٢٠)</sup>.

ويرى البعض من أنصار هذا الاتجاه أنه في ظل غياب النصوص القانونية واللائحية المنظمة لواجب التحفظ، فإن الأساس القانوني لهذا الواجب يجب أن يتمثل في فكرة مصلحة المرفق من ناحية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة من ناحية أخرى. أو بعبارة أخرى فكرة حياد المرفق تجاه المتعاملين معه. ذلك لأن الوظيفة العامة - بنظر أصحاب هذا الاتجاه - لا تتطلب بحد ذاتها تقييدا لحرية الموظفين بإبداء آرائهم والتعبير عنها، كما لا تتطلب ممارستها من المتعاملين مع المرافق العامة التخلي عن كل إمكانية بأن يكون لهم رأي سياسي معين، وإنما كل ما تتطلبه هذه الوظيفة من شغلها أن يتأكد من عدم تعارض الآراء التي يعلنها مع حق سير المرافق العامة بأداء وظائفها، ومع إحترام مبدأ المساواة من المستفيدين من خدماتها<sup>(٢١)</sup>. وبعبارة أخرى أن فكرة

(٢٠) أنظر في ذلك : Bonnard: not sous L'avis Tribunal supreme de Monaco, 13 Avril 1931, chibait,s, 1932-4-1.

أشار اليه Bourdoncle في كتابه الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٨٧.

- أنظر أيضا في هذا الاتجاه : Vincent, Part.I, op. cit., P. 145.

Alain Di Stefano: Op. cit., P. 111- 122 et P. 122.

(٢١) أنظر في ذلك :

حياد المرافق العامة تكوّن التوافق الضروري بين وضع التبعية الذي يوجد فيه كل موظف تجاه السلطة السياسية، والإعتقاد الراسخ بأن كل موظف يملك حرياته الأساسية التي ينبغي أن يتمسك بها. أن المرافق العامة توجد في الواقع لإشباع الحاجات العامة ولتحقيق المصالح العامة لا مصالح السلطة السياسية التي قامت بإنشائها. ويترتب على ذلك أن وجود الموظفين في المرافق العامة ليس لتحقيق أهداف السلطة السياسية وإنما لإشباع حاجات المستفيدين من هذه المرافق، وهذا ما يتطلب منهم الالتزام بواجب الحياد تجاههم. إن حياد المرافق العامة الذي يتضمن حياد الموظفين يكون هو الأساس إذن لواجب التحفظ، الاحتراس، أو الاعتدال في التعبير عن الرأي الذي يختلف حسبها إذا كان الموظف داخل المرفق أم خارجه وحسب الوظائف التي يمارسها<sup>(٢٢)</sup>. ومن الواضح أن هذا المعيار تأثر بفكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري التي سادت لمدة طويلة في كتابات العديد من الفقهاء، ولا يزال عدد كبير منهم مؤمنا بها.

إذ بموجب هذا المعيار تتحدد حرية الموظف بالتعبير عن آرائه في الحدود التي لا تعرض أداء المرفق العام لوظائفه للخطر، أما خارج هذا النطاق، فإن الموظف العام يستعيد حريته كاملة.

### المطلب الثالث

#### معيار المشاركة في السلطة العامة

يتجه البعض إلى القول أن الأساس القانوني لواجب التحفظ هو درجة مساهمة الموظف في ممارسة السلطة العامة. إذ يجب أن تنقيد حرية الموظف بالتعبير عن آرائه بقدر مشاركته في ممارسة السلطة العامة.

وهذا المعيار قد تأثر بنظرية السلطة العامة كأساس للقانون الإداري.

وبموجب هذا المعيار فإن مباشرة الموظف العامة لمظاهر السلطة العامة

تتطلب منه أن يجد من حرته في التعبير عن آرائه، وقد تصل ممارسة هذه الحرية إلى درجة العدم بالنسبة لطائفة الموظفين القياديين الذين يفترض تطابق فكرهم السياسي مع السياسة الحكومية<sup>(٢٣)</sup>.

وإنجته بعض أصحاب هذا الاتجاه إلى منطلق آخر لبناء الأساس القانوني لواجب التحفظ وهو تقديم لمعيار مصلحة المرفق كأساس للواجب حيث يرون أن النظرية الحالية للوظيفة العامة لا تؤدي إلى قبول ما يترتب عليها من نتائج تقبلا تاما، فضلا عن أن واقع الإدارة الحالي يؤدي إلى الإعراض عن هذه الفكرة. لأن الحقيقة تتمثل في وجود علاقة متبادلة بين السلطة والوظيفة، حيث لا يوجد ولاء للمرفق منفصل انفصالا تاما عن الولاء للسلطة، ومن ثم لا يمكن القول أن ثمة نوعين من الالتزام بواجب التحفظ. فإذا كان الموظف في سبيل أدائه لواجباته الوظيفية مخلصا، فإن إخلاصه هذا يقوده حتما نحو إخلاصه للسلطة لسبب بسيط جدا، هو أن الموظف يبقى في الحقيقة الوجه الظاهر للسلطة، أو بعبارة أخرى أن الموظف هو الإدارة المعبرة عن إرادة النظام الذي تديره الحكومة. إذ لا يمكن قبول أن تجتمع الرغبة في تغيير نظام الحكم ودستور الدولة مع البقاء في العمل لدى الحكومة. إن الدعوة الثورية - التي هي دعوة فردية في الأصل - يصعب أن تتوافق مع المساهمة الجادة، وفي وقت واحد، في إدارة نظام أو في ممارسة سلطة، وهذان العنصران هما جوهر الوظيفة العامة، حيث يكون وضع الموظف الصحيح في ممارسة السلطة وإقامة النظام، وهما اللذان يحددان مضمون واجباته في الالتزام بالتحفظ والاحتباس<sup>(٢٤)</sup>.

ومن جانب آخر - يقول أنصار هذا الاتجاه - إنه لا يمكن التسليم كذلك بمقولة أن الإخلال بواجب التحفظ يتمثل بتجاوز النقد الصادر من الموظف لحدود المعقول، كأن يتضمن شتائم، أو يضحك المسائل في حين أنها لا تستحق ذلك، أو أن يجعل ممارسة الوظيفة في المستقبل أمرا صعبا، إن هذا القول لا

---

(٢٣) أنظر في عرض هذا المعيار: Bourdoncle: Fonction Publique., op. cit, P. 87-88.

(٢٤) أنظر في ذلك: Robert Catherin, le fonctionnaire Francais Paris, 1973, P. 148-149.

يمكن إعتباره كميّار قانوني، لأن ما يملئ ذلك هو ضرورة حسن التصرف، إذ لا توجد إمكانية من الناحية العملية للتوفيق بين كل الظروف أو هذه الاحتمالات.

إذ الواقع أن المناقشات العامة التي تجري داخل المرفق أو خارجه تعتبر من معوقات سير المرفق بانتظام، أما الانتقادات التي تقع خارج المرفق حول الإدارة الفنية للمرفق، فهي لا تتعلق بالالتزام بواجب التحفظ، وإنما بواجب آخر هو بلا شك واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية<sup>(٢٥)</sup>.

ويخلص أنصار هذا الاتجاه إلى القول أن الجدل حول الالتزام بواجب التحفظ لا حدود له، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار العوامل السياسية. فالنقابات والأحزاب السياسية التي تعتبر نفسها المدافع الملتزم عن الموظفين وعن الحريات العامة لا بد وأن تعارض وبشدة أية محاولة من جانب السلطة لتحديدتها.

والواقع أن إساءة استعمال الحق لا تكون حقا بذاتها كما هو معروف، فإن الدولة، شأنها في ذلك شأن أي شخص آخر، لا يمكن أن تقبل كل شيء تطالب به هذه الجماعات، أو أن تتسامح فيه، لا سيما إذا كان ذلك يمس مصالحها أو يؤدي إلى تفتيت وجودها. أن الأفراد بحاجة حتما إلى الحرية والحق والعدالة، ولكن هذه الحاجة يجب ألا تتحول لتصبح علاقة بين سجان وسجين، وعندئذ فإن للموظفين كل الحق في أن يتظلموا من التعسف، وهذا لا ينفي أن حسن التصرف يجب أن يكون رائدهم دائما في عملهم. وإذا كان لا يوجد من حيث المبدأ، الزام لأحد في العمل بالوظيفة العامة، إلا أن الفرد عندما يقرر برغبته هذا الاختيار، فإن عليه أن يلتزم بالإعتبارات الوطنية ويحترمها حتى يمكن للحكومة من جانبها إحترامه، وإحترام هذه الاعتبارات كذلك<sup>(٢٦)</sup>.

---

Catherin, op cit., P. 149-151.

(٢٥) أنظر في شرح هذا الاتجاه :

Catherin, op. cit., P. 151-152.

(٢٦) أنظر :

وينتقد البعض هذا المعيار بالقول أنه معيار غير دقيق لأنه يختلط مع معيار مصلحة المرفق، والذي يغني عنه في الواقع، ذلك لأن الموظف عندما يباشر سلطاته ويتحمل مسئولياته، فإن ذلك لا يعني ضرورة أن تتطابق أفكاره السياسية مع وجهات نظر الحكومة. وإذا كان هذا الأمر مطلوباً بالنسبة لطائفة الوظائف العليا أو القيادية، فإن الواقع أن مباشرة السلطة العامة لا تقتصر على شاغلي هذه المجموعة من الوظائف، وإنما مباشرة هذه السلطة تمتد كذلك إلى كافة فئات الموظفين الذين يساهمون في استمرار الحياة العامة في الدولة، أي في المرافق الأساسية المرتبطة بحياة الأفراد، كالمرافق الاقتصادية، ومرفق الأمن. . . الخ. إن السلطة العامة تبدو في الواقع امتيازاً دون مضمون إذا لم يكن هدفها هو تأمين استمرار مرافق الدولة بأداء وظائفها دون إنقطاع. ولعل هذا هو ما يفسر إنكار حق الإضراب بالنسبة لبعض فئات الموظفين، كالعاملين في سلك البوليس، لأن هذا الإضراب من قبل هذه الفئة من الموظفين التي تباشر بكل وضوح مظاهر السلطة العامة، يعرض للخطر استمرار مرفق الأمن بأداء وظائفه.

ومن جانب آخر أن الأخذ بمعيار المرفق العام كأساس لواجب الحيطة والتحفظ يبدو أقل خطراً على حريات الموظفين بالتعبير عن آرائهم، ذلك أن حرية الموظف إذا كانت تحدد بتلك التي تتطلبها مصلحة المرفق، فلا شك أنها أضيق نطاقاً من تلك التي يتطلبها معيار السلطة العامة والتي تفترض تطابق فكر الموظف مع التوجهات السياسية للدولة<sup>(٢٧)</sup>.

## المبحث الثاني الخصائص العامة لواجب التحفظ

يتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص العامة. فهو أولا واجب عام مفروض على كافة فئات الموظفين العاملين في الدولة، وأيا كان المرفق الذي يعملون فيه. كما أنه يتصف بأنه واجب مستمر يحكم تصرفات الموظف طوال خدمته بالدولة، سواء كان ذلك أثناء عمله في المرفق، أو خارج ساعات العمل الرسمية، بل أن هذا الواجب يمكن أن يمتد نطاقه ليشمل تصرفات المرشحين للدخول في سلك الوظيفة العامة، فيجيز لجهة الإدارة إستبعاد البعض منهم متى قررت أن سلوكهم قبل الترشيح يتعارض مع ما تتطلبه الوظيفة العامة من مهام. وأن هذا الواجب يمتد ليشمل سلوك الموظف حتى بعد إنقطاع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة. وأخيرا نشير إلى أن هذا الواجب يتصف بأنه واجب متغير، غير ثابت، أي يختلف باختلاف الموظفين، وذلك حسب موقعهم الوظيفي في السلم الإداري، وطبيعة الوظائف التي يمارسونها، ومكان ممارسة هذه الوظائف.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي :-

المطلب الأول : واجب التحفظ عام مفروض على جميع الموظفين.

المطلب الثاني : واجب مستمر.

المطلب الثالث : واجب متغير.

## المطلب الأول

### واجب عام مفروض على جميع الموظفين<sup>(٢٨)</sup>

يتصف واجب التحفظ بمداه العام، بمعنى أنه مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة. سواء من كان منهم خاضعا لإحكام قانون الخدمة المدنية، أم كانوا يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة. وسواء أكانوا يعملون في الإدارة المركزية للحكومة، أم في الإدارات اللامركزية. ويشمل هذا الواجب في مداه كذلك كل الموظفين بصرف النظر عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالدولة، أي سواء كانوا في مركز تنظيمي أو كانوا في مركز تعاقدية معها.

وإذا كان هذا الواجب يشمل في مداه جميع الموظفين المدنيين في الدولة، إلا أنه يمتد بمداه ليشمل كذلك العاملين في السلك العسكري بفئاته المختلفة. ويتضح لنا مما سبق مدى إتساع نطاق هذا الواجب وشموله كافة فئات الموظفين أيا كان موقعهم الوظيفي، أو طبيعة الأعمال التي يمارسونها، وقبل ذلك كله طبيعة المرفق الذي يعملون فيه

## المطلب الثاني

### واجب مستمر

إن الالتزام بواجب التحفظ لا يتطلب من الموظف عند التحاقه بسلك الوظيفة العامة فقط، وإنما هو واجب قد يسبق حتى لحظة دخوله في الوظيفة العامة. إذ يحق، لجهة الإدارة أن تعتبر سلوك المرشح للتعين السابق على تقديمه طلبه أساسا لما يمكن أن يكون عليه سلوكه بعد التعيين، فيحق لها، عندئذ أن تستبعد طلبه، ويجري ذلك كله بطبيعة الحال تحت رقابة القضاء الإداري.

وإذا كان واجب التحفظ يتطلب من المرشح للتعين، فإنه مفروض على

كل موظف من باب أولى. وهذا الواجب يستمر التزام الموظف به التزاماً مستمراً طالما أنه لا يزال يحمل هذه الصفة، وحتى ولو كانت صلته بالوظيفة العامة قد انقطعت مؤقتاً لأي سبب من الأسباب.

ومن جانب آخر، نجد في بعض الحالات، أن هذا الواجب يحكم سلوك الموظف وتصرفاته حتى بعد خروجه من سلك الوظيفة العامة.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي :-

**الفرع الأول :** الالتزام بواجب التحفظ قبل الالتحاق بسلك الوظيفة العامة.

**الفرع الثاني :** الالتزام بواجب التحفظ أثناء الحياة الوظيفية.

**الفرع الثالث :** الالتزام بواجب التحفظ بعد إنتهاء العلاقة الوظيفية.

## الفرع الأول

### الالتزام بواجب التحفظ قبل الالتحاق بسلك الوظيفة العامة

ان جهة الإدارة وهي المسؤولة عن إدارة المرافق تسعى الى تزويدها بالعناصر اللازمة لاداراتها وتحقيق الأهداف المناطة بها، ولذلك يحق لها اتخاذ الاجراءات التي تراها ضرورية لتأمين تحقيق هذه الغاية، ومن بينها وضع الشروط والضوابط الواجب توافرها فيمن يشغلون الوظائف العامة. ويترتب على ذلك ضرورة الاعتراف للإدارة بسلطة استبعاد بعض المرشحين لشغل الوظيفة العامة متى قدرت أن السلوك العام لهؤلاء قبل الالتحاق بالوظيفة ذو طبيعة لا يمكن معها الاطمئنان لممارستهم مهام الوظيفة العامة عند التحاقهم بها. فإذا كانت مصلحة المرفق تقتضي استبعاد بعض المرشحين لشغل الوظيفة العامة، فإن بإمكان الادارة القيام بذلك تحت رقابة القضاء الإداري<sup>(٢٩)</sup>.

---

(٢٩) انظر في ذلك : Jean Yves Vincent: L'obligation de réserve des agents public, Revue administrative, 1973, No. 153, Part. 2, P.272.

Alain Di Stefano: La Participation des fonctionnaires.



وبعبارة أخرى ان من حق الادارة أن تنحى من الاشتراك في مسابقة لشغل بعض الوظائف، بعض الاشخاص الذين تقدر عدم توافر الشروط والمؤهلات التي تمكنهم من أداء الأعمال التي تستلزمها الوظيفة العامة التي يسعون للالتحاق بها. إذ من حق الإدارة ان تتأكد أن المرشح للوظيفة لن يكون في وضع يحول بينه وبين تحمل المسؤوليات التي تتطلبها منه، وبما يحقق الأهداف التي رسمها القانون. ويترتب على ذلك أن جهة الادارة، وهي المسئولة عن ضمان حسن سير المرفق، عليها أن تمارس سلطتها التقديرية في شأن مدى صلاحية المرشحين للتعيين. بشرط أن تمارس ذلك وفقا لأحكام القانون، ومن أجل تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله<sup>(٣٠)</sup>.

وقد سار مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق هذه الأفكار، ففي حكم Bouteyre، قرر المجلس الأخذ برأي مفوض الحكومة Helbronner<sup>(٣١)</sup> من وجوب التفرقة بين الأفكار والآراء التي يعتنقها المرشح للوظيفة، والتعبير الخارجي عن هذه الآراء والأفكار، اذ قدر الوزير أن الأب بوتير قبل تقديمه طلب الالتحاق بوظيفة مدرس في المرحلة الثانوية، كان قد انخرط في سلك الرهينة فان سلوكه خلال تلك الفترة، لا ينسجم مع الطابع العلماني للتدريس في هذه المرحلة، وقد رتب الوزير على ذلك استبعاده من الاشتراك في المسابقة.

ولكن الطاعن قدر أن قرار الوزير يمثل اعتداء على حرية اعتناق الآراء والمعتقدات الدينية. وقد ساند المجلس هذا الاتجاه عندما أخذ برأي مفوض الحكومة في هذه القضية، والذي ذهب الى أن الوزير لا يجوز له أن يستند الى الآراء الدينية أو الأفكار السياسية للمرشح للوظيفة من أجل استبعاده من الترشيح، ذلك لأن هذه الأفكار وتلك الآراء ليست خاضعة لرقابة جهة الإدارة التي تتولى التعيين، ويترتب على ذلك أن الاعتراف للوزير بالحق

---

Civils à la vie politique, Paris, 1979, P. 130.

(٣٠) انظر:

M. Helbronner: Conclusions sur C.E., 10 mai 1912, Abbé Bouteyre. Rec.

(٣١) انظر:

P. 553.

باستبعاد مرشح معين بسبب ايمانه بهذا الدين أو ذاك، أو بسبب اعتناقه لبعض المعتقدات السياسية أو الفلسفية، انما يعتبر مساسا بحريات المواطنين التي كفلها الدستور، مما لا يمكن التسليم به. ولكن الأمر على خلاف ذلك اذا كان التعبير عن هذه الآراء والأفكار قد تم بشكل علني، وبطريقة تتنافى ومقتضيات الوظيفة العامة، مما لا يمكن معه التوفيق بينهما، فان من حق الإدارة، في هذه الحالة، ان تستبعد من الترشيح، من صدر عنه مثل هذا التصرف أو السلوك.

وقد انتهى مفوض الحكومة في تقريره الذي أخذ به مجلس الدولة، إلى الاقرار بمشروعية قرار الوزير باستبعاد الأب بوتيير من الاشتراك في المسابقة، استنادا إلى ان خدمة المرشح للتعين في سلك الرهينة تعتبر تعبيراً خارجياً عن المعتقدات التي يؤمن بها، مما لا يمكن معه التسليم ان بإمكانه أن يتمسك بالحياة الديني عند تدريسه للآراء والمعتقدات خلال المرحلة الثانوية. غير أن هذا الاستبعاد من الترشيح لا يمثل مساساً أو انتقاصاً من حرية الرأي لمن ينخرطون في سلك الرهينة، ذلك لأن هذا القرار يجد سنده القانوني من الظروف التي تحيط بالتعليم الثانوي، والقدرات الذهنية للطلبة في هذه المرحلة، أن قرار الوزير يمكن أن يختلف لو أن الأمر تعلق بالترشيح لوظيفة تدريسية في المرحلة الجامعية، بحكم أن الطلبة، خلال هذه المرحلة، قد بلغوا درجة من النضج تؤهلهم فهم الأمور على حقيقتها، وتتيح لهم قدراً من حرية الاختيار بين الآراء والمعتقدات المختلفة، هذا فضلاً عن أن المرحلة الجامعية تسمح للأساتذة فيها بدرجة واسعة من حرية التعبير والمناقشة لا تتاح للمدرسين في المراحل التعليمية الأخرى.

ويتضح لنا من استعراض وقائع هذه القضية كيف أن مجلس الدولة الفرنسي، قد أقر لجهة الإدارة بحق استبعاد بعض المرشحين لشغل الوظيفة العامة، عندما تقدر أن سلوكهم قبل الالتحاق بالوظيفة يتعارض مع واجب التحفظ المفروض على جميع الموظفين.

وقد سار مجلس الدولة على نهج الاعتراف للإدارة بحق استبعاد بعض المرشحين لشغل الوظائف العامة، متى كان سلوكهم العام يشكل خرقاً لواجب

التحفظ المطلوب من الموظف، حتى ولو كانت هذه التصرفات قد تمت قبل الترشيح للوظيفة العامة. ذلك لأن سلوك المرشح للوظيفة يمكن أن يعتبر أساسا لسلوكه اللاحق كموظف<sup>(٣٢)</sup>.

وحق الادارة باستبعاد المرشح للتعين باق ولو قامت باعلامه بقبوله المشاركة بالاختبارات الشفوية<sup>(٣٣)</sup>، بشرط أن الوقائع المنسوبة اليه كانت مجهولة لدى جهة الادارة وقت اعداد قائمة المشاركين بالاختبار<sup>(٣٤)</sup>. ومع ذلك فإن هذه الوقائع يجب أن تكون مؤكدة، إذ لا يكفي أن تستند الادارة في اصدار قرارها بالاستبعاد على مجرد وجود شكوك، ولو كانت تبدو جدية<sup>(٣٥)</sup>، ولذلك فإن القضاء الاداري يفرض رقابته على قرارات الإدارة لكي يتأكد أن الوقائع المنسوبة للمرشح للتعين تبرر استبعاده لا سيما اذا ما تضمنت عدم الالتزام بواجب التحفظ. وبناء على ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مجرد بيع الصحف في الطرق العامة والتي يمنع دخولها في القواعد العسكرية لا يكون سببا كافيا لرفض السماح لمرشح بدخول مسابقة التعيين في السلاح الجوي، بحجة كون هذا السلوك يكون انتقاصا لواجب التحفظ<sup>(٣٦)</sup>. في حين قرر القضاء الاداري أن المرشح للتعين قد خالف واجب التحفظ المطلوب من الموظف عندما قاد اجتماعا هدفه الاحتجاج ضد الاجراءات التي اتخذتها الحكومة والتي استندت فيها الى التفويض الممنوح لها من البرلمان، إذ يكون هذا السلوك سببا كافيا لاستبعاده من الترشيح<sup>(٣٧)</sup>، كما أن مشاركة المرشح للتعين في اجتماعات سياسية حضرها بعض قادة (الثورة) الجزائريين،

---

(٣٢) انظر: Mathiot (R): Note sous C.E., Barel, S.1954, No. 3, P.97.

(٣٣) انظر: C.E., 20 Novembre 1953, Lauthe, Rec. P. 507.

- T.A. Lyon, Ybanez, 24 Octobre 1955, Rec, P.58.

(٣٤) انظر: C.E. Sect., 26 Novembre 1954, Guntz, Rec, P. 693

(٣٥) انظر: C.E., 4 Janvier, 1961, Premier Ministre C / Dialle Na A.J.D.A., 1961, P. 358.

(٣٦) انظر: C.E., 4 Janvier, 1962, Ministre des Armees C / Hocde, A.J.D.A., 1962, P. 365,

Obsv, V.S.

(٣٧) انظر: T. A., Paris, 21 Février 1962, Cairo, A.J.D.A., 1962, P. 364, Obsv, V.S.

وانتقاداته العنيفة والمستمرة لموقف الحكومة الفرنسية من (استقلال) الجزائر يكون سببا كافيا لاستبعاده من الترشيح، نظرا لما ينطوي عليه هذا السلوك من عدم التقيد بواجب التحفظ<sup>(٣٨)</sup>.

ويعتبر حكم Barel الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي من بين أهم الأحكام في هذا المجال، وتتلخص وقائع القضية أن الإدارة رفضت الطلب الذي تقدم به السيد Barel مع بعض زملائه للالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية، مما دفعه إلى الطعن بقرارها هذا استنادا إلى أن الإدارة قد استبعدته مع زملاءه اعتقادا منها بانتمائه إلى الحزب الشيوعي الفرنسي، مستندا إلى تصريحات منسوبة إلى أحد أعضاء مكتب رئيس الوزراء يعربُ فيها عن نية الحكومة بحرمان أعضاء الحزب من الالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية، هذا بالإضافة إلى أن مدير المدرسة نفسه قد صرح لأحد الطاعنين أن سبب استبعاده هو علاقته بالحزب الشيوعي، ومثل هذا الموقف من الإدارة يشكل مخالفة للقانون لما ينطوي عليه من إخلال بمبدأ المساواة.

وقد طلب مجلس الدولة من جهة الإدارة أن تفصح عن أسباب قرارها باستبعاد السيد بارل وزملائه عن الاشتراك في مسابقة الالتحاق بالمدرسة المذكورة، ولكن الإدارة رفضت الإفصاح عن أسباب قرارها. وقد قرر مجلس الدولة في هذه القضية أن الإدارة إذا كان يحق لها تقدير مدى توافر الشروط بالمرشحين، واستيفائهم للضمانات التي تتطلبها ممارسة الوظائف التي تؤهلها لهم مقررات مدرسة الإدارة الوطنية، ولها أن تستند في هذا الصدد على ما يكون قد صدر عنهم من أفعال وتصرفات تتعارض مع ما يجب أن يتسموا به من تحفظ، غير أن الإدارة، مع ذلك، لا تستطيع استبعاد أحد المرشحين بسبب آرائه السياسية فقط، وإلا أعتبر ذلك مخالفا لمبدأ المساواة بين المواطنين<sup>(٣٩)</sup>.

(٣٨) انظر : T.A., Paris, 20 Juin, 1962, Wallon, A.J.D.A., 1962, P. 691, Obsv, V.S.

(٣٩) انظر في تفاصيل هذه القضية : Long (M), Weil (P), Braibant (G) Les grans arrêts de la

= jurisprudence administrative, 8 ed, 1984, P. 419 - 425.

وفي قضية أخرى تتشابه وقائعها مع قضية بارل وذلك عندما قررت الادارة رفض الطلب الذي تقدم به السيد Vicat-Blanc للالتحاق بمدرسة الادارة الوطنية، ورفضت أن تكشف عن الأسباب التي دفعتها الى اتخاذها هذا القرار، بالرغم من طلب مجلس الدولة منها - فيما بعد - الكشف عن الأسباب التي كانت وراء اتخاذها للقرار. وهذا ما دفع المجلس الى اعتبار هذا الرفض بمثابة اقرار منها بصحة ادعاءات المدعي<sup>(٤٠)</sup>.

وحسنا فعل مجلس الدولة عندما قرر أن رفض الادارة تقديم الأسباب التي استندت عليها في اصدار قرارها هي دليل على صحة أقوال المدعي، ذلك لأن الطلب من المدعي اثبات صحة اتهاماته المنسوبة الى جهة الادارة في وقت تلتزم فيه جهة الادارة بالصمت التام يضع عبء الاثبات على عاتق المدعي، وهو أمر يصعب عليه تحقيقه في ظل هذه الظروف، كما أن قبول القضاء بهذا الصمت من جهة الادارة، يعني بكل بساطة، شل قدرة القضاء على رقابته لأعمال جهة الادارة. وتحولها من جهة تملك سلطة تقديرية، الى جهة تمارس سلطة تعسفية في غياب الرقابة القضائية الفعلية على أعمال الادارة. أن مجلس الدولة بمطالبته جهة الادارة باخراج ملفاتها وتقديمها للأسباب التي استندت عليها في اتخاذ قرارها يكون قد نقل عبء الاثبات اليها<sup>(٤١)</sup>.

وقد سار مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه الحديثة في هذا الاتجاه، ففي إحدى القضايا قرر المجلس بعبارات تقترب كثيرا من تلك التي استخدمها في حكم Barle بأنه يحق لوزير الداخلية مثل كل الوزراء أن يتأكد

---

= - Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 215.

C.E., 21 Decembre 1960, Premier Ministre.

C / Vicat - Blanc, D. 1961, P. 421, note. Chapus.

(٤٠) انظر حكم :

مشار اليه في كتاب : Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative, op. cit., P. 424.

(٤١) انظر في ذلك : René Bourdoncle, De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français, Recueil Dalloz, 1960, P. 242.

من أن تعيين المرشح في سلك البوليس يتضمن الضمانات اللازمة لحسن ممارسته لوظائفه، وبما يحقق مصلحة المرفق، وحيث أن رفض مشاركة الطاعن في مسابقة التعيين بني على سلوكه السابق عندما كان موظفا عاما من جانب، وعلى نتيجة التحقيقات التي أجريت من جانب آخر، وحيث ثبت أن السبب الأول بني على وقائع غير صحيحة، كما أن السبب الثاني لم يكن نتيجة لعلم الإدارة بالتحقيق الذي أجرى، فإن طعن وزير الداخلية يكون جديرا بالرفض<sup>(٤٢)</sup>.

وفي قضية أخرى قرر المجلس أن قيام المرشح للمدرسة الوطنية للقضاة بالنشر في مجلة مخصصة للجنود، بعد اتمامه لخدمته العسكرية أمر يتعارض مع واجب التحفظ والالتزان الذي يجب أن يتحلى به من يمارس وظيفة قضائية<sup>(٤٣)</sup>.

وأخيرا نشير إلى أن واجب التحفظ ملزم كذلك لطلاب المدارس العليا الذين يتشابه مركزهم القانوني مع مركز الموظفين. ولذلك فإن قيام أحد طلاب المدرسة الوطنية للزراعة في رينيه بقيادة مظاهرة بوصفه رئيسا لطلاب السنة الثانية يحتاج فيها على مدير المدرسة. وتوجيهه الالهات اليه، هي أعمال من طبيعة تبرر توقيع العقاب عليه، وحرمانه من التعيين فيما بعد<sup>(٤٤)</sup>.

ويتتقد البعض الزام المرشحين للوظيفة العامة بواجب التحفظ بالاستناد الى تصرفاتهم قبل الالتحاق بالوظيفة بالقول أن محاسبة الافراد على سلوكهم

---

(٤٢) انظر في ذلك : C.E., 18 Mars 1983, Ministre de l'interieur C / Mme Sauvestre, A.J.D.A., 1983, P.557.

(٤٣) انظر : C.E., 10 Juin 1983, Raoult, A.J.D.A., 1983, P.552, Concl. Mme. Laroque. - ومن أحكام مجلس الدولة الحديثة في هذا الاتجاه انظر :

C.E., 28 Septembre 1983, ministre de la Santé C. / Mlle. Coscoquela, A.J.D.A., 1983, P.557.

(٤٤) أنظر : René Bourdoncle: De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français, op. cit., P. 237.

- والأحكام التي اشار اليها.

السابق على التعيين يعني مؤاخذتهم عن تصرفات وأفعال ارتكبت في وقت لم يكتسب فيها الفرد صفة الموظف العام بعد، مما يعني تطلب الالتزام بواجب التحفظ من غير الموظفين، كما لا يمكن اغفال الأثر الرجعي لمثل هذا الالتزام. ومن ناحية أخرى نجد أن الجزاء التأديبي شأنه في ذلك شأن الجزاء الجنائي، لا يمكن أن يطبق بأثر رجعي، صحيح أن الجزائين يختلفان في الطبيعة، إلا أنهما يتفقان هنا بأنه لا يمكن معاقبة الفاعل بعقوبة مكررة بمجرد أنه ارتكب الفعل نفسه عندما كانت ممارسته لا تستوجب العقاب. كما أن تأييد القضاء لهذا الاتجاه - بنظر أصحاب هذا الرأي - إنما يؤيد السلبية والتكاسل، لأنه يتطلب من الأفراد التزام جانب الدعة والسكون لمجرد وجود احتمال بالتقدم للترشيح لوظيفة عامة في المستقبل الذي قد يطول انتظاره<sup>(٤٥)</sup>.

إن الزام المرشح للتعين بسلوك معين قبل تقدمه لشغل إحدى الوظائف العامة لا يمكن اعتباره كرقابة مشروعية، ولا رقابة ملاءمة، وإنما هي رقابة غير مقبولة على ما يمكن أن يطلق عليه بالأخلاق السياسية للمرشح<sup>(٤٦)</sup>.

ومن جانب آخر إذا كان يمكن محاسبة المرشح للتعين على سلوكه السابق على الالتحاق بسلك الخدمة العامة. فهل يمكن ضمان أن التزام هذا السلوك سوف يكون مقبولا في نظر الحكومة التي تتولى مقاليد أمور البلاد في وقت الترشيح، ألا يمكن أن تتغير السياسة الحكومية ذاتها.

ويؤيد البعض هذا الاتجاه بقوله أن تعيين الموظف يقتضي لسلامته توافر بعض الشروط المتعلقة بالسن والصحة والثقافة والجنسية وغيرها من الشروط، فإذا لم تتوافر فيه كلها أو بعضها كان تعيين الموظف باطلا. فإذا عينت الإدارة أحد الموظفين مع تخلف أحد هذه الشروط، ولو كان ذلك بسبب يرجع إلى الموظف، كأن أخفى بعض البيانات، ثم اكتشف ذلك بعد تعيين الموظف، فإن الأمر في هذه الحالة يتعلق بمدى صلاحية الموظف للبقاء في الوظيفة، دون

---

Serge Salon et Jean Charles Savignec: Op. cit., P.273.

(٤٥) انظر :

Piquemal: Op. cit., P.202.

(٤٦) انظر :

حاجة لاثارة مدى امكان محاسبته تأديبيا. فاذا كان الشرط المتخلف يجعل الموظف غير صالح للاستمرار في الخدمة، فإن للإدارة أن تسحب قرار التعيين استنادا الى غش الموظف.

أما اذا كانت الواقعة التي أخفاها الموظف لا تؤثر في صحة قرار التعيين فان الادارة لا تستطيع أن تحاسب الموظف بسببها. ولا يمكن تصور محاسبة الموظف عن أعمال ارتكبها قبل شغل منصبه الا في حالة واحدة، وهي أن يكون موظفا سابقا، ترك عمله لأي سبب من الأسباب، ثم التحق بخدمة الادارة في وظيفة جديدة، واكتشف فيما بعد الخطأ الذي ارتكبه في الوظيفة القديمة، عندئذ يحق لجهة الادارة أن تعاقبه عن خطئه السابق، اذا لم يكن الجزاء التأديبي قد سقط بالتقادم<sup>(٤٧)</sup>.

واذا كان هذا الرأي صحيحا في مجمله الا انه يخص الموظف بعد التحاقه بسلك الوظيفة، في حين أن واجب التحفظ يتطلب من المرشح للوظيفة قبل التحاقه بها أصلا، ويحاسب عن أفعاله السابقة لتقديمه طلب الترشيح. ومن جانب آخر فانا لا نعتقد بإمكان عقاب الموظف الذي ترك الخدمة ثم عاد اليها عن أفعاله التي اقترفها في وظيفته القديمة، ان الاستقالة تكون قد أنهت العلاقة الوظيفية مع الادارة وسقطت معها كل الآثار المترتبة عليها، ما لم ينص القانون على غير ذلك.

---

(٤٧) انظر في ذلك: دكتور سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص ٦٤-٦٦.



## الفرع الثاني الالتزام بواجب التحفظ أثناء الحياة الوظيفية

يتميز واجب التحفظ بأنه واجب مستمر، يتطلب من الموظف الالتزام به طالما أنه يحمل هذه الصفة، ولكن الموظف لا يمارس واجبات وظيفته طوال ساعات الليل والنهار، وإنما هناك، كما هو معروف، أوقات محددة للعمل الرسمي. فهل يقتصر الالتزام بواجب التحفظ على ساعات العمل الرسمية، أم انه يمتد كذلك الى سلوك الموظف خارج هذه الأوقات، أو بمعنى آخر أن واجب التحفظ يحكم كذلك سلوك الموظف خارج المرفق الذي يعمل فيه؟

ذهب البعض الى التمييز بين سلوك الموظف أثناء ساعات العمل، وتصرفاته خارج المرفق. فالموظف أثناء ساعات العمل الرسمية انما يخضع للقوانين واللوائح التي تحكم تصرفاته، وفيها ما يكفي لردعه عند مخالفتها. ولذلك فان هناك شكاً قوياً - بنظر هذا الاتجاه - بوجود واجب التحفظ أثناء ساعات العمل الرسمية. ذلك لأن المسألة لا تتعلق هنا بحرية تعبير الموظف عن آرائه، وإنما بواجب الحياد الذي يجب أن يتصف به كل موظف أثناء مزاولته لعمله. ولذلك فان واجب التحفظ لا يمكن تصوره الا حين يمارس الموظف حرية التعبير، وذلك لا يكون الا خارج نطاق الوظيفة<sup>(٤٨)</sup>.

ويرى بعض أنصار هذا الاتجاه أن الموظف اذا كان يلتزم بواجب الحياد داخل المرفق وواجب التحفظ خارجه، الا أن الحقيقة هي أنه لا يوجد معيار دقيق وواضح للتمييز بينهما، ذلك لأن الاختلاف في الحالتين هو اختلاف في درجة الالتزام بالواجب. لا من حيث الطبيعة، لأنه في كل من الحالتين يوجد التزام بواجب التحفظ الذي يختلف حسب ما اذا كان الموظف داخل المرفق أم خارجه<sup>(٤٩)</sup>.

De Laubadère: Traité de droit administratif, 1975, P. 83 et P. 84.

(٤٨)

- وانظر ايضا في هذا الاتجاه : Jean-Marie Auby et Robert Ducos Ader, 3ed, Dalloz, 1973, P. 143 - 143 et P. 159.

Burdeau: Libertés Publiques, 1962, P. 239.

(٤٩) انظر في ذلك :

Alain Planty: Traite de fonction Publique, 3ed, Tome. 1, 1971, P. 183 - 185.

ويتجه جانب آخر من الفقه الى عدم التمييز بين سلوك الموظف داخل المرفق أو خارجه، اذ في كل من الحالتين يخضع الموظف لواجب التحفظ والاحتراس عند التعبير عن آرائه سواء كان ذلك قد تم داخل المرفق أو خارجه<sup>(٥٠)</sup>.

ويؤيد البعض هذا الاتجاه<sup>(٥١)</sup> بالقول ان التمييز بين تصرفات الموظف داخل المرفق وسلوكه خارجه يقضي خضوعه في كل من الحالتين الى واجب مختلف عن الآخر، فيخضع في الحالة الأولى الى واجب الحياد، ويلتزم في الثانية بواجب التحفظ، ان هذا التمييز لا يقوم على أساس من القانون، كما لا تدعمه الأحكام القضائية، فمن ناحية أن الموظف داخل المرفق لا يتجرد من حقه بالتعبير عن آرائه، طالما كانت في حدود القوانين واللوائح، ومن ناحية أخرى ان الالتزام بالحياد لا يكون في الواقع، في مواجهة العاملين داخل المرفق، وانما يكون في مواجهة المستفيدين من خدماته، ولذلك فإن اتجاه هذا الجانب من الفقه الى توسيع نطاق الالتزام بالحياد لكي يشمل تصرفات الموظف داخل المرفق لا يقوم على اساس سليم. ذلك لأن الموظف يلتزم تجاه رؤسائه وزملائه بواجب التحفظ. ولذلك فان محاولة رسم حد فاصل بين الحياد والتحفظ استنادا الى معيار زمني هو أمر غير دقيق، ذلك لأن المعيار في هذه الحالة يجب أن يكون معيارا شخصيا: فالحياد لا يكون الا في مواجهة الأفراد خارج المرفق، في حين أن الالتزام بواجب التحفظ لا يكون الا في مواجهة العاملين داخله، رؤساء أم مرؤسين. ولعل أفضل برهان على صحة هذا

---

René Bourdoncle: De l'obligation de réserve qui s'impose aux Fonctionnaires (٥٠) Francais, Recueil Dalloz, 1960., p. 237-238.

— Fonction Publique et liberté d'opinion en droit positif Francais, Paris, 1957, p. 79.

— Jean de Sote: Droit administratif, Paris, 1981, P. 156-157.

— Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 144 ets.

— Serge Salon et Jean Charles Savignac: Op. cit., P. 187-188.

Vincent: Op. cit., Tome. 2, P. 274-275.

(٥١) انظر في هذا الاتجاه:

الاتجاه - كما يرى أنصاره - هو التفرقة بين حرية المدرسين في التدريس في المرحلة التعليمية الثانوية، والمرحلة الجامعية في فرنسا: ان العاملين في حقل التدريس في المراحل دون الجامعية يلتزمون في الواقع بواجب الحياد الديني، اذ عليهم احترام المعتقدات الدينية للطلاب، دون محاولة ايجاد نوع من التمييز بين الايمان الديني أو الالحادي، أو حتى في حالة الوثنية. ولكن على العكس من ذلك في المرحلة الجامعية، اذ يتمتع الاساتذة في هذه المرحلة التعليمية بحرية واسعة من التعبير عن آرائهم، وفي تحليل المذاهب والاتجاهات الفكرية المختلفة، سواء بتأييدها أو انتقادها. وبذلك تتلاشى فكرة الحياد عند الأساتذة الجامعيين، اذ لا يمكن تصورها مع كل هذه الحرية الواسعة في التعبير عن الرأي، ويحل محلها الالتزام بواجب التحفظ.

ومن جانب آخر فإن اتجاه البعض إلى إنكار وجود واجب التحفظ داخل المرفق، واقتصاره على سلوك الموظف خارجه. لا يقوم هو الآخر على أساس سليم، ذلك لأن الأحكام القضائية العديدة تشير بوضوح إلى أن الالتزام بالتحفظ مطلوب من الموظف سواء كان داخل المرفق أم خارجه.

ان القضاء الاداري - في الواقع - يتأكد فيما اذا كان تصرف الموظف يتفق مع مصلحة المرفق أم لا، وما اذا كان متفقاً مع الأهداف التي يسعى الى تحقيقها أم يتناقض معها، دون تمييز، بعد ذلك، فيما اذا كان هذا التصرف قد وقع داخل المرفق أم خارجه. ولذلك نجد القضاء الاداري يؤكد على التزام (كل موظف بواجب التحفظ أثناء ممارسته لوظائفه)<sup>(٥٢)</sup> دون تمييز بين ما اذا كانت هذه الوظائف تمارس داخل المرفق أم خارجه. فالاهانات الصادرة من أحد الموظفين المضربين عن العمل، والصادرة منه داخل مكتب العمدة، وبحضور هذا الاخير، تتعارض مع واجب التحفظ المفروض على كل موظف

---

(٥٢) انظر: C.E., 4 Décembre 1968, Ministre des affaires Sociales, C / Lamare, A.J.D.A.,

1969, p. 104 obsv, V.S.

وخاصة في علاقاته مع زملائه ومروسيه<sup>(٥٣)</sup>. كما أن الموظف عليه أن يلتزم بالأدب عندما يوجه رسائله الى رؤسائه في المرفق، والا اعتبر مرتكباً لخطأ وظيفي يتمثل في اخلاله بواجب التحفظ<sup>(٥٤)</sup> في حين أن المشاركة في مظاهرة ممنوعة خارج المرفق يعتبر اخلالاً بواجب التحفظ<sup>(٥٥)</sup>، كما أن توزيع المنشورات التي تحت على اعلان الاضراب يعتبر هو الآخر اخلالاً بواجب التحفظ، ولو أن توزيع هذه المنشورات تم عند باب الادارة<sup>(٥٦)</sup>، كما أن المشاركة الحماسية، وبشكل مفرط في الحملة الانتخابية يعتبر اخلالاً بواجب التحفظ<sup>(٥٧)</sup>. كما أن مجرد الامتناع عن المشاركة في احتفال رسمي يشكل احيانا اخلالاً بواجب التحفظ<sup>(٥٨)</sup>.

ويتضح لنا من الامثلة السابقة أن الاحكام القضائية تتطلب بكل وضوح من كل موظف الالتزام بواجب التحفظ بسلوكه سواء كان ذلك داخل المرفق أم خارجه.

(٥٣) انظر : C.E., 9 Juliet 1965 Pouzenc, A.J.D.A., 1966, P.179, obsv, V.S.

— C.E., 29 Mars 1963, administration générale de l'Assistance Publique, C / Delle Puttland, Rec. P.222.

(٥٤) انظر في ذلك : C.E., 1d Mai 1956, Boddaert, Rev. Prat. dr. admin., 1956, P. 105, concl. Humann.

اشار اليه Bourdoncle في بحثه المشار اليه سابقا، ص ٢٣٧. ومن أحكام القضاء المصري الماثلة يمكن أن نذكر حكماً لمحكمة القضاء الاداري (في ١٤ / ٢ / ١٩٥٥، محاماة، العدد ٥ ص ٧٣٦ اشار اليه الطماوي المرجع السابق، ص ١٦٩ قالت فيه أنه (إذا كان الثابت ان الجزاء الذي أوقعه وكيل الوزارة بخصم ثلاثة أيام من راتب المدعي، انما وقع عليه بسبب ارساله برقية للوزير يقول فيها «لا يرفع شأن الاحرار تمثيلهم في لجنة نقابة المعلمين ولا يقلل من شأنهم، نسجل فقط باسم ثمانية عشر ألفا الاحتجاج على هذا الاغفال المتعمد» فان هذا القرار الذي صدر بمجازاته يكون غير مجانب للقانون).

(٥٥) انظر : C.E., 27 Mai 1955, Kowalewski, D. 1955. P. 187, Concl. Mosset.

(٥٦) انظر : C.E., 12 Octobre 1956, Delle Coquart, Rec., P. 382.

— 20 Fevrier 1957, Magnin, Rec. P. 117.

(٥٧) انظر : C.E., 10 Mars 1971, Jannès Rec. P. 202.

(٥٨) انظر : C.E., 5 November 1952, Vercord, Rec., P.677.

ولا بد من الإشارة هنا الى أن الالتزام بواجب الحيطة والتحفظ لا يؤثر من حيث طبيعته أو مداه في الوضع القانوني للموظف، بمعنى أنه ملزم له سواء كان في وضع تعاقدى مع الادارة أم في وضع تنظيمي<sup>(٥٩)</sup>.

ومن جانب آخر، فإن التزام الموظف بواجب التحفظ هو التزام مستمر طالما أن علاقاته الوظيفية باقية، حتى ولو كان منقطعا عن ممارسة مهامه الوظيفية بصفة مؤقتة لأي سبب من الأسباب، كأن يكون موقفا عن العمل<sup>(٦٠)</sup> أو في اجازته، سواء كانت هذه الاجازة هي الاجازة السنوية، أو اجازة مرضية، أو أي اجازة أخرى<sup>(٦١)</sup>.

كما أن ندب الموظف أو اعارته الى جهات أخرى لا تعني تحلله من الالتزام بواجب التحفظ تجاه ادارته الأصلية<sup>(٦٢)</sup> بل أنه يلتزم كذلك بهذا الواجب تجاه الادارة التي ندب أو أعير اليها. ومثل هذا الوضع يعتبر أمرا طبيعيا، لأن واجب التحفظ الذي عليه أن يلتزم به في وظيفته الجديدة يقابل تماما ذلك الذي تفرضه عليه وظيفته الأصلية<sup>(٦٣)</sup>.

---

Vincent: Part. I. op. cit., P. 147.

(٥٩) انظر في ذلك :

Victor Silvera et Serge Salon: op. cit., P. 145.

(٦٠) انظر في ذلك :

Vincent: Part. I, Op. cit., P. 147.

(٦١) انظر في ذلك :

— Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 145.

والأحكام المشار اليها فيه.

Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 145.

(٦٢) انظر قرب ذلك :

Vincent: Part. I, op. cit., P. 147.

(٦٣) انظر في ذلك :

### الفرع الثالث

#### الالتزام بواجب التحفظ بعد انتهاء العلاقة الوظيفية<sup>(٦٤)</sup>

هل يلتزم الموظف بعد احواله الى التقاعد بواجب التحفظ ؟

يذهب الى تأييد هذا الاتجاه بعض الفقهاء مؤكدين أن العلاقة بين الادارة وعمالها لا يمكن أن تنقطع بمجرد احواله الموظف الى التقاعد. فاذا كانت الادارة لا تزال تتكفل براتبه التقاعدي، فان من العدل والانصاف ان يعترف لها بالدين ويترجم ذلك على المستوى المادي بالالتزام بواجب التحفظ. كما أن الادارة، قد تهتم بالموظف المتقاعد من الناحية المعنوية، وتقوم بتقليده بعض الوظائف الشرفية. ويترتب على ذلك أن من حق الادارة أن تلغي تقليد الموظف لهذه الوظائف متى خرق واجب التحفظ تجاهها. ولقد أخذ هذا الاتجاه في فرنسا المرسوم الصادر بتاريخ ١٨ / ٨ / ١٩٦٥ عندما قرر في المادة (٣٦) منه أن الوظيفة الشرفية يمكن أن تسحب عندما يمارس متقلدها نشاطا يتعارض مع صفته الجديدة أو يخرق واجب التحفظ المفروض عليه. كما أن المادة (٧٩) من النظام الوظيفي للقضاة تسمح بسحب الوظيفة الشرفية من القاضي الذي يفرط في التعبير عن آرائه.

والواقع أن استمرار فرض واجب التحفظ على الموظفين المحالين الى التقاعد، يعني أن هذا الواجب ذو طبيعة مستمرة، في حين أن أغلب الواجبات الاخرى ينتهي نطاقها الزمني عند انتهاء العلاقة الوظيفية.

كما أن استمرار الالتزام بهذا الواجب حتى بعد ترك الموظف لمركزه الوظيفي بسبب احواله للتقاعد، ليس بالأمر المستغرب، فالموظف رغم تقاعده يبقى ملزما بالمحافظة على أسرار العمل التي اطلع عليها بحكم وظيفته.

---

Vincent: Op. cit., P. 275.

(٦٤) انظر في ذلك :

— Victor Silvera et Serge Salon: op. cit., P. 146.

— Planty: Op. cit., P. 396-397.

— Jean Marie Auby et Robert Ducos Ader: Op. cit., P. 150.

وبذلك يلتقي واجب التحفظ مع واجب كتمان الأسرار من حيث التزام الموظف بها حتى بعد انتهاء علاقاته مع جهة الادارة التي كان يعمل بها. ونعتقد، من جانب آخر، ان استقالة الموظف لا تعني تحلله من الالتزام بواجب التحفظ تجاه المرفق خلال الفترة التي كان يعمل فيها، وان كان لا يمكن تأديبا اجبار الموظف السابق على الالتزام بهذا الواجب لانقطاع صلاته الوظيفية مع الادارة. ومع ذلك فان سلوك الموظف بعد استقالته وخرقه لواجب التحفظ يمكن أن يكون سببا لاستبعاد ترشيحه من قبل الادارة، لو رغب في الالتحاق بالعمل الحكومي مرة أخرى.

### المطلب الثالث واجب متغير

يتميز واجب التحفظ بأنه واجب غير ثابت، انه يتغير حسب توافر بعض العوامل أو تحلفها. ولذلك نجد أن درجة الالتزام بهذا الواجب تختلف من موظف الى آخر حسب المركز الوظيفي الذي يحتله في السلم الاداري، وطبيعة الوظائف التي يمارسها. كما أن امكان ممارسة هذه الوظائف، داخل البلاد أم خارجها، له هو الآخر تأثير واضح على الدرجة المطلوبة للالتزام بالواجب. واذا كان توافر بعض العوامل يؤدي الى تشديد في درجة الالتزام بهذا الواجب، الا أن وجود عوامل اخرى يؤدي إلى العكس، الى التخفيف من درجة الالتزام به.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي: -

الفرع الأول : العوامل المؤدية الى التشديد بدرجة الالتزام بالواجب.  
الفرع الثاني : العوامل المؤدية الى التخفيف من درجة الالتزام بالواجب.

## الفرع الأول العوامل المشددة على درجة الالتزام بالتحفظ

هناك بعض العوامل، متى توافرت، تطلب من الموظف درجة أشد عمقا بالتزامه بواجب التحفظ، سواء في سلوكه داخل المرفق، أم خارجه، وتتمثل هذه العوامل بالموقع الوظيفي الذي يحتله الموظف بالتسلسل الإداري، وطبيعة الوظائف الممارسة، ومكان ممارسة الوظائف.

### أولا - موقع المركز الوظيفي في التسلسل الإداري:

إذا كان واجب التحفظ مفروض على كل موظف، إلا أن درجة الالتزام به يجب أن تقدر حسب حجم المسؤوليات المناطة به تحملها، بحيث تزيد درجة الالتزام بهذا الواجب كلما ارتقى الموظف في التسلسل الإداري. ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال أن وقوع المركز الوظيفي في أدنى درجات التسلسل الإداري يؤدي إلى إعفاء شاغله من الالتزام بهذا الواجب، بل معناه أن درجة الالتزام بهذا الواجب تزداد كلما ازدادت المسؤوليات التي يتحملها.

إن الارتقاء في السلم الإداري له ثمنه الواجب دفعه من قبل الموظف القيادي، ويتمثل في القيود العديدة المفروضة على حريته في التعبير.

وإذا كان من الصعب أن نحدد بشكل صحيح درجة التزام كل موظف بالتحفظ حسب مركزه الوظيفي، إلا أنه يمكن القول أن واجب التحفظ لدى الموظفين القياديين الذي يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية أو على الأقل يكونون بالقرب من مراكز صنع القرار السياسي، يكون أكبر من التزام أولئك الذين يشغلون مستويات متواضعة في السلم الإداري<sup>(٦٥)</sup>.

---

Vincent: Op. cit., P. 275-276.

(٦٥) انظر في ذلك :

— Alain Di Stefano: Op. cit., P. 127.



وقد طبق القضاء الاداري هذه الفكرة في سلسلة من أحكامه بدأها في حكمه في قضية Teissier<sup>(٦٦)</sup>.

وكان السيد تيسيه يشغل وظيفة مدير المركز الوطني للبحوث العلمية عام ١٩٤٩، وفي نفس الوقت كان أحد الرؤساء الشرفيين لاتحاد الجامعيين الفرنسيين. وقد قام الاتحاد بتوزيع منشور في نهاية عام ١٩٤٩ يهاجم فيه بشكل عنيف وحاد قرار الحكومة بطرد بعض الأساتذة الجامعيين الأجانب.

طلب وزير التعليم من كبار الموظفين الذين وردت اسمائهم بالمنشور بيان موقفهم منه، ومدى موافقتهم على ما ورد فيه من تعبيرات تعتبر هجوما جادا وجارحا على الحكومة.

وقد ورد السيد Teissier على اسئلة الوزير بالقول أنه لم يساهم شخصيا في تحرير المنشور، الا أن رأيه الشخصي فيما ورد فيه من تعبيرات هو أمر يخص ضميره وحده. غير أن الوزير لم يقتنع بهذه الاجابة مما دفعه الى اصدار قرار بفصل السيد تيسيه من الخدمة. لم يقبل السيد تيسيه بهذا القرار فطعن فيه أمام مجلس الدولة طالبا الغائه. وقد بين مفوض الحكومة Donnedieu de Vabres في تقريره الذي قدم الى مجلس الدولة أن وظيفة مدير المركز الوطني للبحوث العلمية هي احدى الوظائف العليا أو القيادية التي تملك الحكومة سلطة تقديرية واسعة في انهاء خدمات شاغليها لأسباب غير تأديبية بالاستناد الى اعتبارات الملاءمة السياسية وحدها.

وقد لاحظ مفوض الحكومة أن وزير التعليم قد استند في قراره بفصل السيد تيسيه الى ارتكابه لخطأ وظيفي، وهو الأمر الذي يتطلب الحكم عليه في ضوء الأحكام الخاصة بالتأديب.

وهذا يثير تساؤلا حول ما اذا كان رفض السيد تيسيه انكار تأييده

---

(٦٦) انظر في هذا الحكم: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op. cit.,

P. 400 ets.

— Alain Di Stefano: Op. cit., P. 127-128.

للعبارات الجارحة الواردة في المنشور يشكل خطأ تأديبيا - وقد ذكر مفوض الحكومة في تقريره أن رسالة السيد تيسيه هي تعبير عن روح الاستقلال والكرامة التي تكون جوهر التقاليد الجامعية الفرنسية. ولكن نظرا لأن المركز الوظيفي الذي يشغله، والمسئوليات الجسيمة التي تقع على عاتقه، فإن شاغله عليه الالتزام بدرجة عالية من التحفظ عند انتقاده للسياسات الحكومية، وانه يعتبر بذلك مرتكباً لخطأ وظيفي برفضه اعلان عدم موافقته على منشور المركز الوطني للبحوث العلمية.

وقد انتهى مجلس الدولة في حكمه بهذه القضية الى تبني اقتراح مفوض الحكومة برفض الطعن الذي تقدم به السيد تيسيه، استنادا الى أن الاسلوب الذي اتبعه في رده على الوزير يشكل اخلالا بواجب التحفظ تجاه الحكومة.

والواقع أن السيد تيسيه لم يتخذ أي موقف ايجابي في تحرير المذكرة، اذ لم يشارك في كتابتها، ولم يوقع عليها، وهذا ما يجعل شروط الاخلاص بواجب التحفظ غير متوافرة في حالته، الا أنه عوقب مع ذلك بسبب المركز العالي الذي يشغله<sup>(٦٧)</sup>.

وفي قضية أخرى أقر مجلس الدولة بشرعية العقاب الموقع على المهندس العام للاتصالات السلكية لاتخاذ موقف من وزير السابق اثناء الحملة الانتخابية، اذ قام باعادة طبع منشور يهاجم ادارة الوزير لشئون وزارته فيما يتعلق بتجهيزات واستثمار الأجهزة الهاتفية. ووزعه عن طريق مرشح منافس للوزير، كما قام بحضور اجتماع انتخابي عقده المرشح المنافس<sup>(٦٨)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة قد رفض دفاع الطاعن بأن ما قام به هو من متطلبات الحملة الانتخابية، حيث لم يكن الطاعن لا مرشحا ولا ناخبا في الدائرة الانتخابية للوزير.

---

Alain Di Stefano: op. cit., P. 128.

(٦٧) انظر في ذلك :

C.E., 10 Mars 1971, Sieur Jannes, Rec., 202.

(٦٨) انظر :

والواقع أن شاغلي مجموعة الوظائف القيادية بحكم كونهم يشاركون في رسم السياسة الحكومية، فانه لا يقبل منهم انتقاد هذه السياسة. ان أفراد هذه المجموعة يتطلب منهم الولاء التام للسياسة الحكومية المعلنة. وإذا كانت عملية اختيارهم تتم في الغالب لأسباب سياسية يراعى فيها الى حد كبير جانب الولاء، فان من حق الحكومة عليهم عدم انتقاد سياساتها بشكل يسبب لها حرجا.

وإذا كان المنصب القيادي يتطلب من شاغله درجة أكبر من واجب التحفظ عند ممارسته حرية التعبير، فهل يمكن أن يكون هذا المركز الرفيع وسيلة يحمي وراءها صاحبه من العقاب؟

الواقع أن جهة الادارة تملك سلطة تقديرية في تحريك المسؤولية التأديبية لشاغلي الدرجات العليا، فهي تستطيع لاعتبارات الملاءمة السياسية أن تأخذ بنظر الاعتبار المركز الوظيفي الكبير الذي يشغله في الدولة، ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال ان شاغلي مجموعة الوظائف القيادية لا يستحقون العقاب التأديبي عند اخلاهم بواجب التحفظ، كل ما هنالك أن جهة الادارة تتغاضى عن توقيع الجزاء التأديبي عليهم. ولا شك أن مسلك جهة الادارة هذا يمكن أن يؤدي الى تناقض غريب، اذ تصبح القاعدة معكوسة، فالموظف القيادي الذي يتطلب منه التزام أكبر بواجب التحفظ يفلت من العقاب نظرا لمركزه الوظيفي، في حين يعاقب الموظف البسيط الذي أخل بواجب التحفظ تجاه الادارة. ومهما كان نوع العقاب الموقع عليه، فانه بلا شك يعتبر قاسيا بالمقارنة مع افلات الموظف الكبير من العقاب بالرغم من جسامة مخالفته لواجباته الوظيفية عندما يخرق التزامه بالتحفظ تجاه الادارة عند ممارسته حرية الرأي أو التعبير<sup>(٦٩)</sup>.

وإذا كان المركز القيادي يؤدي الى التشدد في درجة واجب التحفظ

---

Alain Di Stefano: Op. cit., P. 128-129.

(٦٩) انظر:

— Bourdoncle: Fonction Publique et liberte d'opinion, op. cit., P. 139-140.

— Vincent: Op. cit., P. 227.

المطلوب منه مراعاته، فهل يعني هذا أن العكس هو الصحيح، بمعنى أن واجب التحفظ يكون في أقل درجاته بالنسبة لطائفة الموظفين الذين يحتلون درجات متواضعة في السلك الإداري مثل وظيفة حارس المتحف باعتبار أن درجة انتشار آراء هؤلاء قليلة بحكم المستوى المتواضع لأصحابها.

يرى البعض أن هذا الاتجاه لا يمكن قبوله بطبيعة الحال، إذ لا يمكن التسليم بأن الآراء الفاضحة التي يدلي بها بعض الموظفين الذين يحتلون درجات متواضعة في السلك الإداري لا تعرض للخطر مصلحة المرفق وحياده بنظر الجمهور الذي ينظر دائما إلى المرفق ويحكم عليه من خلال العاملين فيه. ويترتب على ذلك أن الإخلال بهذا الواجب يستوجب العقاب سواء كان الإخلال قد وقع من موظف قيادي أو من مجرد حارس في متحف<sup>(٧٠)</sup>.

#### ثانيا - طبيعة الوظائف الممارسة:

يتجه القانون الانجليزي الى التمييز بين نوعين من الوظائف<sup>(٧١)</sup>:

- النوع الأول : ويضم الوظائف الصناعية حيث يتمتع شاغلوها بحرية واسعة في التعبير عن آرائهم.

- النوع الثاني : ويضم الوظائف الادارية حيث يخضع العاملون فيها لنظام حياد تام ومطلق.

ويؤيد البعض الأخذ بهذا التمييز بين الوظائف الفنية والوظائف الادارية أو الوظائف السياسية، بالقول أن الوظائف الفنية تبتعد بطبيعتها عن القضايا السياسية، إذ ينشغل أصحابها في المسائل الفنية الدقيقة التي تثيرها عملية ممارسة هذا النوع من الوظائف، ذلك لأن حسن سير المرفق في هذه الحالة يتحقق بأداء الموظف لمهامه الوظيفية بشكل سليم، إذ من النادر أن يعبر العاملون في هذه المرافق عن اتجاهات سياسية معارضة للحكومة، كمهندس

Bourdoncle: Fonction Publique, op. cit., P. 104-105.

(٧٠) انظر في ذلك :

Alain Di Stefano: Op. cit., P. 126.

(٧١) انظر :

— Vincent: Part.2, Op. cit., P. 277-278.

الطرق والجسور، اذ لا يوجد في الواقع جسور ثورية وأخرى رجعية، وانما يوجد من بينها ومن يفكك أجزائها. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال تحرر العاملين في هذه الوظائف من كل التزام بواجب التحفظ، وانما النقص في واجب التحفظ بالنسبة اليهم لا يكون الا في الحالة التي يصبح معها انجاز الأعمال اللاحقة مستحيلا أو على الأقل صعبا. في حين أن الوظائف الأخرى تتطلب نوعا من التوافق في الأفكار بين الموظف والحكومة، بل وأحيانا تطابقا تاما بين وجهات نظر الحكومة السياسية وبعض الموظفين الذين يحتلون مناصب عليا<sup>(٧٢)</sup>.

والواقع أن التمييز بين الوظائف الفنية والسياسية، أيا كان الاغراء الذي يدفع اليه، لم يأخذ به القضاء وان كان ينظر بعين الاعتبار في بعض الاحيان الى طبيعة الوظائف الممارسة، ولا سيما السلطة التي تمارسها، سواء كان ذلك من قبل المشرع أو القضاء الإداري.

ويتجه البعض الآخر<sup>(٧٣)</sup> الى القول أنه ليس صحيحا أن كل الموظفين في الدول الديمقراطية يمثلون أو يملكون جانبا من السلطة العامة، فاذا كانت الصفة السياسية للوظيفة العامة تغطي على الجانب الفني فيها، ففي المجالات التي تتضمن استخدام سلطة البوليس، أي في مجال المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، حيث تعني عملية ممارسة الوظيفة تبني

---

(٧٢) انظر في هذا الاتجاه: Biays (Philippe): Les obligations du fonctionnaire en dehors du son service, D. 1954, P. 111.

— Barthélémy (Joseph): La liberte Politique des fonctionnaires, Revue administrative, 1958, p. 7.

— Bonnard, note sous l'arret: Tribunal supreme de Monaco, 13 Avril 1931, Chiabaut S. 1932-4-1.

- مراجع ذكرها ابن دي ستيفانو، ص ١٢٤ هامش ١٢٤.

- انظر ايضا.

— Alain Planty: Traité de la fonction publique, 2 ed, Tome.1, 1971, P. 106.

Bourdoncle, fonction publique, op. cit., P. 82-83.

(٧٣) انظر:

وجهات نظر سياسية معينة، الا أن ذلك لا ينطبق في كل الحالات، ولا سيما في الدول التي تأخذ بسياسة التدخل في الشؤون الاقتصادية والتجارية، فسلطة الموظف في هذه المراقف تغلب عليه الصفة الفنية أكثر من الصفة السياسية، وهذا ما يدعو - في نظر أصحاب هذا الاتجاه - الى ضرورة التمييز بين الأنواع الآتية من الوظائف: -

- مجموعة الوظائف العليا التي يتطلب في أصحابها تطابق تام في الفكر السياسي مع وجهات نظر الحكومة.

- مجموعة الوظائف الفنية، ولا سيما في المرافق الاقتصادية والاجتماعية، حيث يتمتع العاملون فيها بحرية تعبير واسعة.

- مجموعة الوظائف الادارية بالمعنى التقليدي والتي يساهم شاغلوها في تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وادارة شئون البلاد اليومية، مما يتطلب منهم الحد من حريتهم بالتعبير.

ويمكن الاشارة هنا الى نوعين من هذه الوظائف: وظيفة القضاء، والوظيفة العسكرية، حيث يتطلب من شاغليها درجة خاصة من الالتزام بواجب التحفظ:

#### ١ - الوظيفة القضائية<sup>(٧٤)</sup>:

ان الوظيفة القضائية تتطلب من شاغليها درجة أكبر من الالتزام بواجب التحفظ، ذلك لأن القاضي ينظر اليه في المجتمع نظرة خاصة، اذ لا يقبل منه أن يكون طرفا في منازعات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وانما يتطلب من أعضاء السلطة القضائية التزام الحياد التام في المسائل العامة. ولذلك لم يكن غريبا أن تحرم المادة (١٠) من القانون الأساسي الصادر في ٢٢ / ١٢ / ١٩٥٨ في فرنسا، والخاص بالسلطة القضائية، كل مظاهر العداء لمبدأ وشكل الحكومة الجمهورية من ناحية، وكل المشاعر ذات الطبيعة السياسية التي تتناقض مع

واجب التحفظ المفروض عليهم عند ممارستهم لوظائفهم. وسار المشرع الكويتي في هذا الاتجاه عندما نص في المادة (٤٠) من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أنه (يحظر على القضاة ابداء الآراء السياسية، ويحظر عليهم التقدم للانتخابات العامة ماداموا شاغلين لوظائفهم).

وإذا كانت وظيفة القضاة هي تطبيق القانون، وتحقيق الشرعية، إلا أن ذلك لا ينفي حريتهم في التعبير عن آرائهم، ولا سيما في المجال السياسي، إلا أن ممارستهم لهذه الحرية يجب أن تتم بصورة متوازنة مع طبيعة الوظيفة القضائية التي يمارسونها. وبعبارة أخرى إن سماح القاضي لنفسه بالاشتراك في منازعات سياسية أو ذات طبيعة حزبية يخل بصورة القضاء أمام الناس والتي تعودوا عليها.

## ٢ - الوظيفة العسكرية:

من المعروف أن طبيعة الوظائف العسكرية غير قابلة للمناقشة، إنها تقوم على مبدأ أساسي هو نفذ ثم ناقش، ولذلك فإن الطاعة هي الأساس في هذه الوظائف. إن درجة الالتزام بالتحفظ تتسع كثيراً بالنسبة للعاملين في السلك العسكري، بل أن من الصحيح القول، أن هناك صعوبة بالاعتراف بوجود مثل هذا الواجب عليهم، إذ يحل محله التمسك بالنظام والطاعة التامة.

ويترتب على ذلك أن كل تعبير عن الآراء السياسية أمر محرم تماماً على العاملين في السلك العسكري. إذ لا يحق لهم عقد محاضرات عامة ولا نشر أي مادة تتعلق بالسياسة العسكرية العامة. إلا بموافقة مسبقة من الوزير المختص<sup>(٧٥)</sup>.

---

(٧٥) انظر في تفاصيل الوضع القانوني للعسكريين:

Victor Silvera et Serge Salon: La fonction publique et ses problemes actuels, Paris, 1976, P. 51-57.

- وبالنسبة لواجب التحفظ انظر ص ١٤٦ - ١٤٨.

— Alain Di Stefano: op. cit., P. 126.

وإذا كان هذا هو المبدأ بالنسبة للعسكريين المستمرين في الخدمة، فإن السؤال الذي يثور هو: هل يلتزم العسكريين الاحتياط أو المحالين على التقاعد بهذه الدرجة الصارمة من واجب التحفظ؟<sup>(٧٦)</sup>.

لقد أثير هذا الموضوع عام ١٩٥٩ في فرنسا عندما نظمت بعض جمعيات الضباط الاحتياط عدة اجتماعات لمناقشة بعض المسائل الكبرى المثارة في الساحة السياسية، كما نظمت عدة مناظرات ذات صفة دينية. ولقد أسفرت هذه الاجتماعات عن اعداد مذكرة ذات طابع سياسي، دفعت وزير الحربية الفرنسي الى توجيه رسالة الى رئيس الاتحاد الوطني للضباط الاحتياط يحذر فيها من ممارسة مثل هذا النشاط بحكم كونه يتعارض مع طبيعة النظام العسكري. وإذا كان من الواضح أن الضباط الاحتياط بإمكانهم التعبير عن آرائهم بكل حرية ضمن الجمعيات المدنية، فانه لا يمكنهم التصرف كذلك عند اجتماعهم بصفتهم ضباط احتياط، وبعبارة أدق خضوعهم للسلطة العسكرية عند استدعائهم.

وفيهم من رسالة وزير الحربية الفرنسي أن الضباط الاحتياط يمكنهم التعبير عن آرائهم بحرية كمواطنين عاديين مع مراعاتهم لواجب التحفظ المفروض على كل موظف مدني.

والواقع أن مثل هذا الاتجاه لا يمكن التسليم به، لأنه لا يمكن عمليا اخضاع الضباط الاحتياط لنفس النظام الذي يخضع له الضباط في الخدمة، واثبتت الحوادث العملية ذلك عندما قرر عدد من الضباط الاحتياط الفرنسيين عام ١٩٦٠ انشاء مركز لدراسات الدفاع المدني وكان الهدف الاساسي من تكوينه سياسيا. وقد رفضت الحكومة في البداية التصريح بانشاء المركز، الا أنها اعادت النظر بموقفها وسمحت للضباط الاحتياط بمزاولة بعض النشاط السياسي<sup>(٧٧)</sup>.

---

(٧٦) انظر في ذلك: René Bourdoncle, De l'obligation de reserve. op. cit., P. 240-241.

(٧٧) انظر في دراسة مفصلة لتطور مدى التزام العسكريين الفرنسيين بواجب التحفظ في مختلف

التشريعات المنظمة هذه الفئة: Vincent: Op. cit., Part. I., P. 147-148.



### ثالثا - مكان ممارسة الوظيفة :

ان ممارسة المهام الوظيفية خارج البلاد يفرض درجة أعلى من الالتزام بواجب التحفظ. ذلك لأن الموظفين العاملين في الخارج يعتبرون كممثلين لدولتهم في الدول الأجنبية في رأي البعض، وأي انتقاد، يصدر منهم لسياسة حكومتهم في الخارج، يمكن أن يعتبر اخلالا بالتزامهم بواجب التحفظ. ان الانتقادات التي يمكن أن توجه للحكومة من قبل مواطنيها العاملين في اقليم دولة اخرى يمكن ان تستغل ضد حكومتهم حيث يكون الرأي العام أكثر حساسية عند تقبل مثل هذه الاتهامات. ولذلك لا يعتبر غريبا أن نجد جهات الادارة تحاسب بعض العاملين لديها على تصرفاتهم في الخارج وتعتبرها خرقا لواجب التحفظ، في حين أن مثل هذه التصرفات، لو تمت على اقليم الدولة فانه يمكن ألا ينظر اليها على أنها خطأ وظيفي أصلا. ومن ذلك نستنتج أن توقيع العقوبة التأديبية على العاملين في الخارج لانتقادهم السياسة الحكومية، في حين عدم معاقبة من وجه هذا الانتقاد داخل اقليم الدولة، ان الادارة تتطلب حيلة أكبر من الموظف عندما يكون عاملا في الخارج.

ان العاملين في الخارج، سواء في مهمات تعليمية أو غيرها يقع على عاتقهم التزام مزدوج بالحيلة والتحفظ : الأول تجاه مرافق الدولة التي يعملون لديها، والثاني تجاه دولتهم التي قامت بارسالهم<sup>(٧٨)</sup>.

ولعل من أول الأحكام التي طبقت هذا المبدأ كان حكم Bounzanquet حين قرر مجلس الدولة أن تصرفات الطاعن قد تضمنت اخلالا بواجب التحفظ المفروض عليه ولا سيما وأن تصرفاته قد وقعت منه وهو في تونس<sup>(٧٩)</sup>. وفي قضية أخرى تلخص وقائعها بقيام بعض المواطنين الفرنسيين المقيمين في المغرب باعداد مذكرة وقعها ٤٨١ شخصا منهم موجهة الى رئيس الجمهورية

Burdeau: Libertes Publiques. op. cit., P. 242.

(٧٨) انظر :

C.E., 11 Janvier 1935, Bounzanquet, Rec., P. 44.

(٧٩) انظر :

الفرنسية يدعونه فيها الى الاسراع في انتهاء حرب الجزائر وقد قرر مجلس الدولة أن الجزاء التأديبي الموقع على الطاعن بشطب اسمه من الكادر الوظيفي يجد سنده القانوني في خرقه لواجب التحفظ المفروض على كل الموظفين، ولا سيما العاملين منهم في مرافق خارج الاقليم الوطني<sup>(٨٠)</sup>.

وفي قضية أخرى عاقبت جهة الادارة أحد المفتشين الجامعيين لقيامه بمهاجمة السياسة الحكومية في الخارج، ولا سيما موقفها من حرب الجزائر، حين أدلى بتصريحاته الى أحد الصحفيين الذي قام بنشرها في جريدته الاجنبية، ورغم أن المفتش أخبر جهة الادارة انه لم يدل بتصريحاته لغرض نشرها وانما سجلت بمسجل دون علمه، الا أن عذره هذا لم يشفع له لدى جهة الادارة التي رأت في سلوكه خرقا واضحا لواجب التحفظ، لا سيما وانه قد وقع منه في بلد أجنبي خاض حرب استقلال ضد دولته. وحين عرضت القضية على مجلس الدولة رأى مفوض الحكومة أن تصرفات الطاعن كان يمكن ألا تكون محل ادانة لو صدرت منه في الاقليم الفرنسي وبصفته أحد الأساتذة الجامعيين، ولكن الأمر مختلف طالما أن انتقاداته وجهت أثناء وجوده في الخارج. ولكن مجلس الدولة أبطل العقوبة التأديبية نظرا للظروف التي صاحبت القضية، حين قامت الحكومة الفرنسية بعرض موضوع استقلال الجزائر على الاستفتاء، مما جعل آراء الطاعن متفقة مع سياسة الحكومة. ولكن مجلس الدولة وهو يبطل العقوبة الموقعة على الموظف لم يفته أن يؤكد ضرورة التزام كل الموظفين بواجب التحفظ، ولا سيما العاملين منهم في مرفق بالخارج<sup>(٨١)</sup>.

وباختصار فإن على الموظف وهو يعمل في الخارج أن يمتنع عن كل ما من

C.E., 13 Juillet 1966, Ministre des Finances

(٨٠)

C. / Leblanc. Rec. P. 476.

C.E., 8 Mars 1968, Plenel, Rec., P. 168.

(٨١) انظر

Vincent: Op. cit., P. 278.

- وانظر في تفاصيل هذه القضية :

— Alain Di Stefano: La Participation des fonctionnaires civils a la vie politique, Paris, 1979, P. 131.

— Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 143.

شأنه أن يسيء الى سمعة بلاده، أو التشكيك بسياساتها العامة، أو يؤثر على علاقاتها مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية<sup>(٨٢)</sup>.

ويرى البعض أن الموظفين العاملين في الخارج يعتبرون بمثابة ممثلين رسميين لحكومتهم، الأمر الذي يتطلب منهم ليس مجرد الالتزام بواجب تحفظ من درجة خاصة، وانما يصل الأمر الى الولاء الكامل للسياسة الحكومية<sup>(٨٣)</sup>.

والواقع أن هذا الأمر لا يمكن التسليم به، لأن مجرد العمل في اقليم دولة اجنبية لا يجعل من العاملين فيها ممثلين رسميين لحكومتهم، اذ كل ما في الأمر أن واجب التحفظ المفروض على كل موظف يجد في هذه الحالة ظرفا مشددا له. كما أن الاساتذة الجامعيين يتمتعون بحرية واسعة في التعبير عن آرائهم، ولو كانوا في مرفق تعليمي في الخارج، وكل ما هنالك التزامهم بواجب التحفظ المفروض عليهم<sup>(٨٤)</sup>.

## الفرع الثاني

### العوامل المخففة من درجة الالتزام بواجب التحفظ

هناك مجموعة من العوامل، لو توافرت، أدت الى التخفيف من درجة الالتزام بواجب التحفظ المطلوب من الموظفين. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال اعفاء الموظف من واجباته الوظيفية، ومن بينها واجب التحفظ، كل ما في الأمر أن القضاء ينظر بعين التسامح لبعض التصرفات الصادرة من الموظف الذي تتوافر فيه هذه العوامل، في حين يعاقب غيره من الموظفين الذين تصدر منهم مثل هذه التصرفات، ولكن لا تتوافر بحققهم هذه العوامل.

والعوامل المخففة من درجة الالتزام بواجب التحفظ تتمثل في ممارسة

---

Planty: Op. cit., P. 188.

(٨٢) انظر في ذلك :

(٨٣) راجع في هذا الاتجاه : Touscoz: La situation juridique des cooperats techniques et la jurisprudence francaise, R.D.P., 1970, P. 300.

(٨٤) انظر في ذلك : Cadart (J): Les autorisations d'absence, les missions et les sejours a l'etranger des membres de l'enseignement superieur, R.D. P., 1967, P. 1112.

الموظف لمهام نقابية تتطلب منه الدفاع عن المصالح المشتركة لأعضاء النقابة مما يعرضه على الدوام لخطر الصدام مع السلطات الإدارية. ومن جانب آخر يتمتع الأستاذ الجامعي بدرجة أكبر من حرية ابداء آرائه ومعتقداته عن غيره من العاملين في سلك التدريس في المراحل التعليمية المختلفة.

#### أولاً : ممارسة العمل النقابي:

منذ أن اعترف المشرع للموظفين بحق تكوين النقابات للدفاع عن مصالحهم الوظيفية، لم يعد الانتهاء إلى أي نقابة مرخصة يشكل خطأ وظيفياً.

إن قيام بعض الموظفين بمباشرة مهام قيادية في النقابات يجب أن يكون في حدود الدفاع عن المصالح الوظيفية الجماعية لأعضاء النقابة، وألا يتعداه إلى تحقيق أهداف أخرى تحت ستار العمل النقابي. وبعبارة أخرى أن النقابات يجب أن ينحصر نشاطها في مجال تمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنها، وفقاً للأساليب والطرق التي يعترف بها القانون. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لها أن تتعدى في نشاطها هذا المجال فتمارس نشاطاً سياسياً.

ويعامل مجلس الدولة الفرنسي الموظفين الذين يتولون مهمات نقابية قيادية معاملة خاصة بالنسبة لواجب التحفظ، إذ يرى أن الدفاع عن المصالح المشتركة التي تمثلها النقابة تتضمن بالضرورة الاعتراف لهؤلاء بقدر من الحرية في التعبير عن الأهداف التي يتولون مهمة الدفاع عنها، ولذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي يطبق الأحكام الخاصة بواجب التحفظ بكثير من التساهل على الموظفين الذين يتولون مهمات نقابية.

ويتضح لها من العرض السابق، أن مباشرة العمل النقابي من قبل بعض الموظفين يجب أن يكون محاطاً بقيدتين اثنتين:

الأول: إن ممارسة العمل النقابي يجب ألا تنسي الموظف صفته هذه، حيث يبقى ملتزماً بواجب التحفظ تجاه الإدارة، وإن كانت التصرفات التي تصدر منه بصفته النقابية، مادامت في حدود العمل النقابي المشروع، تعتبر

عذراً مخففاً، حيث أن من المستحيل إعفاء الموظف من الالتزام بأحد واجباته بسبب ممارسته لمهامه النقابية.

الثاني: إن ممارسة العمل النقابي يجب أن تكون في إطار الدفاع عن المصالح المشتركة للموظفين، فلا تسعى النقابة، أو بعبارة أدق القائمين على قيادتها، إلى تحقيق أهداف سياسية لاعلاقة لها بمصالح الموظفين.

وقد حاول مجلس الدولة تأكيد وجود كل من هذين القيدتين عندما قرر أن ممارسة العمل النقابي لاتعفي الموظف من الخضوع لواجباته الوظيفية، ومنها واجب التحفظ، وإن كانت درجة التحفظ المطلوبة منه أقل بكثير من غيره من الموظفين الذين لايتولون مهام نقابية. ويكفي للتدليل على ذلك أن نذكر أن مجلس الدولة أقر بوجود خرق لواجب التحفظ من قبل موظف قام بتوزيع منشورات يدعو فيها الموظفين إلى المشاركة في اضراب منعت الإدارة<sup>(٨٥)</sup>، في حين أن قيام الموظف الذي يتولى مهام نقابية بالدخول إلى موقع المرفق وحث العاملين فيه لعقد اجتماع غير مرخص تمهيداً لإعلان الاضراب، هو عمل لا يستوجب العقاب لعدم تضمنه خرقاً لواجب التحفظ<sup>(٨٦)</sup>.

كما أن مشاركة موظف أثناء ساعات العمل الرسمية في اجتماع ممنوع يشكل خرقاً لواجب التحفظ يستحق معه العقاب، في حين أن مشاركة المسئول النقابي في هذا الاجتماع لا يكون اختلالاً بهذا الواجب تجاه الإدارة<sup>(٨٧)</sup>.

كما أن نشر معلومات كاذبة داخل المرفق حول المشاركة في اجتماع غير مرخص به من قبل أحد العاملين يكون اختلالاً بواجب التحفظ، في حين أن صدور مثل هذه المعلومات من مسئول نقابي لا تعرضه للعقاب<sup>(٨٨)</sup>.

---

C.E., 12 Octobre 1956, Delle Coquand, Rec, p. 362.

(٨٥) انظر :

C.E., 28 Mars 1963, Administration générale de l'assistance C./ Delle Puttland, Rec, p. 222.

(٨٦) انظر :

C.E., 18 Janvier 1963, Perreur, A.J.D.A., 1963, p.371

(٨٧) انظر :

C.E., 29 Mars 1963, Administration générale de l'assistance publique C./ Delle

(٨٨) انظر :

Puttland, A.J.D.A., 1963, p. 565.

كما أن ممارسة العمل النقابي يجب أن تتوافق مع احترام النظام<sup>(٨٩)</sup>، فلا تعني عدم إطاعة الرؤساء ورفض تنفيذ تعليماتهم، وتوجيه الكلام القاسي لهم<sup>(٩٠)</sup>.

كما حكم بأن وجود خطر بالاخلال بوظيفة المرفق بسبب نقل المسئول النقابي يكفي كسبب لرفض طلب النقل<sup>(٩١)</sup> في حين أن رفض تنفيذ المسئول النقابي للنقل بسبب ممارسته لمهامه النقابية، لا يشكل نقصاً بواجب التحفظ المفروض على الموظفين<sup>(٩٢)</sup>.

ومن جانب آخر حكم بأن قيام السكرتير العام للاتحاد الوطني للعاملين في مرفق البريد والبرق بتوقيعه اتفاق مع نقابة البريد الألمانية يتعهد فيه بمنع العمال الفرنسيين من المشاركة في الحرب أو في الأعمال التحضيرية لها، يكون قد مارس عملاً سياسياً تجاوز فيه مهمة النقابة بالدفاع عن مصالح أعضائها<sup>(٩٣)</sup> كما أن العمل النقابي يجب أن يتوافق مع احترام النظام وألا يعيق سير العمل بالمرفق بانتظام واضطراب، ويترتب على ذلك أن القيام بمهام نقابية لا يشفع للموظف مشاركته في حركة تمرد جماعية<sup>(٩٤)</sup>.

(٨٩) انظر في ذلك : C.E., 14 Mars 1958, Eienne et Autre, Rec, p. 505

(٩٠) ومن الأحكام الحديثة التي أعاد مجلس الدولة الفرنسي تأكيد موقفه في هذا الشأن :

C.E., 6 Février 1981, Ministre de l'intérieur C./ Benhamon, A.J.D.A., 1981, p. 483, obsv. SS.

(٩١) انظر : C.E., 23 Décembre 1964, Sieur Lefrère A.J.D.A., 1965, p. 404.

(٩٢) أنظر في ذلك : C.E., 18 avril 1980, Secrétaire d'Etat a la jeunesse et aux sports C./

Gueguen, A.H.D.A., 1981, P. 484.

(٩٣) أنظر : C.E., 8 Juin 1962, Ministre de Postes et télécommunications

C./ Frischmann, A.J.D.A., 1962, P. 443.

- وبفس المعنى انظر : C.E., 8 Juin 1962, Ministre de Postes et telecommunications  
C./ Duhamel.

- C.E., 22 Février 1957, Juillet, Rec., P. 121.

(٩٤) انظر : C.E., 1<sup>er</sup> Decembre 1967, A.J.D.A., 1968, P. 413; obsv. V.S.

كما أن قيام بعض القادة النقابيين بنشر التقرير الأدبي للنقابة والذي يتضمن عبارة «أن كل من ارتبط بالفاشستيه أصبح اليوم يقود البلاد»، لا يعتبر خروجاً عن حدود حرية التعبير عن الرأي والواجب النقابي، بالرغم من العبارة المهينة التي تضمنها التقرير<sup>(٩٥)</sup>.

وحكم ببطلان قرار الإدارة القاضي بعزل السكرتير العام لاتحاد نقابات رجال البوليس الذي أبلغ الصحافة لنشر احتجاج نقابته ضد قرار معاقبته بالوقف عن العمل لمدة خمسة أيام<sup>(٩٦)</sup>. كما قرر المجلس أن القراءة العامة للمذكرة صادرة من تنظيم نقابي لا تكون نقصاً بواجب التحفظ<sup>(٩٧)</sup>. وعلى العكس من ذلك أن نشر المذكرة يشكل اختلالاً بواجب التحفظ<sup>(٩٨)</sup>. كما أن نشاط عضو النقابة المتضمن نشر بعض البيانات الصحفية لا يكون اختلالاً بواجب التحفظ وليس له تأثير على تقاريره الوظيفية<sup>(٩٩)</sup>. وهذا الحكم يخص أحد القضايا التي وضع عنه تقرير سنوي استند على نشاطه النقابي.

كما قرر مجلس الدولة أن قيام أحد العاملين في خزانة المدارس بتوجيه نقد عنيف لوظيفة المرفق الذي يعمل فيه عبر فيه عن مقاصده السيئة جداً تجاهه، كما انتقد التصرفات السيئة لمديره يكون بهذا التصرف قد أدخل بواجب التحفظ المفروض على الموظفين، ولو أن هذا النقد قد أدلى به الموظف أثناء اجتماع نظم من قبل النقابة<sup>(١٠٠)</sup>.

كما حكم بأن قيام السكرتير العام لنقابات الموظفين بصفته النقابية بارسال رسالة احتجاج إلى الوزير، حول الاجراءات التأديبية المتخذة ضد أحد

---

T.A. Paris, 17 Janvier 1956, Pastré Rec, P. 505.

(٩٥) انظر :

C.E., 25 Mai, 1966, Rouve, Rec. P. 361.

(٩٦) انظر في ذلك :

C.E., 4 Evril 1973, Siredey, Rec., P. 283.

(٩٧) انظر :

C.E., 1<sup>er</sup> Décembre 1972, Delle Obrego, R.D.P. 1973 P. 516, Concl. Mîme.

(٩٨) انظر :

grevisse.

C.E., 31 Janvier 1975, Vofft et Exertier, A.J.D.A., 1975, P. 138.

(٩٩) انظر :

C.E., 3 Juillet 1981, Mme. Jacquens, Rec. P. 295 Concl. Robineau.

(١٠٠) انظر :

الموظفين، ومعاقبة الوزير له، أن هذا العمل لا يشكل خرقاً لواجب التحفظ، وأن العقوبة لا تجب سنداً قانونياً لها<sup>(١٠١)</sup>.

#### ثانياً : الأساتذة الجامعيون<sup>(١٠٢)</sup>

إن طبيعة الوظائف التدريسية تؤدي إلى اختلاف درجة التحفظ التي يلتزم القائمون بها وذلك حسب المرحلة التعليمية. وقد سبق لنا وأن رأينا كيف أن مجلس الدولة الفرنسي قد ميز بين المدرسين في المراحل التعليمية التي تسبق المرحلة الجامعية، والمدرسين في هذه المرحلة الأخيرة إذ تطلب الحياد التام تجاه الطلاب في المراحل التعليمية دون الجامعية، في حين أن الأستاذ الجامعي يملك حرية واسعة في التعبير عن آرائه. ذلك لأنه لا يمكن أبداً أن نضع على قدم المساواة حرية التعبير عن الآراء السياسية والاجتماعية والدينية لمدرس في المدارس الثانوية أو دونها مع تلك التي يعبر عنها الأساتذة في التعليم العالي<sup>(١٠٣)</sup>.

إن الأساتذة في التعليم العالي يحق لهم التعبير بكل حرية عن آرائهم سواء في محاضراتهم أو في كتاباتهم. إن طبيعة التدريس الجامعي التي تعتمد على شخصية الأستاذ تعفي الإدارة من تحمل مسئولية الموضوعات التي تدرس.

إن الحرية التي يملكها أساتذة التعليم العالي في التعبير عن آرائهم الأدبية والقانونية والعلمية واسعة جداً. وكفي للتدليل على ذلك أن نذكر أن تناول موضوع صغير يتعلق بالسياسة أو الدين، قد لا يقتصر على تحليل مختلف الآراء الفقهية التي قيلت في الموضوع، وإنما قد يؤدي إلى توجيه التعليم وجهة معينة أو

---

C.E., 18 Mai 1956, Boddaert, Rec. P. 213.

(١٠١) انظر :

وهذا الحكم سبقت الإشارة إليه.

(١٠٢) انظر : Bourdoncle: Fonction Publique et liberté d'opinion en droit positif français,

Paris, P. 103-104.

(١٠٣) انظر : Jez (Gaston): Cours de droit public, le statut des fonctionnaires publics, Paris,

1929, p. 34.

- مصدر ذكره الن دي ستيفانو، المرجع السابق، ص ١٢٦.



على الأقل محاولة اظهار تفضيلهم الشخصي لبعض الاتجاهات والمذاهب. وإذا كان الموظف العادي لا يستطيع عقد مقابلة صحفية يتناول فيها وظيفة المرفق الذي يعمل فيه، أو يلقي الضوء على المشاكل التي يعاني منها، ذلك لأن العلاقة بين الإدارة والآراء التي تثير المشاكل السياسية هي من مسئولية أعضاء الحكومة فقط. فإن الأمر على العكس من ذلك بالنسبة لأساتذة التعليم العالي، إذ يستطيع أستاذ الجامعة، على سبيل المثال، أن يعقد ندوة صحفية يتناول فيها مسألة عامة أدبية، أو علمية، أو قانونية، ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال أن يتعرض لوظيفة الإدارة في الجهة التي يعمل فيها أو يعلن عن أعمال اللجان التي يشارك في عضويتها.

ويرى البعض أن حرية التعبير لأساتذة التعليم العام لا يمكن أن تكون غير محدودة، إذ يجب أن تجد حدها الطبيعي في الآراء التي تبدو كنتيجة طبيعية لمهمة التدريس التي يتولونها، أو كتدعيم ضروري لشرح المسائل التي يتناولونها<sup>(١٠٤)</sup>.

والواقع أن هذا الرأي يضيق من نطاق حرية التعبير لأساتذة التعليم العالي، إذ لا يمكن أن تتحدد حرية التعبير بالنسبة لهؤلاء بالقدر الضروري للتدريس أو أنها تبدو كنتيجة طبيعية له، إن حرية التعبير لديهم يجب ألا تكون محدودة، إلا بالقدر الذي تبدو معه آراء الأستاذ الجامعي كسلاح نظامي يستخدم ضد الحكومة، لأنه يكون في ذلك قد خرق واجب التحفظ.

ومن جهة أخرى، فإن من الصعب رسم الحدود الفاصلة بين ما يعتبر ضرورياً لمهمة التدريس أو كنتيجة طبيعية له، وما لا يعتبر كذلك، وهو الأمر الذي يفتح الباب أمام تفسيرات عديدة ومختلفة، لا تحفى آثارها الضارة.



## الفصل الثاني

### النشاط المخل بواجب التحفظ

استعرضنا في الفصل السابق الطبيعة القانونية لواجب التحفظ، وبقي لنا أن نحدد النشاط الذي يمارسه الموظف والذي يعتبر بموجبه مخلاً بهذا الواجب.

الواقع أن التعبير عن الآراء لا يمكن أن تكون له قيمة عملية مالم يتخذ شكلاً علنياً، بمعنى أن يعلم به الآخرون. ولذلك فإن الصفة العلنية للتعبير عن الرأي تعتبر أحد العناصر المهمة في تحديد طبيعة النشاط المخل بواجب التحفظ.

ويمكن أن يتم التعبير عن الرأي بأشكال مختلفة ومتنوعة. فقد يكون ذلك بالقول، أو بالكتابة، أو بالتعبير عن الرأي عن طريق الرسم بأشكاله المختلفة. كما يمكن أن يتخذ هذا التعبير شكل القيام بعمل معين، كتوزيع المنشورات، والمشاركة في المظاهرات وحركات الاضراب.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي:

- المبحث الأول: العناصر المكونة للنشاط المخل بواجب التحفظ.
- المبحث الثاني: مظاهر النشاط المخل بواجب التحفظ.

## المبحث الأول

### العناصر المكونة للنشاط المخل بواجب التحفظ

لا يمكن تصور وجود حرية تعبير دون وجود حرية رأي . إن حق التعبير عن الرأي الذي يؤمن به الفرد هو في حقيقة الأمر نتيجة طبيعية لممارسة حرية الرأي .

وإذا كان الموظف العام يحق له أن يعبر عن آرائه التي يؤمن بها، في إطار الالتزام بواجب التحفظ، فإن هذا يتطلب منا أن نحدد العناصر التي يتكون منها النشاط المخل بهذا الواجب .

وتتمثل هذه العناصر بأن يقوم الموظف بالتعبير عن آرائه بصفة شخصية وأن يتم هذا التعبير بصورة علنية .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي :

المطلب الأول: أن يكون التعبير شخصياً .

المطلب الثاني: أن يتم التعبير بصورة علنية .

## المطلب الأول

### أن يكون التعبير شخصياً

يجب أن يقوم الموظف بالتعبير عن آرائه بصفة شخصية، أيأ كانت الطريقة التي يتم بها هذا التعبير، بالقول، بالكتابة، بالعمل . إنه سلوك شخصي يصدر من الموظف يعبر فيه عن رأيه في موقف معين .

ومع ذلك فإن تعبير الموظف عن آرائه قد لا يتم بشكل فردي، وإنما يكون ضمن عمل يشترك فيه أكثر من شخص، بمعنى أن يتم التعبير عن رأي الموظف عبر عمل جماعي، كما هو الحال في التوقيع على المذكرات أو الرسائل، أو المشاركة في حركات الاضراب، أو التظاهر . ففي مثل هذه الحالات يمكن أن يعتبر مثل هذا السلوك من الموظف اخلالاً منه بواجب التحفظ، إذا لم يتخذ

مايكفي من الاجراءات لنفي اشتراكه في اشكال التعبير هذه<sup>(١٠٥)</sup>.

كما أن التعبير عن آراء الموظف قد يتم بواسطة الغير، كأن ينسب إليه حديث لم يقله. فالتعبير عن الرأي، في هذه الحالة، لم يكن تعبيراً شخصياً صادراً عن الموظف، ومع ذلك فإن الموظف يمكن أن يكون مسئولاً عن هذه الآراء ما لم ينف نسبتها إليه<sup>(١٠٦)</sup>.

## المطلب الثاني

### شرط العلانية

يجب أن يكون التعبير الذي يشكل خرقاً لواجب التحفظ علنياً، فلا تعتبر المقاصد أو المشاعر الخبيثة في صدور أصحابها اختلافاً بهذا الواجب، لأن شرط العلانية لم يتوافر بعد - فهذه العلانية هي التي تحقق لهذه الآراء درجة من الانتشار لدى الرأي العام، مما يؤثر على حسن سير المرفق في أدائه لوظائفه.

ولايهم هنا شكل التعبير عن الرأي، حيث لافرق بين التعبير الشفهي أو التعبير الكتابي، إذ المهم أن يكتسب هذا التعبير صفة العلانية.

ولذلك ذهب البعض إلى أن الآراء التي يدلي بها الموظف يجب أن تقتصر بنوع من العلانية، إذ من الصعب تقبل فكرة عقاب موظف على بعض الآراء التي أدلى بها في مكان خاص، وبطريقة لم تتحقق لها العلانية والانتشار، بحيث أن السلطة الإدارية لم تصل إلى مسامعها هذه الآراء إلا عن طريق أقاويل البعض أو ثرثرتهم<sup>(١٠٧)</sup>.

ويرى البعض الآخر أن لاعبرة بدرجة اتساع انتشار هذه الآراء وتعميمها، إذ لافرق بين ما إذا كان التعبير عن الرأي قد تم في حلقة ضيقة من الناس أو ذات مدى واسع، طالما أن تعميم هذا الرأي قد تم، فهل يمكن

Piquemal: Op. cit., P. 198.

(١٠٥) انظر في ذلك:

Vincent: Part. I., Op. cit., P. 150

(١٠٦) انظر في التفاصيل:

Bourdoncle: Fonction Publique, op. cit., P. 98-99.

(١٠٧) انظر في هذا الاتجاه:

القول أن افشاء الأسرار، على سبيل المثال، يمكن أن يعاقب عليه بعدد الأشخاص الذين وصلت هذه الأسرار لعلمهم، أم أن العقاب ينصب في هذه الحالة على فعل الافشاء في حد ذاته؟ والواقع أن الأمر يختلف بالنسبة لواجب التحفظ، إذ أن التعبير عن الآراء حتى ولو تم في حلقة ضيقة أو مغلقة من الناس، ولو لم تكن خاصة، يكفي لإدانة الموظف إذا كان من طبيعة تخل بالواجب المفروض عليه، طالما أن هذه الآراء قد انتشرت وعممت، وكان لها صداها وآثارها على حسن سير المرفق العام. ومن ناحية أخرى أن درجة التحفظ التي يطالب بها الموظف لها أثرها في هذه الحالة كذلك. إذ لا تتحدد المشكلة هنا بمقدار اتساع تعميم الآراء الصادرة من الموظف، وإنما بتقدير درجة التحفظ المطالب بها<sup>(١٠٨)</sup>.

ويخلص هذا الاتجاه إلى نتيجة مؤداها أن المهم في التعبير عن الآراء هو الآثار المترتبة عليها، المتمثلة في المخاطر والأضرار التي يتعرض لها المرفق العام، وليس درجة اتساع هذه الآراء.

والواقع أن قيام الموظف بالتعبير عن آرائه بصفة علنية يقصد من ورائها نشر هذه الآراء ووصفها أمام الرأي العام، حتى ولو أنه أدلى بها في حلقة ضيقة أو خاصة من الناس، إذ يكفي ذلك لامتداد هذه الآراء إلى ما وراء هذا النطاق، لاسيما إذا كانت من طبيعة مدوية، أو مما يلفت النظر إليها. ولذلك نرى أن درجة اتساع نشر هذه الآراء أو تعميمها لا أثر له من حيث تحقيق فعل الإخلال بواجب التحفظ، إذ يكفي لتحقيق ذلك أن يتم التعبير عن الآراء بصورة علنية، والقول بغير ذلك يمكن أن يطلق العنان لتفسيرات مختلفة، وربما تكون خاطئة.

## المبحث الثاني

### مظاهر النشاط المخل بواجب التحفظ

تختلف الدول من حيث تنظيمها لأشكال التعبير عن الرأي المسموح بها للموظفين.

ففي انجلترا الأصل أن يتمتع الموظف عن اعلان آرائه السياسية بصورة علنية، ويترتب على ذلك ضرورة امتناعه عن المشاركة في أي خلافات أو منازعات سياسية، أو حضور المؤتمرات والندوات التي لها هذا الطابع لأن مثل هذه التصرفات تؤثر دون شك على واجب الحياد التام الذي يلتزم به كل موظف هناك<sup>(١٠٩)</sup>.

وهناك دول أخرى، كفرنسا، لا تمنع موظفيها من حرية التعبير عن آرائهم ومعتقداتهم السياسية، وكل ما هنالك أن عليهم التحفظ والاحتباس وهم يستخدمون هذا الحق المكفول لهم دستورياً، إذ يجب أن يكون التعبير عن الرأي في الحدود التي لا تتعارض مع صفتهم كموظفين عموميين. ويترتب على ذلك أنه لا توجد، من حيث الأصل، أشكال أو وسائل تعبير ممنوعة، وأخرى مباحة، وإنما كل أشكال ووسائل التعبير متاح استخدامها من قبل الموظفين. فالموظف، من حيث المبدأ له حق الانتفاء إلى الأحزاب السياسية، أو المجموعات النقابية والمشاركة في المؤتمرات والندوات الثقافية والسياسية. وكذلك الاجتماعات المختلفة والنشر في الصحافة والأدلاء بأحاديث للاذاعة والتلفزيون ولصق الاعلانات، وغيرها من وسائل التعبير عن الرأي. ومع ذلك لابد من الإشارة هنا إلى استخدام بعض هذه الوسائل من قبل الموظفين يمكن أن يكون خطرها عليهم أكثر من غيرها<sup>(١١٠)</sup>.

Vincent: Part. I., op. cit., p. 149.

(١٠٩) انظر:

Vincent: Part. I., Op. cit., p. 149.

(١١٠) انظر:

وسوف نكتفي في هذا المبحث بالاشارة الى بعض مظاهر النشاط المخل  
بواجب التحفظ وعلى النحو الآتي:  
المطلب الأول : اتخاذ مواقف عامة .  
المطلب الثاني : توزيع المنشورات وبيع الصحف .  
المطلب الثالث : ممارسة حق النشر .  
المطلب الرابع : المشاركة في المظاهرات .  
المطلب الخامس : الالتقاء الى الأحزاب السياسية .  
المطلب السادس : المشاركة في الاضراب السياسي .

## المطلب الأول

### اتخاذ مواقف عامة

إن المشاركة في المواقف العامة، بسبب تأثيرها على الرأي العام،  
واحتمال تعريض الإدارة إلى بعض المخاطر، يمكن أن تعتبر خطأ وظيفياً.  
ويترتب على ذلك أن مجرد طلب الكلام في مكان عام يمكن أن يعتبر في بعض  
الظروف اختلالاً بواجب التحفظ المفروض على كل الموظفين، كالقاضي الذي  
طلب الكلام في جنازة أحد الأشخاص الذين سجنوا بتهمة المساس بالسيادة  
الوطنية، في حين أن أي ظرف خاص به لم يكن يدعوه إلى فعل ذلك<sup>(١١١)</sup>.

ومن الأمثلة على اتخاذ مواقف عامة المشاركة في توقيع المذكرات وتوجيه  
الرسائل إلى المسؤولين. ماحكم بأن توجيه رسالة مهينة إلى رئيس الجمعية  
الوطنية يعتبر خرقاً لواجب التحفظ<sup>(١١٢)</sup>. كما حكم بأن المشاركة في توقيع مذكرة  
تناشد رئيس الجمهورية الاسراع في عقد مفاوضات لانهاء حرب الجزائر  
لاتشكل اختلالاً بواجب التحفظ، طالما أن الحكومة الفرنسية نفسها قد تبنت  
هذا الاتجاه فيما بعد وطرحته على الشعب لمعرفة رأيه بالاستفتاء<sup>(١١٣)</sup>.

C.E., 5 Février 954, Addad Abdel Kader, Rec., p. 78.

(١١١) انظر:

Alain Di Stefano: Op. cit., P. 123.

(١١٢) انظر:

C.E., 13 Juillet, 1966, Ministre de Finances C./Leblanc, Précité

(١١٣) انظر:



وفي قضية Plenel التي سبق لنا دراستها، وجدنا أنه لم يدل بأي تصريح للنشر في الصحيفة، وأن مندوبها استغل عدم حرصه ليقوم بتسجيل حديثه المتضمن انتقاداً للسياسة الحكومية، ومع ذلك وجد المجلس في ظروف المكان الذي أدلى به الحديث خرقاً لواجب التحفظ.

## المطلب الثاني

### توزيع المنشورات وبيع الصحف

إن توزيع المنشورات وبيع الصحف السياسية في الطريق العام هو شكل من أشكال التعبير عن الرأي لدى الموظفين. وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه إلى محاولة تحديد النطاق الذي بموجبه يعتبر هذا النشاط إخلالاً في واجب التحفظ. فقد حكم بأن قيام رجل الأمن - ولو أنه كان يرتدي زياً مدنياً وخارج أوقات العمل الرسمية - بالقرب من مركز البوليس بتوزيع منشورات سياسية وصحفية على المارة وربما على زملائه، تحمل مقالاً ينتقد بشدة موقف إدارة البوليس أثناء الاضراب يعتبر خرقاً لواجب التحفظ المفروض عليه<sup>(١١٤)</sup>.

كما أن قيام أحد الموظفين بتوزيع منشورات خطية على زملائه عند باب المرفق تتضمن تحريضاً على المشاركة في اضراب سياسي، يعتبر هو الآخر فعلاً مغللاً بواجب التحفظ<sup>(١١٥)</sup>. وعلى العكس من ذلك حكم بأن الإدارة لا يمكنها أن ترفض ادراج اسم أحد المرشحين للعمل بمجرد قيامه اسبوعياً وبشكل منتظم ببيع الصحف في الطريق العام والتي يمنع دخولها في المرافق العسكرية<sup>(١١٦)</sup>.

ويرى البعض أن النظرة التحررية لمجلس الدولة في هذه القضية ترجع إلى طبيعة الوظائف التي يمارسها المرشح، وأن الحل كان يمكن أن يختلف، بدون

C.E., 20 Fevrier 1952, Magnin, Rec. p. 117.

(١١٤) انظر :

C.E., 12 Octobre 1959, Delle Coquand, Rec. p. 362. Precite.

(١١٥) انظر :

C.E., 3 Janvier 1962, Ministre des Armees, C./Sieur Hocde, Rec. p.3.

(١١٦) انظر :

شك، لو أن المرشح كان يشغل مركزاً مرموقاً في الإدارة. وعلى العكس من ذلك في المثاليين السابقين قامت الإدارة بتوقيع العقاب التأديبي، لأنها وجدت في عملية توزيع المنشورات بالقرب من مكان العمل، وربما على العاملين أنفسهم وهو يمارسون وظائفهم، ما يمكن أن يهدد حسن سير العمل، أو على الأقل حياد المرفق، في حين أن الحكم الأخير لم يشر بالتحديد إلى مكان بيع الصحف، وأنه في غياب هذا التحديد، ربما كان المكان غير مهم، وأن عملية البيع لم تشمل العديد من العاملين، الأمر الذي يجعل الوضع مختلفاً في هذه الحالة عما سواها<sup>(١١٧)</sup>.

### المطلب الثالث

#### ممارسة حق النشر

كأصل عام لا يوجد ما يمنع الموظف أن يمارس حقه في نشر المؤلفات العلمية أو الأدبية، وحتى نشر بعض المقالات في الصحف وتلقى أجر عن ذلك. وبالطبع فإن قيام الموظف بالنشر يجب ألا يعرض للخطر حسن سير المرفق، أو يكشف عن أسرار العمل. والقضاء الإداري يقر العقاب التأديبي المفروض على الموظفين الذين ينشرون مواداً من شأنها توجيه نقد عنيف وغير مبرر إلى الحكومة، أو حث المواطنين على الثورة، أو سماح أحد الموظفين المختصين بالرقابة بنشر صورة مهينة لرئيس الدولة في جريدة هو مدير تحريرها<sup>(١١٨)</sup>. كما حكم بأن قيام أحد المرشحين للمدرسة الوطنية للقضاة بالمشاركة في تحرير صحيفة خاصة بالمجندين عندما أتم خدمته العسكرية، يكون اختلافاً بواجب التحفظ والاعتزان المفروض على الذين يمارسون وظائف قضائية<sup>(١١٩)</sup>.

---

Alain Di Stefano: Op. cit., p. 137-138.

(١١٧) انظر في عرض هذا الرأي :

Alian Di Stefano: Op. cit., p. 134.

(١١٨) انظر في ذلك :

- Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., p. 131-134.

C.E., 10 Juin 1983, Raoult, A.J.D.A., 1983, P. 552, Concl., Mme. Laroque.

(١١٩) انظر :

ولابد من الإشارة إلى أن الموظف وهو يمارس حقه بالنشر يجب عليه الالتزام بواجب كتمان الأسرار الوظيفية التي وصلت إلى علمه بحكم ممارسة وظيفته أو بمناسبتها.

ويلاحظ أن الصحافة، في بعض الأحيان، تقوم بنشر بعض المقالات بأسماء مستعارة، وتحمل نقداً شديداً للسياسة الحكومية. ولاشك أن هذا الأسلوب قد يكون مفيداً، فهو يراعي مصالح الإدارة ألا يقال أن أحد العاملين لديها يقوم بانتقاد أعمالها، كما أنه يحمي الموظف الذي عبر عن رأيه من تعسف الإدارة. ولكن مثل هذا الأسلوب قد يعرض للشك مدى صحة الآراء والمعلومات الواردة في المقال المنشور باسم مستعار<sup>(١٢٠)</sup>.

ويلاحظ أن هناك تقليداً مستقراً في فرنسا، وهو أن الموظف إذا رغب بنشر مادة أو موضوع ما مستخدماً صفته الوظيفية، فإن عليه إبلاغ رئيسه بالعمل بذلك<sup>(١٢١)</sup>.

ويرى البعض وجوب أن يتم التعامل مع الصحافة بحذر شديد، إذ مع وجود وثيقة منشورة بيد جهة الإدارة، يكون من الصعب انكار نسبة الحديث أو التصريح لصاحبه، صحيح أن هناك حق الرد، وأن على الموظف أن يسارع إلى نفي التصريح المنسوب إليه، أو يصححه، إلا أن عملية تحريف التصريح الأصل، أو حتى التصريح المصحح يعتبر أمراً وارداً، بل أنه يمكن أن ينشر الرد في دورية أخرى لاعلاقة لها بالصحيفة التي نشر فيها التصريح أو المقال. ومن جانب آخر أن عدم قيام الموظف بنشر التكذيب لتصريحه في وقت ملائم، يمكن أن يعتبر كموافقة ضمنية منه على مضمون ما نشر، مما يجعل من الصعب عليه بعد ذلك الادعاء بتشويه الصحيفة لمقاصده.

بل أن بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي تشير إلى أن انكار ما ورد في الصحف من تصريحات أو معلومات عن الموظف يكفي لاعتباره اختلافاً منه

Alain Di Stefano: Op. cit., P. 134.

(١٢٠) انظر:

Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., P. 143.

(١٢١) انظر:

بواجب اتخاذ الحيلة والتحفظ، ولو أنه أنكر كل مانسب إليه بعد ذلك. ولعل هذا ما يفرض على الموظف ضرورة اتباع الحرص عند النشر عن طريق الصحافة، في رأي البعض<sup>(١٢٢)</sup>.

## المطلب الرابع المشاركة في المظاهرات

تعتبر المشاركة في المظاهرات العامة وسيلة من وسائل تعبير الموظفين عن آرائهم ومعتقداتهم السياسية. ويتشدد القضاء الإداري في معاملة المشاركين في هذه المظاهرات، ولا سيما إذا كانت ممنوعة من قبل السلطة المختصة. ولعل المثال الواضح في هذا الشأن كانت المظاهرة التي نظمها العاملون في سلك البوليس في باريس عام ١٩٥٨ أمام قصر البوربون والتي عجلت، دون شك - وكما يرى البعض - بسقوط الجمهورية الفرنسية الرابعة. إذ مما لاشك فيه أن هذا العمل يعتبر خرقاً جسيماً لواجب التحفظ بما يشكله من المساس بسلطة الدولة وهيبتها.

كما حكم بأن قيادة أحد المرشحين للعمل في مؤسسة E.N.A. لمظاهرة ممنوعة من قبل الحكومة يكون خرقاً لواجب التحفظ. وكذلك قيادة مظاهرة ضد إعادة تسليح ألمانيا الغربية مع أن كل الوزراء قد دعوا العاملين في المرافق التابعة لهم بالامتناع عن المشاركة فيها<sup>(١٢٣)</sup>.

وعلى العكس من ذلك أن دعوة رئيس الدولة الجمهور للتظاهر - ولو أنه عمل نادر الحصول - ومشاركة الموظفين في المظاهرات استجابة لهذا النداء لا يكون خرقاً لواجب التحفظ. ويمكن أن نذكر كمثال على ذلك دعوة الحكومة الفرنسية عام ١٩٦١ الشعب للتظاهر تأييداً للحكومة ضد حركة تمرد الجيش في الجزائر.

---

Alain Di Stefano: Op. cit., p. 132.

(١٢٢) انظر في ذلك :

- Vincent: Part. I, op. cit., p. 150.

(١٢٣) انظر في هذه الأمثلة والأحكام القضائية المشار إليها فيه : Alain Di Stefano: Op. cit., P. 136.

ويترتب على ذلك أن مشاركة بعض الموظفين في هذه المظاهرة ما هو إلا تعبير عن الشعور بالواجب المتمثل في التفاف الشعب حول قيادته<sup>(١٢٤)</sup>.

## المطلب الخامس

### الانتماء إلى الأحزاب السياسية<sup>(١٢٥)</sup>

تختلف الدول في معالجتها للحقوق السياسية للموظفين فهناك من تعترف لهم بحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وهناك من تحرم عليهم ذلك، والبعض الآخر من هذه الدول تتخذ موقفاً وسطاً من هذين الاتجاهين<sup>(١٢٦)</sup>.

أ - فهناك دول تفرض على موظفيها الانتماء إلى الحزب السياسي الحاكم في الدولة، كما تفرض عليهم التقيد بالتعليمات والأوامر التي يصدرها الحزب، وإلا تعرضوا للعزل، وتتبنى هذا الأسلوب دول الديمقراطيات الشعبية.

ب - وهناك دول أخرى تمنع موظفيها من الانتماء إلى أحزاب سياسية تعارض نظام الحكم السائد في الدولة. من أمثلة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وألمانيا الغربية وسويسرا وبلجيكا، حيث تحظر هذه الدول التحاق موظفيها بالحزب الشيوعي. كما تحظر قوانين ألمانيا الغربية الانتماء إلى المنظمات الفاشية والنازية الجديدة.

---

(١٢٤) انظر: Cass. Soc. 19 Juin 1963, Chauvin Arnoux C./ Le Bomin, Gaz, Pal., 1963-11-269.

أشار إليه الز دي ستيفانو، المرجع السابق، ص ١٣٥.  
(١٢٥) لا نقصد هنا دراسة شاملة لموضوع حق الموظفين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، وإنما بيان كيفية ممارسة هذا الحق كمظهر من مظاهر حرية التعبير في الرأي.

(١٢٦) انظر في ذلك: Catherine: Op. cit., p. 145-152.

- Jean Marie Aubry et Robert Ducos Ader: Op. cit., p.p. 159-161.

- Victor Silvera et Serge Salon: Op. cit., p. 138 et s.

- Alain Di Stefano: Op. cit., p. 122 et S.

ج- وهناك دول أخرى تمنع موظفيها من الانتماء إلى الأحزاب السياسية أياً كانت صفتها. فالموظف في نظرها جزء من الجهاز الإداري الذي يقوم بمهمة تنفيذ السياسة العامة للحكومة، فهو يشارك في تبني هذه السياسة عن طريق تنفيذ المهام الموكلة إليه ضمن نطاق وظيفته، وبالتالي عليه أن يوجه كل مشاعره نحو المرفق الذي يعمل فيه، الأمر الذي يتنافى مع السماح للموظف بالانتماء إلى الأحزاب السياسية التي قد تعتنق مناهج معادية للسياسة الحكومية التي يسير عليها المرفق الذي يعمل فيه الموظف. وعليه يحظر على الموظف أن ينتمي إلى أحزاب سياسية أو يبيت دعايات حزبية داخل عمله الوظيفي، أو أن يسخر مكان العمل لتسهيل عقد الاجتماعات الحزبية أو توزيع المنشورات. ومن الدول التي تأخذ بهذا الحل، البحرين وقطر وعمان.

د- وهناك دول أخرى لا تمنع موظفيها من الانتماء إلى الأحزاب السياسية ولكنها تفرض عليهم تجنب المواقف التي تؤثر في نزاهتهم عند مباشرتهم لأعمالهم.. ومن أمثلة هذه الدول إنجلترا وفرنسا التي يعترف دستورها بالأحزاب السياسية التي تدين بالولاء لسيادة الأمة والنظام الديمقراطي.

ويلاحظ أن المرسوم الصادر بتاريخ ١٣ / ١١ / ١٩٥٩ الخاص بأعضاء المجلس الدستوري في فرنسا، وإن كان قد سمح لهم بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، إلا أنه منعهم من احتلال أي موقع قيادي في هذه الأحزاب، أو ممارسة مسؤوليات فيها تتعارض مع استقلال أو نزاهة وظائفهم.

ويتنقد البعض هذا الاتجاه بالقول أن المجلس الدستوري هو الهيئة التي أوكل لها المشرع الدستوري مهمة اقرار المشروعية في أجهزة الدولة، وأنه ينبغي أن يبتعد أعضاء هذا المجلس عن الارتباط بالعمل السياسي، لأن مجرد الانضمام لحزب سياسي، يفتح المجال أمام إثارة الشكوك حول نزاهة واستقلال هذه الهيئة، في حين يجب أن تبقى بعيدة عن كل التناقضات السياسية، أو الضغوط التي تمارسها المجموعات السياسية المختلفة<sup>(١٧)</sup> وخارج

هذين الحدين فإنه يحق لكل موظف الانتماء إلى الأحزاب السياسية والذي لا يشكل بحد ذاته خطأ وظيفياً، اللهم إلا إذا صاحبه خرق لواجب التحفظ المفروض على كل موظف.

ولكن هل يجوز للموظفين القياديين تحمل مسئوليات سياسية حزبية، أو المشاركة في قيادة الحزب؟

يرى رئيس الوزراء الفرنسي في إجابة وزارية على أحد الأسئلة البرلمانية، أنه لا شيء يمنع الموظفين القياديين من تولي هذه المهام، إلا إذا تزامن ذلك مع الإخلال بواجب التحفظ<sup>(١٢٨)</sup>.

والواقع أن هذا الاتجاه، في رأي البعض، محل انتقاد، ذلك لأنه يتعارض مع واجب التحفظ المفروض على الموظفين، لأن هذا الواجب لا يتقرر لمصلحة الحكومة فقط، وإنما لصالح المستفيدين من خدمات المرافق العامة كذلك. وإذا كانت الحكومة تستطيع أن تغض النظر عن نشاطات الموظفين السياسية التي تراها في صالحها وتعاقب النشاطات الأخرى التي تجد فيها ما يتعارض مع وجهات نظرها، فإن المستفيدين من خدمات المرافق العامة، لا يجدون، في الواقع، وسيلة دفاع تجاه الشطط السياسي لبعض الموظفين، ولذلك فإنه لا يبدو أمراً مرغوباً فيه أن تتحول المرافق العامة كفروع للأحزاب السياسية، سواء كان ذلك خطأ أم صواباً<sup>(١٢٩)</sup>.

ويلاحظ أن سماح بعض الدول لموظفيها بالانتماء إلى الأحزاب السياسية لا يمنعها، في بعض الأحيان، من فرض بعض القيود على طوائف معينة من الموظفين. مثال ذلك أن المشرع الفرنسي بعد أن سمح للموظفين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية عاد وتطلب من العاملين في السلطة التشريعية الحياد السياسي التام أثناء توليهم مهامهم الوظيفية<sup>(١٣٠)</sup>.

(١٢٨) المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(١٢٩) المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(١٣٠) انظر في ذلك : Claude Journès : L'administration des assemblées Parlementaires sous la cinquieme Republique, R.D.P., No. 2, 1978, P. 345-346.

وإذا عدنا إلى الكويت فإننا نجد المادة (٤٣) من الدستور تنص على أن حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سليمة مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون، ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة). وتبين المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي هذا النص بقولها (تقرر هذه المادة حرية تكوين الجمعيات والنقابات، دون النص على الهيئات التي تشمل في مدلولها العام بصفة خاصة الأحزاب السياسية، وذلك حتى لا يتضمن النص الدستوري الالتزام باباحة إنشاء هذه الأحزاب، كما أن عدم إيراد هذا الالتزام في صلب المادة ليس معناه تقرير حظر دستوري يقيد المستقبل لأجل غير مسمى ويمنع المشرع من السماح بتكوين أحزاب إذا رأى مجالاً بذلك، وعليه فالنص الدستوري المذكور لا يلزم بحرية الأحزاب ولا يحظرها، وإنما يفوض الأمر للمشرع العادي دون أن يأمره في هذا الشأن أو ينهاه).

ولا توجد أحزاب سياسية، من الناحية الرسمية، في الكويت الآن، وهذا يعني أن المشرع العادي لا يزال يمنع تكوين الأحزاب السياسية، وبالتالي يمنع الموظفين من الانتماء إليها. ولقد أكد هذا المعنى صراحة قانون الوظائف المدنية الملغي عندما كان ينص في المادة (١٠٣) منه على أنه (لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في أية دعاية حزبية)، أما قانون الخدمة المدنية الحالي فقد جاء خلوّاً من نص مشابه. ويمكن تبرير هذا المسلك من المشرع بعدم وجود حاجة لإيراد مثل هذا النص في القانون لكونه من الواجبات المتعلقة بمقتضيات الوظيفة التي يجب على الموظف الالتزام بها ولو لم ينص عليها القانون من ناحية، كما أن الأحزاب السياسية لم يصرح لها المشرع لعادي بالوجود من ناحية أخرى.



## المطلب السادس

### المشاركة في الاضراب السياسي<sup>(١٣١)</sup>

إن الاضراب الذي يهدف إلى الدفاع عن المصالح الوظيفية يأخذ حكم العمل النقابي. ولكن من حق الوزير أن يحدد طريقة ممارسته<sup>(١٣٢)</sup>.

ويترتب على ذلك أن الاضراب الذي يرمي إلى تحقيق أهداف سياسية ينبغي أن يعتبر ممنوعاً، لأن ممارسة هذا الحق يجب أن تتوافق مع واجب التحفظ المفروض على الموظفين. ونتيجة لذلك حكم بأن التحريض على الاضراب السياسي، بواسطة توزيع المنشورات والقاء الخطب يكون خطأ وظيفياً يحاسب عليه الموظف<sup>(١٣٣)</sup>.

وقد سبق للمحاكم العادية في فرنسا أن قررت أن المشاركة في اضراب سياسي يكون خطأ جسيماً يؤدي إلى فسخ عقد العمل. ولكن مجلس الدولة لم يحدد طبيعة الاضراب السياسي، واستمر بفحص كل حالة على حدة.

إن الاضراب السياسي يشكل بحد ذاته خطأ وظيفياً فقد حكم أن تنظيم اضراب لمدة ساعة واحدة يهدف إلى اصدار الوزير لقرار بتنظيم العمل، لم تكن له صفة سياسية، وبالتالي، فإن الطاعن لم يرتكب خطأ يبرر توقيع عقوبة تأديبية عليه<sup>(١٣٤)</sup> كما أن قيام الموظف بتوزيع منشورات داخل المرفق تهدف إلى

---

(١٣١) لا ننوي هنا دراسة حق الموظفين بالاضراب عن مصالحهم الوظيفية ومدى اعتراف التشريعات المختلفة لهم بهذا الحق، وإنما نقتصر على بيان مدى كون مشاركة الموظفين بالاضرابات السياسية يشكل اخلالاً بواجب التحفظ.

C.E., 7 Juillet 1950, Dehaene, Rec, p. 426.

(١٣٢) أنظر في ذلك :

- C.E., 14 Mars 1956, Hublin, Rec, p. 117.

- C.E., 10 Juin 1959, Syndicat national des personnels des prefectures, Rec.,

P. 354.

René Bourdoncle: Op. cit., P. 239.

أحكام أشار إليها :

(١٣٣) أنظر في ذلك والأحكام المشار إليها فيه : Les grands arrêts : Op. cit., P. 334.

C.E., 18 Février 1955, Bernot, Rec, P. 97

(١٣٤) أنظر في ذلك :

الـ تريض لاعلان اضراب سياسي، يبرر توقيع جزاء تأديبي عليه<sup>(١٣٥)</sup>.  
ومع ذلك فإن دعوة الحكومة إلى الموظفين للاضراب عن العمل لمدة  
ساعة واحدة، لاطهار تأييد الموظفين للسياسة الحكومية في الجزائر، هو اضراب  
سياسي حتماً، إلا أن المشاركة فيه لاتعرض الموظف للعقاب، في حين لو أن  
الاضراب الذي شارك فيه الطاعن كانت له صفة سياسية، لعاقب مجلس  
الدولة على ذلك، ولو أنه نظم لساعة واحدة<sup>(١٣٦)</sup>.

ويشدد القضاء الإداري في مواقفه تجاه الاضراب السياسي، ولو أن  
الإدارة قد أبدت بعض التسامح تجاهه، فقد حكم مجلس الدولة بعدم  
اختصاص الوزير باصدار منشور قرر عدم استقطاع أي جزء من راتب  
المشاركين في اضراب المستشفيات ولو أن النقابات التي ينتمون إليها قد أخذت  
على عاتقها مهمة تأمين تقديم الخدمات الضرورية للمرضى في  
المستشفيات<sup>(١٣٧)</sup>.

---

C.E., 12 Octobre 1956, Demoiselle Coquand, Rec, p. 362.

(١٣٥) أنظر :

René Bourdoncle: Op. cit., p. 239.

(١٣٦) انظر :

C.E., 29 Juillet 1983, Fédération des Personnels des services publics et des services de santé force ouvrière, Rec, P. 308.

(١٣٧) انظر :