

حرية التعبير للموظف العمومي بين متطلبي التمتع بحقوق المواطنة والحفاظ على مصلحة المرفق

The Freedom of Expression of the Civil Servant Between
the Requirements of Enjoyment of the Rights of
Citizenship and Preservation of the Interest of the Service

سميحة لعقابي*، جامعة سطيف2
slakabi@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2022/04/17

تاريخ الاستلام: 2022/03/22

ملخص:

يتمتع الموظفون العموميون كغيرهم من باقي المواطنين بحقوق المواطنة الدستورية، أخصها الحق في حرية التعبير، حيث اعترف لهم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بمكنة التعبير عن آرائهم وأفكارهم مهما كانت طبيعتها (سياسية، فلسفية، أيديولوجية،... الخ) بكل حرية دون أن يضاروا في مساهمهم المهني من جراء ممارسة هذه الحرية. غير أن خدمتهم للمصلحة العامة تفرض تقييد ممارستهم لهذه الحرية بفرض ضمان مصالحتها مع المقتضيات التي يفرضها الانتماء إلى المرافق العمومية، وهو ما حاول المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحقيقه، حيث قيد ممارسة الموظف لحرية في التعبير بعدم خروجه عن واجب التحفظ المفروض عليه.

ترمي الدراسة إلى الوقوف على مدى موازنة المشرع عند تأطيره لحرية التعبير المكفولة للموظف العمومي بين متطلبي ممارسة هذا الأخير لحرية والحفاظ على مصلحة المرفق، وقد تم التوصل من خلالها إلى نتيجة أساسية، مؤداها كفاية أو توازن التنظيم القانوني لهذه الحرية، حيث ارتكز على الاعتراف بها للموظف وفي نفس الوقت مصالحتها بممارستها مع الالتزامات التي يفرضها عليه الانتماء إلى المرافق العمومية.

* المؤلف المراسل

الكلمات المفتاحية: حرية التعبير- الموظف العمومي- مصلحة المرفق- واجب التحفظ- واجب الحياد.

Abstract:

Public officials, like other citizens, enjoy the rights of constitutional citizenship, the most important of which is freedom of expression. The general status of the public service has recognized their ability to freely express their opinions and ideas whatever their nature (political, philosophical, ideological, etc.) without exposing themselves to any prejudice in their professional career because of the exercise of this freedom. However, their membership in the public service imposes the restriction of the exercise of this freedom in order to ensure its reconciliation with the requirements imposed by the membership in the public services, it is what the legislator tried to embody in the statute general of the civil service, where he restricted the civil servant's exercise of his freedom of expression by the fact that he did not infringe the duty of confidentiality imposed on him.

The study aims to determine to what extent the legislator has struck a balance, in the framework of the freedom of expression guaranteed to the public official, between the requirements of the exercise by the latter of his freedom and the preservation of the interest of the service. The study has reached a fundamental conclusion, linked to the adequacy or balance of the legal regulation of this freedom, since it is based both on the recognition of it for the benefit of the civil servant and on the reconciliation of its exercise with the obligations imposed on it by belonging to the public services.

Keywords: Freedom of expression, public officials, the interest of the service, duty of reserve, duty of neutrality.



مقدمة:

تثبت صفة الموظف العمومي في النظام الإداري الجزائري لكل عون عين في وظيفة دائمة تابعة لأحد الأشخاص المعنوية العامة ورسم في رتبة من رتب السلم الإداري، فينشأ له بذلك مركزا قانونيا عاما أو موضوعيا تحدده قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية بصفة مسبقة، مجردة وموضوعية. اعترف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للموظف بذات حقوق وحرريات المواطنة المعترف بها دستوريا لبقية المواطنين، غير أن الازدواجية في الصفة التي يتمتع بها هذا الأخير، والناجئة من اعتباره عونا للدولة محكوما بمقتضيات المرفق العمومي وفي نفس الوقت مواطنا كسائر المواطنين تفرض ضرورة مصالحة ممارسته لهذه الحقوق والحرريات مع مصلحة المرفق.

تشكل حرية التعبير أحد أهم حقوق المواطنة التي اعترف بها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لفائدة الموظفين، حيث أعطاهم بوصفهم مواطنين قبل أن يكونوا عمالا للدولة مكنة التعبير عن آرائهم مهما كانت طبيعتها سياسية أو فلسفية أو إيديولوجية،... الخ دون أن يضاروا في مساهمهم أو معاملتهم المهنية من جراء هذا التعبير، وذلك بالنظر إلى الأهمية السامية التي تتمتع بها هذه الحرية في سلم القيم المجتمعية، حيث تعتبر من الحريات الدستورية ذات المستوى الأول كونها الرئة التي تتنفس بها العديد من الحقوق والحرريات الدستورية الأخرى.

غير أن انتماء الموظف إلى المرفق العمومي يفرض تقييد ممارسته لهذه الحرية لضمان مصلحتها مع مقتضيات المرفق العمومي، لذلك يقع التساؤل في هذه الدراسة عن مدى موازنة التنظيم القانوني لحرية التعبير بين متطلبي كفالة ممارستها للموظف العمومي والحفاظ على مصلحة المرفق؟

أولاً- الاعتراف المبدئي بحرية التعبير للموظف العمومي

يتمتع الموظف العمومي بوصفه مواطناً بحرية التعبير عن آرائه وأفكاره بمختلف وسائل التعبير المشروعة، ذلك أن خدمته للمرافق العمومية في الدولة ورغم أنها تفرض عليه التقيد ببعض الالتزامات الخاصة المبررة باعتبارها المصلحة العامة، إلا أنها لا تسلبه التمتع بممارسة حقوق المواطنة المعترف بها دستورياً لبقية المواطنين.

تجد حرية التعبير المعترف بها للموظفين العموميين أساسها المعياري في عدة نصوص قانونية تشكل سندا لممارستها من طرف الموظف.

أ- مضمون حرية التعبير للموظف العمومي

تنصرف حرية التعبير بصفة عامة إلى الحرية المعترف بها للمواطنين في إبداء آرائهم أو التعبير عنها بأية وسيلة مشروعة كالقول أو الفعل أو الكتابة أو الرسم أو التصوير أو غيرها من وسائل التعبير المشروعة الأخرى تقليدية كانت أو إلكترونية. تتكون حرية التعبير بهذا المعنى من ثلاث حريات أساسية تضمن لها الفعلية، هي حرية الرأي، حرية الاعلام وحرية المعلومات (شيخ و شيخ، 2018، الصفحات 28-30).

تشكل حرية التعبير أحد أهم الحريات الأساسية، كونها تمثل، من ناحية، متطلباً أساسياً لقيام المجتمعات الديمقراطية، ومن ناحية ثانية، الرئة التي تنتفس من خلالها العديد من الحريات الأساسية الأخرى، إذ لا يمكن للشخص ممارسة حرية الاجتماع مثلاً أو حرية التظاهر السلمي أو الحرية النقابية أو حق الإضراب أو غيرها إذا لم يتمتع بحرية التعبير عن آرائه.

تختلف حرية التعبير بهذا المعنى عن حرية الرأي من حيث أن هذه الأخيرة ترتبط بالجانب المعنوي أو الروحي للإنسان، حيث تعبر عن المكنة المعترف بها للشخص في اعتناق الآراء أو الأفكار التي يريدها ومن أي طبيعة كانت (سياسية، فلسفية، إيديولوجية، اقتصادية،... الخ) دون أن يتعرض إلى المضايقة أو التضييق من جراء ذلك، بمعنى أنها تعبر في الواقع عن حرية ضمير une liberté de conscience، أي حرية كامنة في ضمير الشخص، في حين تشكل حرية التعبير خارجية، حيث تترجم المظهر الخارجي لحرية الرأي (MELLERAY, 2013, p. 369)

تختلف حرية التعبير المعترف بها للموظف العمومي عن حرية الرأي، من ناحية ثانية، من حيث أن الأخيرة تتمتع ممارستها من حيث الأصل بقوة مطلقة (Tabrizi BEN SALAH, 2003, pp. 215-216) تأسيسا على كونها حرية كامنة غير قادرة على الإضرار بمصلحة المرفق طالما لم يتم إخراج الآراء أو الأفكار المعتنقة إلى العالم الخارجي، في حين تظهر حرية التعبير أكثر قابلية للتقييد بحكم طابعها الخارجي ومن ثم إمكانية إضرارها بمصلحة المرافق العمومية المحكومة بمبدأ الحياد، كمبدأ أساسي يفرض على الموظف معاملة مستعملي المرفق بطريقة متساوية ودون أي تمييز بينهم تحت طائلة إمكانية تعرضه للعقوبات التأديبية (AUBY & autres, 2009, p. 92).

يفرض هذا المتطلب (الحياد) التمييز فيما يتعلق بمضمون حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي بين ما إذا كان هذا الأخير داخل الخدمة أو خارجها. في الحالة التي يكون فيها الموظف داخل الخدمة، فإنه يخضع إلى واجب الحياد بكل صرامة، لذلك يتمتع عليه تحت طائلة المتابعة التأديبية التعبير بأي شكل من الأشكال عن آرائه السياسية أو الفلسفية أو الإيديولوجية،... الخ.

أما في الحالة التي يكون فيها الموظف خارج الخدمة، فإنه يتمتع من حيث الأصل بحرية التعبير عن آرائه وأفكاره (KERKATLY, 2013, p. 298)، ففي المجال السياسي مثلا، بوصفه المجال الممتاز لممارسة هذه الحرية، يتمتع الموظفون بحرية إبداء آرائهم السياسية بمختلف وسائل التعبير المشروعة، كالكتابة في الجرائد أو المجلات، نشر الكتب، إلقاء خطابات عامة تتعلق بالشأن السياسي، الانضمام إلى الأحزاب السياسية والترشح والانتخاب طبعاً في إطار مراعاة نظامي عدم القابلية للترشح والتناهي.

يمكن إذن من حيث المبدأ للموظف أن يشارك خارج الخدمة في الحياة السياسية بكل حرية دون أن يكون لهذه المشاركة أي تأثير إيجابي أو سلبي على حياته المهنية، وهو ما ضمنه له المشرع صراحة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث تنص المادة 2/28 منه على أنه " (...) لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية"،

كما تنص المادة 29 من القانون ذاته على أنه "لا يمكن بأي حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية، بالأراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة".

بد الأسس المعيارية لحرية التعبير للموظف العمومي

تتمتع حرية التعبير المكفولة للمواطنين بقيمة دستورية ناتجة من تكريسها صراحة في المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أن "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن". واضح من نص المادة اتسام صياغتها بالقوة، حيث تتحدث عن ضمان حرية التعبير وليس فقط الاعتراف بها، الأمر الذي يجعل من هذه الحرية جزءا من الحريات الدستورية ذات المستوى الأول، ما يعطيها حماية معززة في مواجهة المشرع تمنع إمكانية إخضاعها للرقابة القبلية أو لنظام الترخيص.

أما بالنسبة لحرية التعبير المكفولة للموظفين العموميين، فرغم عدم تكريسها صراحة في أحكام الدستور، إلا أن ذلك لا ينفي تمتعها بقيمة دستورية ضمنية، تستخلص من التفسير الموسع لنص المادة 52 من الدستور المذكورة أعلاه، حيث حددت هذه الأخيرة النطاق الشخصي لحرية التعبير بصفة المواطن، ولاشك أن الموظف العمومي يتمتع بهذه الصفة تأسيسا على أنه وقبل اعتباره عونا للدولة يعمل في خدمة المرافق العمومية يعتبر مواطنا، مما يؤهله للاستفادة من كافة حقوق المواطنة الدستورية بما فيها حرية التعبير.

زيادة على هذه القيمة الدستورية، تتمتع حرية التعبير المكفولة للموظفين العموميين كذلك بقيمة تشريعية ناتجة من النص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث تنص المادة 26 منه على أن "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه". رغم تحدث حرفية نص المادة عن حرية الرأي إلا أن نية المشرع أو روح النص تتجه في حقيقتها إلى حرية التعبير بدليل تقييد ممارسة الموظف لهذه الحرية بواجب التحفظ المفروض عليه، ولاشك أن هذا الواجب يشكل قيودا على حرية التعبير لا على حرية الرأي التي سبق القول أنها حرية ضمير تتسم بممارستها من حيث الأصل بالاطلاق.

من ناحية ثانية، لم يكتف المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالاعتراف بحرية التعبير للموظف العمومي، بل نص كذلك على

ضمانات الممارسة الفعلية لهذه الحرية، ممثلة في ضمانة عدم التمييز بين الموظفين في المعاملة المهنية بسبب آرائهم (المادة 27 من ق.أ.ع.و.ع) أو انتماءاتهم السياسية (المادتين 28 و29 من ق.أ.ع.و.ع).

ثانياً. مصالحة ممارسة الموظف العمومي لحرية التعبير مع مصلحة المرفق

لا تعني الحرية المكفولة للموظف العمومي في التعبير عن آرائه، أن هذه الأخيرة ذات طبيعة مطلقة، حيث يفرض انتماءه إلى المرفق العمومي تقيده ببعض الالتزامات أو الحدود المقيدة لممارسته لهذه الحرية وذلك سواء داخل الخدمة أو خارجها. ترمي هذه الحدود إلى مصالحة ممارسة الموظف لحرية التعبير مع مصلحة المرفق الذي ينتمي إليه، وهي تتمثل في ثلاثة قيود أساسية، هي: الالتزام بواجب الحياد، الالتزام بواجب التحفظ والالتزام بواجب الولاء للأمة.

أ- تقييد ممارسة حرية التعبير للموظف العمومي أثناء الخدمة

أثناء الخدمة، تضيق ممارسة الموظف العمومي للحرية الدستورية المعترف بها لباقي المواطنين، حيث يكون في هذه الحالة خاضعا لمقتضيات مبدأ الحياد الذي يحكم سير المرافق العمومية في الدولة مهما كانت طبيعتها، والذي يفرض على أعوان المرفق، من ناحية، معاملة مستعمليه على قدم المساواة ودون تحيز، ومن ناحية ثانية، النأي بسيره عن شبهة التسييس.

يشكل واجب الحياد المفروض على الموظف العمومي أثناء الخدمة أهم تطبيقات مبدأ حياد المرفق العمومي وفي نفس الوقت أهم الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة. أما عن مدلوله القانوني، فهو يكتسي مظهرين:

أحدهما إيجابي، يقصد به التزام الموظف أثناء ممارسة مهامه بتقديم الخدمة لجميع المرتفقين على أساس من المساواة ودون تمييز بينهم مرده إلى الجنس أو العرق أو القناعات السياسية له أو لهم. ينتج واجب الحياد في مظهره الإيجابي إذن من الحق في المساواة في المعاملة المكفول لمستعملي المرفق العمومي.

والآخر سلبي، ينصرف إلى امتناع الموظف أثناء الخدمة عن إظهار آرائه إلا إذا كان ذلك مما تقتضيه ممارسته لمهامه (CHAPUS, 2000, p. 246). تطبيقا لذلك، يمتنع على الموظف أثناء الخدمة استغلال وظيفته لنشر قناعاته

السياسية أو الايديولوجية أو القيام بالدعاية لها ، حيث من شأن هذه الممارسات خدش طابع الحياد الذي ينبغي أن يتسم به المرفق العمومي وإعطاء الانطباع بتسييس الوظيفة العمومية.

يثير هذا المفهوم المزدوج لواجب الحياد ملاحظتين أساسيتين: تتعلق أولاهما بكون هذا الواجب لا يشكل قيда على حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي سوى في مظهر السلبي ، أي مظهر المانع لإظهار الموظف أثناء الخدمة لأرائه أو توجهاته السياسية أو الفلسفية أو الايديولوجية ،... الخ. بينما تتعلق الملاحظة الثانية بكون القوة التقييدية لواجب الحياد لحرية التعبير المكفولة للموظف تبرز فقط أثناء الخدمة ، أما خارجها فيتراجع هذا الواجب لصالح واجب التحفظ.

يتمتع واجب الحياد في مظهره السلبي ، أي كقييد يرد على حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي أثناء الخدمة ، بقيمة تشريعية ناتجة من النص عليه في المادة 41 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز". أما عن أهميته في نطاق الحياة الإدارية ، فتظهر على صعيد الحفاظ على موضوعية ومصداقية النشاط الإداري ، من خلال النأي به عن ظاهرة التسييس ، وهو أمر من شأنه أن يعزز ثقة المواطنين في الإدارة كأحد الانشغالات الأساسية لسياسات أخلقة وعصرنة المرافق العمومية.

إذا كان الأصل بالنسبة لواجب الحياد في مظهره السلبي أنه يشكل قيدا صارما أثناء الخدمة على حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي ، إلا أن هذا الأصل ليس مطلقا ، بل يرد عليه استثناء بمقتضاه تكون لحرية التعبير الأفضلية في مواجهة واجب الحياد. يتعلق هذا الاستثناء في الواقع بفئة محددة من الموظفين العموميين ، هي فئة أساتذة التعليم العالي ، حيث أعطتهم المادة 1/60 من القانون رقم 99 - 05 المؤرخ في 4 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي المعدل والمتمم كامل الحرية في التعبير عن آرائهم أثناء أدائهم لنشاطهم في التعليم والبحث بنصها على أنه "يتمتع أساتذة التعليم العالي بحرية كاملة في التعبير والإعلام خلال ممارسة نشاطهم التعليمي والبحثي دون

الإخلال بالتقاليد الجامعية في مجال التسامح والموضوعية واحترام قواعد الآداب والأخلاقيات".

واضح من نص المادة 1/60 أعلاه اتساع حرية التعبير المكفولة لأساتذة التعليم العالي، حيث يتمتعون بكامل الحرية في التعبير عن آرائهم أو أفكارهم دون إمكانية الاحتجاج في مواجهتهم بواجب الحياد. غير أن ممارسة الأستاذ الباحث لهذه الحرية مقيدة من الناحية الموضوعية حسب النص ذاته بضرورة تعلق الآراء أو الأفكار محل التعبير بأنشطة التعليم والبحث، مما يعني أنه لا يمكن للأستاذ الباحث استغلال هذه الحرية لتحقيق أغراض أخرى كالدعاية السياسية أو الإيديولوجية، حيث حظرت المادة 2/59 من القانون رقم 99-05 المعدل والمتمم صراحة تحويل التعليم والبحث إلى وسيلة للدعاية، كما فرضت تحييده عن كل هيمنة سياسية أو إيديولوجية (تنص المادة 2/59 من القانون رقم 99-05 على أنه "يتنافى التعليم والبحث مع أي شكل من أشكال الدعاية ويجب أن يبقىا بعيدين عن كل هيمنة سياسية وإيديولوجية").

كما يبرز من النص ذاته، من ناحية ثانية، أن اتساع حرية التعبير المعترف بها لأساتذة التعليم العالي لا يعني إطلاقها، حيث تنقيد ممارستها بقيود خاصة مرتبطة بخصوصية مرفق التعليم العالي يتعين على الأستاذ الباحث الامتثال لها، هي مراعاة التقاليد الجامعية في مجال التسامح والموضوعية واحترام قواعد الآداب والأخلاقيات حسب المادة 1/60 من القانون رقم 99-05 أعلاه، هذا زيادة على ضرورة مراعاته للقيد العام المتعلق بوجوب الالتزام بواجب الولاء أو الاخلاص للأمة التي ينتمي إليها.

بد تقييد ممارسة حرية التعبير للموظف العمومي خارج الخدمة

تشكل وضعية خارج الخدمة الفضاء الممتاز لممارسة الموظف العمومي لحرية التعبير المكفولة له قانونا، حيث يثبت له خلالها مكنة التعبير عن آرائه وأفكاره دون الاحتجاج في مواجهته بواجب الحياد الذي كان مفروضا عليه أثناء الخدمة. غير أن هذه المكنة ليست مطلقة، بل تجد حدها الطبيعي عند

امتثال الموظف لواجبين آخرين يفرضهما مقتضى الحفاظ على المصلحة العامة التي يمثلها، هما واجب التحفظ وواجب الولاء للأمة.

ب1- الالتزام بواجب التحفظ

يشكل واجب التحفظ أحد الواجبات المرتبطة بأخلاقيات الوظيفة العمومية، ينصرف مدلوله إلى الالتزام المفروض على الموظفين بالامتناع عن إتيان تعابير أو أفعال من شأنها الإضرار بالمرفق أو انتهاك السلطة الرئاسية التدرجية أو إعطاء الانطباع بأن الإدارة لا تحترم مبدأ الحياد (SAKR, 2008, p. 418). كرس المشرع هذا الالتزام في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بمقتضى المادة 42 منه بنصها على أنه "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة (...)".

أما بوصفه قيوداً على حرية التعبير المكفولة للموظفين العموميين، فقد كرسته المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على أن "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه"، وقد سبق القول بأن المشرع في هذا النص يخلط بين حريتي الرأي والتعبير رغم تمايزهما في المفهوم وفي النظام القانوني، حيث يتحدث النص في حرفيته عن حرية الرأي في حين يقصد في روحه حرية التعبير.

تبرز القوة التقيدية لواجب التحفظ لحرية التعبير المكفولة للموظف العمومي خارج الخدمة، أما داخل الخدمة فتتراجع مكانة هذا الواجب لصالح واجب الحياد الذي يخضع له الموظف بكل صرامة، لذلك يتمتع عليه تحت طائلة المتابعة التأديبية التعبير داخل الخدمة بأي شكل من الأشكال عن آرائه السياسية أو الفلسفية أو الإيديولوجية،... الخ.

ينتج إخلال الموظف بواجب التحفظ عند التعبير عن آرائه سواء من شكل أو طريقة التعبير عن هذه الآراء، أو من الوسائل المستعملة في التعبير عنها أو حتى من مضمونها، بمعنى أن التحفظ لا يعتبر مسألة شكلية فقط وإنما كذلك موضوعية، حيث يقول Vincent في هذا المعنى أن التمييز بين شكل وموضوع التعبير عن الآراء في تحديد مضمون واجب التحفظ يبدو اصطناعياً تماماً (Vincent, 2001, p. 1153).

وعليه، يترد الإخلال بواجب التحفظ كقيد على حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي إلى ثلاث صور أساسية، هي: شكل التعبير، الوسائل المستعملة في التعبير ومضمون هذا التعبير.

بالنسبة للصورة الأولى (شكل التعبير)، يتحقق الإخلال بواجب التحفظ إذا قام الموظف بصفة إرادية وشخصية بالتعبير عن آرائه بطريقة فضة وغير لائقة (SAKR, 2008, p. 425)، حيث يتعين في هذا الإطار أن يسلك سلوك الحذر والانضباط والاعتدال في التعبير عن هذه الآراء. وعليه، لا يشترط في هذه الصورة أن تتضمن الأقوال الصادرة عن الموظف سباً أو قذفاً حتى يتحقق الإخلال بواجب التحفظ من جانبه، بل يكفي المظهر غير اللائق لهذه الأقوال، وذلك بغض النظر عن مضمونها.

أما بالنسبة للصورة الثانية (الوسائل المستعملة في التعبير)، فإن الطابع العام أو العلني للآراء الصادرة عن الموظف يؤدي دوراً حاسماً في قيام الإخلال بواجب التحفظ، لذلك يتعين على الموظف عند تعامله مع وسائل الإعلام المكتوبة أو المرئية أو الالكترونية بحكم تأثيرها الواسع والعام التعبير عن آرائه بنوع من اللباقة والاعتدال والانضباط يعكسان سمعته كعون للدولة يعمل في خدمة المصلحة العامة. ومن باب أولى، تزداد سعة دائرة الالتزام بواجب التحفظ وتتقلص بالتبعية دائرة حرية التعبير إذا كانت وسائل الإعلام التي يقوم الموظف بالتعبير عن آرائه فيها أجنبية.

أخيراً، بالنسبة للصورة الثالثة (مضمون التعبير)، فإنه يتعين على الموظف، تحت طائلة خروجه عن واجب التحفظ المفروض عليه، أن يلتزم بالانضباط والاعتدال بصدده مضمون الآراء التي يعبر عنها. تطبيقاً لذلك، يشكل خروجاً واضحاً عن واجب التحفظ، التعبير عن الآراء الذي قد يأتيه الموظف إذا كان متضمناً لجريمة جزائية تضعه تحت طائلة قانون العقوبات كالسبب أو القذف مثلاً وذلك بسبب خطورة الفعل (Tabrizi BEN SALAH, 2003, p. 219).

أخيراً، ينبغي الإشارة إلى أن واجب التحفظ المقيد لحرية التعبير للموظف العمومي هو التزام ذو حدة متغيرة، حيث يأخذ القاضي في اعتباره عند تقدير

الإخلال بهذا الواجب بعض العناصر أو الظروف التي من شأنها إما التخفيف من حدته أو التشديد فيها. تتمثل الظروف المخففة لفعل الإخلال بواجب التحفظ وبالنتيجة لمسؤولية الموظف في ظرفين أساسيين: هما:

- ممارسة عهدة نقابية، حيث يفرض العمل النقابي بطبيعته إخضاع الموظف المعني به إلى التزام مخفف بالتحفظ مقارنة ببقية الموظفين يحفظ له قدرا معتبرا من حرية التعبير الضرورية لممارسة مهامه النقابية. تطبيقا لذلك، أدان مجلس الدولة الفرنسي بالإخلال بواجب التحفظ موظفا لتجريضه مجموعة من العمال على المشاركة في إضراب ذو طابع سياسي، في حين اعتبر مشروعاً قيام ممثل نقابي بدعوة جزء من العمال للتوجه إلى اجتماع غير مرخص نظمه مجموعة من المضربين (SAKR, 2008, p. 428).

- ممارسة عهدة انتخابية، حيث يظهر من الضروري إعطاء أكبر قدر من حرية التعبير للموظف المعني بها، من خلال التخفيف من حدة الالتزام بالتحفظ الذي يخضع له وذلك طبعا فيما يتعلق فقط بالأقوال والأفعال المتعلقة بممارسة هذه المهمة دون غيرها.

أما بالنسبة للظروف المشددة لفعل الإخلال بواجب التحفظ، فتتمثل في ثلاثة ظروف، هي:

- طبيعة الوظائف الممارسة من طرف الموظف، حيث كلما كانت هذه الوظائف ذات طابع سيادي كلما زادت حدة الالتزام بواجب التحفظ.

- المكانة التي يحتلها الموظف في هرم التدرج الإداري، حيث كلما كانت هذه المكانة عليا (شاغلي الوظائف العليا، شاغلي المناصب العليا)، كلما تم التشدد إزاءهم في واجب التحفظ.

- المكان الذي يمارس فيه الموظف التعبير عن آرائه، حيث يكون الالتزام بواجب التحفظ أثقل إذا وقع التعبير عن الآراء في الخارج (MELLERAY, 2013, pp. 370-371).

ب2- الالتزام بواجب الولاء للأمة

يشكل الولاء أو الإخلاص للأمة واجبا ذا طبيعة عامة يتعين امتثال كافة المواطنين له، غير أنه ولما كان الموظفون يتصرفون باسم الدولة ولحسابها، فإنهم ملزمون أكثر من غيرهم من المواطنين العاديين بإظهار الإخلاص والولاء

للأمة التي يخدمونها ولؤسساتها وثوابتها. يتعلق هذا الواجب، من ناحية ثانية، بواجب ذو طبيعة أخلاقية أكثر منه التزاما محددًا تفرضه النصوص القانونية (Tabrizi BEN SALAH, 2003, p. 222).

يقصد بهذا الواجب، الولاء أو الإخلاص المفروض على الموظف تجاه الأمة التي ينتمي إليها ومؤسساتها وثوابتها الدستورية، حيث يتمتع عليه المساس بها بأي شكل من أشكال التعبير (الأقوال، الأفعال، الكتابات) وذلك تحت طائلة العقوبات التأديبية والجزائية التي قد يتعرض لها. يجد هذا الولاء مبرره في الالتزام الأخلاقي البديهي المفروض على كل مواطن في إظهار الإخلاص للوطن أو الأمة التي ينتمي إليها.

يقضي واجب الولاء من الموظف العمومي أن يتمتع عن التعبير علنا عن آراء أو أفكار مخالفة لما هو منتظر منه كعاطفة طبيعية تجاه الأمة أو الوطن الذي ينتمي إليه، كما هو الحال مثلا بالنسبة لاهانة أو التجريح في ثوابت الأمة (دين الدولة، لغتها، العلم الوطني، النشيد الوطني، ثورة الفاتح من نوفمبر 1954،... الخ).

وعليه، يظهر واجب الولاء أو الإخلاص بمثابة فضيلة أخلاقية بالدرجة الأولى، ترتكز على وفاء الموظف للأمة التي ينتمي إليها أكثر منه التزاما معياريا محدد المعالم، لذلك تثور الصعوبة لدى القاضي عند تقدير مدى إخلال الموظف بهذا الواجب من عدمه، حيث يظهر القاضي في هذه المهمة على حد تعبير Lavau بمثابة "مراقب للأخلاق الإدارية" "censeur de la moralité administrative" (SAKR, 2008, p. 439).

يتمتع هذا الواجب بسند دستوري عام، ينتج من إلزام المادة 1/80 من الدستور لكل مواطن أن يؤدي واجباته تجاه المجموعة الوطنية بإخلاص، وبديهي أن ينسحب هذا الالتزام على الموظفين كونهم جزءا من المواطنين، بل ويقع التشدد إزاءهم في هذا الإطار بفعل صفتهم التمثيلية للدولة والتزامهم بخدمة المصلحة العامة.

أمّا عن سنده التشريعي، فقد تضمنته المادة 41 من ق.أ.ع.وع بنصها على أنه: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز". استعملت

المادة 41 في صياغتها العربية مصطلح الأمانة، في حين تضمنت الصياغة الفرنسية لنفس المادة مصطلح "الإخلاص" la loyauté، أي الوفاء أو الولاء.

خاتمة:

نخلص في ختام هذه الدراسة إلى القول بأن الموظف العمومي يتمتع بوصفه مواطناً بحرية التعبير عن آرائه وأفكاره دون أن يضار في مساره أو في معاملته المهنية من جراء ممارسته لهذه الحرية، غير أن انتماءه للمرفق العمومي يفرض تقييد ممارسته لحرية التعبير بفرض ضمان مصالحها مع الالتزامات التي يفرضها عليه العمل في خدمة المرافق العمومية. كرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذه المصالحة، عندما اعترف صراحة للموظفين العموميين بحرية التعبير وفي نفس الوقت قيد ممارستهم لها بعدم الإخلال بواجب التحفظ المفروض عليهم.

تم الركون من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج، أخصها:

- يختلف مضمون حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي بحسب ما إذا كان هذا الأخير داخل الخدمة أو خارجها؛
- تتمتع حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي بقيمة دستورية مأخوذة من القيمة الدستورية المكرسة لحرية التعبير المعترف بها لكل المواطنين، وكذلك بقيمة تشريعية ناتجة من تكريسها الصريح بمقتضى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛
- يتمتع واجب الحياد المفروض على الموظف العمومي والمتفرع عن مبدأ حياد المرافق العمومية بالأفضلية على حرية التعبير داخل الخدمة؛
- تجد حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي خارج الخدمة حدها عند عدم إخلاله بواجب التحفظ والولاء للأمة المفروضين عليه.
- أما بخصوص التوصيات، فتتمثل في:
- توصية إلى المشرع، تتعلق بالنص على حرية التعبير للموظف العمومي وحدودها ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وذلك بصفة منفصلة أو مستقلة عن حرية الرأي؛

- توصية إلى القاضي الإداري، تتعلق بسلوكه منهجا مرنا عند تقديره لحرية التعبير المعترف بها للموظف العمومي، من خلال العمل على الموازنة بين متطلبي ممارسة الموظف لهذه الحرية بكفاية وعدم إخلاله بمصلحة المرفق من جراء هذه الممارسة، وذلك وفق مقاربة ملموسة، أي بحسب ظروف وملابسات كل قضية على حدا.

قائمة المراجع:

أولا- باللغة العربية:

سناء شيخ، و نسيمه شيخ. (جوان، 2018). الحق في حرية الرأي والتعبير في القانون الجزائري. مجلة حقوق الانسان والحريات العامة، العدد 6. الصفحات 25-42.

ثانيا. باللغة الأجنبية

AUBY, J.-M., & autres. (2009). *Droit de la fonction publique* . Paris: Dalloz.

CHAPUS, R. (2000). *Droit administratif général*. Paris: Montchrestien.

KERKATLY, Y. (2013). le juge administratif et les libertés publiques. *Thèse de doctorat*. France: University de Grenoble.

MELLERAY, F. (2013). *droit de la fonction publique*. Paris: Economica.

SAKR, H. (2008). les droits et libertés du fonctionnaire dans les jurisprudences du conseil d'état libanais et du conseil d'état français. *Thèse de doctorat*. Paris, France: faculté de droit et des sciences sociales, Université de Poitiers.

Tabrizi BEN SALAH. (2003). *Droit de la fonction publique*. Paris: Armand Colin.

Vincent, J. (2001). *Droit public général*. Paris: Lexis Nexis.