

## 1- عدم المباشرة بطلب من العون العمومي

يستخلص من أحكام الفصل 70 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 أنّ الإحالة على عدم المباشرة العادية بطلب من العون العمومي تتوقّف على تحقق الشروط التالية:

- التوجه بمطلب كتابي في هذا الغرض، حيث يقدّم من طرف العون العمومي المعني لرئيس الإدارة المنتدب بها؛
- تحقّق شرط الأقدمية في مباشرة العمل الفعلي، وقد حددت المدة الدنيا لهذه الأقدمية بسنتين؛
- تأسيس سبب الإحالة على عدم المباشرة على أحد الأسباب الأربعة المحددة بهذا الفصل، وتتمثل في تعرّض القرين أو أحد الأصول أو الفروع إلى حادث أو إصابته بمرض خطير، أو القيام بأبحاث أو دراسات تكتسي صبغة المصلحة العامة، أو تربية طفل أو أطفال سنّهم دون السادسة أو مصابين بإعاقة تستوجب عناية مستمرّة، أو لظروف استثنائية يتعدّر معها مواصلة أداء الوظيفة مؤقتاً.

## 2- عدم المباشرة الوجوبية

تعرّض لهذا النوع من عدم المباشرة العادية، حيث يتضح بالاطلاع على أحكام الفصل 69 من قانون سنة 1983 أنّ الإحالة وجوبا على هذه الوضعية والتي من شأنها تقييد سلطة الإدارة يكون لأسباب صحية. ذلك أن اتخاذ قرار الوضع بهذه الحالة يرتبط بشرطين:

• شرط أصلي يتمثّل في عدم قدرة العون العمومي على مواصلة العمل عند انتهاء عطلة المرض العادي أو عطلة المرض طويل الأمد، مع بقاء إمكانية شفائه واردة؛

• وشرط شكلي يتمثّل في وجوب استشارة اللجنة الإدارية المتناصفة ذات النظر.

تدوم فترة الإحالة على عدم المباشرة الوجوبية سنة واحدة قابلة للتجديد مرتين لنفس المدة، وتنتهي إما بإرجاع العون لإطار إدارته الأصليّة إذا ثبت أنّه أصبح في حالة صحيّة تسمح له باستئناف عمله، وإما بإحالته على التقاعد إن كان يستجيب لشروط الانتفاع بجراية التقاعد أو إعفائه من الوظيفة إن لم يكن له حقّ في جراية التقاعد<sup>1</sup>.

#### ب- عدم المباشرة الخاصة

تعود خصوصية هذه الصّورة من عدم المباشرة إلى خصوصية شروطها التي لا تستوجب أقدمية معيّنة في السلك وكذلك إلى خصوصية آثارها، حيث اقتضت الفقرة الأخيرة من الفصل 71 من النّظام الأساسي لسنة 1983 أنّ العون العمومي المحال على هذه الوضعية يحتفظ بحقوقه في التدرّج والترقية والتقاعد، استثناء من نظام حالة عدم المباشرة العادية.

تقتضي الإحالة على عدم المباشرة الخاصة تقديم طلب كتابي في هذا الغرض من العون العمومي، يستند فيه إلى سبب محدّد حصراً بالفقرة الأولى من الفصل 71 المشار إليه أعلاه، ويتمثّل في:

<sup>1</sup> المحكمة الإداريّة، تجاوز السلطنة، حكم ابتدائي صادر في شأن القضيّة عدد 1/19613 بتاريخ 9 ماي 2011، بين ف.ح ووزير الداخليّة، المجموعة، ص. 235.

• إمّا نقلة قرين العون العمومي للعمل داخل تراب الجمهورية أو دعوته (أي القرين) للعمل بالخارج إذا تعذّر تقريب الزوجين، وفي هذه الحالة تمتد الإحالة على عدم المباشرة لسنة قابلة للتجديد طالما لم يزل هذا السبب؛

• وإمّا انتخاب العون العمومي بمجلس نواب الشعب، حيث يمتد مفعول الإحالة على عدم المباشرة طيلة خمس سنوات قابلة للتجديد كلما اقتضت الحاجة ذلك.

وقبل شهرين من موفّي هذه الوضعية، يتعيّن على المعني بالأمر المحال على عدم المباشرة للسبب الأوّل طلب إرجاعه لسلكه الأصلي، حيث تتولى الإدارة إعادة إرجاعه بإطاراتها ولو بصفة زائدة، على أن يقع استنفاد هذه الزيادة عند حدوث أوّل شغور بالسلك الوظيفي للعون العمومي. أما بالنسبة للأعوان الواقع إحالتهم على عدم المباشرة بناء على السبب الثاني، فيتعيّن على الإدارة إرجاعهم إلى أسلاكهم الوظيفية بمجرد انتهاء مدتهم النيابية دون حاجة إلى طلب ذلك من قبلهم.

### الفقرة الثالثة: الوضع تحت السلاح

تعرّض الفصل 75 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 إلى حالة الموظّف "تحت السلاح"، حيث نصّت فقرته الأولى على أنّ "الموظّف الذي يقع تنزيله بتشكيلة عسكريّة للقيام بمدّة خدمته المباشرة كما نصّ عليها القانون المتعلق بالتجنيد يوضع في حالة خاصة تدعى "تحت السلاح"."

يترتّب عن الوضع بهذه الحالة خروج العون العمومي من سلوكه الأصلي مؤقتاً، حيث يفقد الحقّ في الحصول على المرتّب الذي كان يتقاضاه مقابل حصوله على منحة التكوين العسكري، على أنّه يحتفظ في المقابل بحقوقه في التدرّج والترقية والتقاعد. وتنتهي هذه الوضعية بإرجاع العون إلى سلوكه الأصلي ولو بصفة زائدة، على أن يتمّ استنفاذ هذه الزيادة عند حدوث أوّل شغور بالرتبة التي يشغلها.

### الفصل الثالث: تطوّر الحياة الوظيفية للعون العمومي

مكّنت مختلف الأنظمة الأساسيّة العامّة الأعوان العموميين (باستثناء الأعوان المتعاقدين) من تطوير حياتهم الإداريّة وذلك عبر أساليب عدّة تتراوح أهمّيتها بحسب آثارها على الوضعية الوظيفية للعون العمومي أو بحسب نطاق انطباقها. تتمثل هذه الأساليب في التدرّج (الفرع الأول) والترقية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: التدرّج

التدرّج هو انتقال العون العمومي، موظّفاً كان أو عاملاً أو عوناً وقتياً أو عاملاً وقتياً، من درجة دنيا إلى درجة تعلوها مباشرة. وبهذا المعنى، يستجيب التدرّج إلى إجراءات مبسّطة (الفقرة الأولى) وينتج آثاراً معيّنة تجاه الوضعية الوظيفيّة للعون العمومي (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: إجراءات التدرّج

يتمّ التدرّج بصورة آليّة، باعتبار أنّه ينتج عن أقدمية العون العمومي بكل درجة يوضع بها منذ انتدابه بالوظيفة العمومية، حيث يقع اعتبار فترات العمل

الفعلي كما تمّ تحديدها بالفرع المخصص لحالة المباشرة دون المدة الزمنية التي تتنافى مع هذه الحالة.

يمتدّ تدرّج العون العمومي في هذه الحالة داخل نفس الرتبة بالنسبة للموظّف، أو نفس الصّنف بالنسبة للعامل القار، أو نفس الصّنف أو الصّنف الفرعي بالنسبة للعون الوقتي، أو نفس الوحدة بالنسبة للعامل الوقتي، وهو ما يقتضي تحديد عدد الدرجات بالنسبة لكلّ رتبة أو لكلّ صنف، كما يستوجب تحديد نسق التدرّج بين الدرجة الدنيا والدرجة التي تعلوها مباشرة. ويعود للأنظمة الأساسيّة الخاصة تحديد عدد الدرجات بالنسبة لكلّ رتبة أو لكلّ صنف وتحديد المدّة الزمنيّة اللّازمة للمرور من درجة إلى أخرى، ما لم تُحدّد الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة نسق التدرّج<sup>2</sup>.

### الفقرة الثانية: آثار التدرّج

نظرا إلى العلاقة المبدئية بين الخطة التي تمنح لشاغلها ممارسة وظيفة معيّنة من جهة والرتبة أو الصنف من جهة أخرى، لا يترتب عن التدرّج أيّ تأثير في طبيعة الوظائف التي يشغلها العون العمومي بحكم رتبته أو صنفه، طالما أنّ التدرّج لا يخرج العون العمومي من الرتبة أو الصنف التي يشغلها أو الذي يشغله. وفي المقابل، ينتج عن التدرّج زيادة طفيفة في المرتب الأساسي الخام.

### الفرع الثاني: الترقية

تعرّف الفقرة الأولى من الفصل 28 من قانون 1983 الترقية على أنّها "ارتقاء الموظّف من الرتبة التي وقع ترسيمه بها إلى الرتبة العليا الموالية مباشرة".

<sup>2</sup> على غرار النّظام الأساسي العام المتعلّق بأعضاء المحكمة الإداريّة المؤرّخ في 1 أوت 1972.

وقع تقييد الترقية بوجود خطة شاغرة، وهو ما يستخلص من الفصل 30 من نفس القانون الذي يحجّر كل ترقية في الرتبة لا يكون القصد منها سدّ شغور طبقا للتراتب، وإلا فإنّ قرار الترقية يعدّ منعما لانعدام موضوعه<sup>3</sup>. كما وقع تقييدها بالترسيم بالرتبة أو بالصنف، إلى جانب توفّر المؤهلات العلمية أو المهنية اللازمة التي تشترطها طبيعة الوظائف المناسبة لهذه الرتبة.

لا تشمل الترقية إلا الموظفين والعملة. أمّا الأعوان والعملة الوقتيون والأعوان المتعاقدون، فلا تشملهم الترقية بالنظر إلى عدم اندراجهم ضمن نظام الحياة الإداريّة.

تم الترقية بمقتضى آليات مختلفة حددتها الأنظمة الأساسية الخاصّة للموظّفين والعملة، وذلك على ضوء الأحكام الواردة بمختلف الأنظمة الأساسية العامة (الفقرة الأولى)، وهي ترتّب آثارا ملحوظة تجاه الوضعيّة الوظيفيّة للعون العمومي (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: آليات الترقية

تتمثل آليات الترقية في المناظرة الداخلية والامتحان المهني والتكوين المستمر والاختيار. والجدير بالذكر أنّ الارتقاء إلى رتبة معيّنة أو إلى صنف معيّن يمكن أن يتمّ عن طريق آلية واحدة للترقية أو أكثر، كل ذلك بحسب ما يقتضيه النظام الأساسي الخاص وبحسب ما إذا كان نظاما أساسيا مطابقا أو مخالفا، وكذلك في حدود النسب المحدّدة بهذه الأنظمة أو بالأنظمة الأساسية العامة المستقلة لكل آلية وفي حدود عدد الخطط الشاغرة.

<sup>3</sup> المحكمة الإداريّة، تجاوز السّلطة، حكم صادر في شأن القضيّة عدد 171 بتاريخ 22 جانفي 1980، بين علي زايد ووزير الماليّة، المجموعة، 1980، ص. 33 وما يليها.

كما يمكن أن تكون الترقية استثنائية، وهي آليّة وقعت إضافتها بموجب القانون المؤرّخ في 20 ديسمبر 1997 الذي أضاف الفصول 112 (مكرر) وما يليها، وذلك أخذا بما تضمّنته بعض الأنظمة الأساسية العامة المستقلة التي اعتمدت هذه الترقية، كالنظام الأساسي المتعلق بقوّات الأمن الداخلي والنظام الأساسي المتعلق بأعوان الديوانة. وتمنح هذه الترقية بأمر ولمرة واحدة طوال الحياة الإداريّة للعون العمومي، وذلك إذا أنجز هذا الأخير منهج عمل أو اخترع أداة إنتاج تمكّن الإدارة من تحسين مردودية العمل وجودته أو الحد من التكلفة، أو إذا مكّن العون العمومي الإدارة من تفادي خسائر فادحة، أو إذا برهن على درجة عالية من التفاني في أداء الوظيفة، حسب مقتضيات الفصل 112 (ثالثا) من النظام الأساسي لسنة 1983.

### الفقرة الثانية: آثار الترقية تجاه الوضعية الوظيفية للعون العمومي

ترتّب الترقية آثارا تجاه الوضعية الإدارية للعون العمومي من جهة أولى وتجاه وضعيته المالية من جهة ثانية.

**فبالنسبة للآثار المترتبة في شأن وضعيته الإدارية، تمكّن الترقية الموظف أو العامل من ممارسة وظائف عمومية أهم من تلك التي كان يشغلها في رتبته السابقة أو صنفه السابق. كما يتمّ الرجوع إلى تاريخ نفاذ قرار الترقية لاحتساب مدّة التربّص الذي يُنجز في الرتبة الجديدة أو في الصنف الجديد للعون العمومي.**

**أما بالنسبة للآثار المادية، ترتّب الترقية زيادة في المرتّب الشهري للعون العمومي، سواء كان ذلك على مستوى المرتّب الأساسي الخام تبعا لتدرّجه، أو على مستوى المنح المناسبة لكل رتبة أو لكل صنف.**

## الفصل الرابع: الحقوق والواجبات الوظيفيّة للأعوان العموميّين

بالنظر إلى اعتبارها من مظاهر الضمانات الأساسيّة للموظّفين، تتخذ الأحكام المتعلّقة بالحقوق وبالواجبات الواقعة على عاتق الموظّفين بالخصوص، والأعوان العموميّين بوجه أعمّ، شكل قانون طبقاً لأحكام الفصل 65 من الدّستور.

وإذا كانت حقوق الأعوان العموميّين وحرّيّاتهم تشكّل، من منطلق الأحكام الدّستوريّة الضّامنة لها وأحكام الأنظمة الأساسيّة العامّة المنظّمة لها واجبات تقع على عاتق الإدارة العموميّة (الفرع الأوّل)، فإنّ مقابلها يتمثّل في الواجبات الوظيفيّة الواقعة على عاتق الأعوان العموميّين بما يضمن مصلحة الإدارة العامّة المجسّدة للمرفق العام (الفرع الثّاني).

### الفرع الأوّل: حقوق الأعوان العموميّين وحرّيّاتهم

تستمدّ أغلب الحقوق والحرّيّات التي يتمتّع بها الأعوان العموميّون مباشرة من أحكام الدّستور والقوانين المنظّمة لها، دون أن تقتصر هذه الأحكام على تلك المضمّنة بالأنظمة الأساسيّة العامّة. ويمكن في هذا الصّدّد التّعرّض إلى الحقوق والحرّيّات المضمونة للأعوان العموميّين بوجه عام (الفقرة الأولى)، ثمّ إلى الحقوق والحرّيّات ذات الطّابع الوظيفي (الفقرة الثّانية).

### الفقرة الأولى: الحقوق والحرّيّات المضمونة للعون العمومي بوجه عام

يتمتّع العون العمومي بنفس الحقوق والحرّيّات التي ضمنها الدّستور وأوكل مهمّة تنظيمها إلى المشرّع، وذلك باعتبار أنّ العون العمومي مواطن كسائر المواطنين. على أنّه يتوجّب أن تراعي ممارسة هذه الحقوق والحرّيّات من قبل الأعوان العموميّين خصوصيّة الوظائف العموميّة وخصوصيّة العلاقة التي



تجمعهم بالإدارة العموميّة، وهو ما يمكن أن ينسحب على العديد من الحرّيات والحقوق، ومنها حرّية الفكر والتعبير (أ)، وحرّية الاجتماع والتّظاهر (ب)، وحرّية الانخراط في الجمعيات (ج)، وحرّية اختيار مقرّ الإقامة (د)، والحرّية الدّينية (هـ) والحرّيات أو الحقوق السياسيّة (و).

### أ- حرّية الفكر والتّعبير

تستند حرّية الفكر والتّعبير إلى أحكام الفصل 31 من الدستور. ولعلّ ما يدعم ضمان هذه الحرّية بالنّظام الأساسي العام للوظيفة العموميّة لسنة 1983 هو ما ورد بالفقرة الثّانية من فصله العاشر من تحجير التّمييز بين الأعوان العموميين بحسب أفكارهم السياسيّة أو الفلسفيّة<sup>4</sup>، وهو ما يتناغم مع مبدأ الحياد السياسي للإدارة العموميّة المؤسّس على أحكام الفصل 15 من الدستور. لذلك، يحقّ للعون العمومي ممارسة حرّية الفكر والتّعبير، وذلك بما يستجيب لأحكام التشريع الجاري به العمل، وتحديدًا أحكام المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلّق بحرّية الصّحافة والطّباعة والنّشر، من ذلك حرّية نشر المؤلّفات وتلقّي الأخبار أو تداولها عبر شبكات التّواصل الاجتماعي بالخصوص، وكذلك بما يستجيب لضوابط الوظيفة العموميّة المتّصلة خاصّةً بواجب عدم المساس بسمعة الوظيفة العموميّة وبعدم الإخلال بالسّير العادي للمرفق العام وبواجب كتمان السّرّ المهني.

غير أنّ بعض الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة قيّدت من حرّية الأعوان العموميين الخاضعين لها في التّعبير، وذلك مراعاة لخصوصيّة تلك الوظائف ولواجب التّحفّظ الصّارم الذي يقع على عاتق هؤلاء الأعوان. من ذلك ما جاء

<sup>4</sup> المحكمة الإداريّة، تجاوز السّلطة، حكم ابتدائي صادر في شأن القضيّة عدد 1/19350 بتاريخ 23 جوان 2011، بين رض. ووزير الثّربية، المجموعة، ص. 214.

بأحكام الفصل 28 من النظام الأساسي العام للعسكريين المؤرّخ في 31 ماي 1967 الذي منع العسكريين المباشرين من نشر أيّ مقال أو إلقاء خطاب أو إعطاء تصريحات أو غير ذلك من طرق التّعبير ما لم يتحصّلوا على ترخيص مسبق من وزير الدّفاع الوطني.

### ب- حرّية الاجتماع والتّظاهر السّلميين

تستند حرّية الاجتماع والتّظاهر السّلميين إلى أحكام الفصل 37 من الدستور، وقد وقع تنظيمها بأحكام القانون عدد 4 لسنة 1969 المؤرّخ في 24 جانفي 1969 المتعلّق بالاجتماعات العامّة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتّجمهر. ويستخلص منه أنّ حرّية الاجتماعات العامّة وحق التّظاهر السّلمي لا يخضعان إلى ترخيص مسبق، وإنّما إلى إعلام مسبق يسلم إلى السّلط المختصة، وهو ما يفيد أنّه لا يمكن للإدارة العموميّة أن تتبّع تأديبياً أعوانها العموميين لمجرّد تنظيم اجتماع عام أو تظاهر سلمي أو المشاركة فيه<sup>5</sup>، ما لم ينجرّ عن ذلك مخالفة من قبل العون العمومي للضّوابط التي جاء بها قانون 24 جانفي 1969، ومنها بالخصوص إمكانيّة منع الإدارات المسؤولة للاجتماع العام إذا كان يتوقّع منه الإخلال بالنّظام العام، وكذلك ما لم يترتّب عن هذا التّنظيم أو المشاركة إخلال بواجبات العون العمومي تجاه إدارته، وبالخصوص واجب تأمين استمراريّة المرفق العام.

### ج- حرّية الانخراط في الجمعيات

ضمن الفصل 35 من الدستور حقّ تكوين الجمعيات. وككلّ مواطن، يحقّ للعون العمومي المشاركة في تكوين جمعية أو الانخراط فيها أو ممارسة النّشاط

<sup>5</sup> المنجي الذكالي، الموظّف العمومي، حقوقه وواجباته، مطبعة فن الطباعة، تونس، 2003، ص. 12.

الجمعيّاتي ضمنها، وذلك وفقا لأحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الجمعيّات.

ولئن سكت النّظام الأساسي العام لسنة 1983 عن حقّ العون العمومي في المشاركة في تكوين الجمعيّات أو الانخراط بها أو المشاركة فيها، فإنّ بعض الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة تطرّقت إلى هذا الحقّ، على غرار ما تضمّنته أحكام الفصل 12 من النّظام الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي من أنّه "يمكن لأعوان قوات الأمن الداخلي أن يتجمّعوا في نطاق جمعيّات ذات صبغة وداديّة أو رياضيّة أو ثقافيّة أو ترمي إلى التّعاون الاجتماعي دون غيرها، ولهم الحق في أن ينخرطوا في تعاونية سواء كان ذلك وجوبيا أو خياريا". أمّا النّظام الأساسي العام للعسكريين المؤرّخ في 31 ماي 1967، فقد نصّ فصله 29 على أنّه "لا يجوز للعسكريين المباشرين أن ينخرطوا بأي جمعية بدون أن يتحصّلوا على رخصة من كاتب الدولة للدفاع الوطني".

وهكذا، فإنّ هذه الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة، ولئن مكّنت الأعوان العموميين الخاضعين لها من ممارسة النّشاط الجمعيّاتي، فإنّها أخضعته إلى نظام التّرخيص المسبّق، خلافا للنّظام العادي المتمثّل في التّصريح، وهو ما يمكّن رئيس الإدارة من مراقبة النّشاط الجمعيّاتي ومدى تلاؤمه مع النّشاط العمومي لؤلئك الأعوان.

#### د- حرّيّة اختيار مقرّ الإقامة

تستند حرّيّة اختيار مقرّ الإقامة إلى أحكام الفقرة الثّانية من الفصل 24 من الدستور. ويُستخلص من ضمان هذه الحرّيّة للعون العمومي أنّ له الحرّيّة في اختيار مقرّ إقامته الذي قد لا يتوافق بالضرّورة مع مقرّ مركز عمله. وقد سبق

للمحكمة الإداريّة أن أقرّت في هذا الشأن أنّه "حيث أنّ حرّيّة اختيار مقرّ الإقامة، وهي من الحرّيّات العامّة والحقوق الأساسيّة التي ضمنها الدّستور للمواطن لا يمكن تقييدها أو الحدّ منها إلّا بنصّ تشريعي وفي إطار الشّروط التي حدّدها الفصل السابع منه. وبناء على ما سبق، فإنّ قرار وزير التّربية والتّعليم العالي والبحث العلمي موضوع الطّعن الرّاهن باشتراطه التزام المترشّحين النّاجحين بالإقامة بمركز عملهم يكون قد وضع قيوداً لمبدأ حرّيّة اختيار مقرّ الإقامة، وهو استثناء لم يأذن به أيّ قانون، ممّا يتّجه معه الاستجابة إلى طلب إلغائه"<sup>6</sup>.

ويتعيّن أن تتوافق هذه الحرّيّة مع موجبات المرفق العام، إذ لا يمكن للعون العمومي مجابهة الإدارة بمقرّ إقامته لرفض الخطة المعروضة عليه عند تعيينه بها أو نقلته لها لمصلحة العمل.

غير أنّ بعض الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة قيّدت حرّيّة الأعوان العموميين الخاضعين لها في اختيار مقرّ الإقامة. من ذلك الفصل 35 من النّظام الأساسي العام للعسكريين الذي يلزم العسكريين المباشرين من أن يكون مقرّهم هو مقرّ حاميتهم، أو الفصل 10 من النّظام الأساسي العام لأعوان قوّات الأمن الدّاخلي الذي يلزمهم بالإقامة بالمكان الذي يباشرون فيه عملهم، إلّا في صورة إذن استثنائي ومؤقت من وزير الدّاخليّة.

ولعلّ مردّ هذه القيود التي تطرأ على حرّيّة اختيار مقرّ الإقامة هو ضمان حسن سير المرافق العامّة الأمنيّة والدّفاعيّة واستمرارها، إذ تحتم طبيعة الوظائف العموميّة التي تقتضيها هذه المرافق العموميّة السّياديّة تواجدا دائماً بدائرة مقرّ العمل، حتّى لو كان ذلك خارج أوقات العمل، حفظاً للأمن العام.

<sup>6</sup> المحكمة الإداريّة، تجاوز السلطنة، حكم صادر في شأن القضية عدد 1887 بتاريخ 27 جوان 1990، بين رافع بن عاشور ومن معه ووزير التّعليم العالي والبحث العلمي، منشور بالأحكام الكبرى في فقه القضاء الإداري، مؤلّف جماعي تحت إشراف الأستاذ محمّد رضا جنيح، مركز لنشر الجامعي، تونس 2007، ص. 371 وما يليها.

## هـ- الحرّية الدّينيّة

تستند هذه الحرّية إلى أحكام الفقرة الأولى من الفصل 6 من الدستور. وتشمل هذه الحرّية كلاً من حرّية المعتقد وحرّية ممارسة الشّعائر الدّينيّة وحرّية المظهر أو اللّباس الدّال على توجّه ديني.

يكن ضمان قانون الوظيفة العموميّة لحرّية المعتقد في أحكام الفقرة الثّانية من الفصل 10 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983، التي منعت على الإدارة تضمين الملفّ الشّخصي للعون العمومي ما يشير إلى أفكاره الدّينيّة، وكذلك من خلال أحكام الفصل 17 منه التي لم تشترط اعتناق ديانة معيّنة للالتحاق بالوظائف العموميّة.

ومن جهة حرّية ممارسة الشّعائر الدّينيّة، فإنّها تقتضي التّوفيق بين ممارستها وحسن سير المرفق العام. من ذلك أنّ الفصل 40 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 مكّن الأعوان العموميّين من عطلة استثنائيّة للقيام بمناسك الحجّ، مرّة واحدة خلال الحياة الإداريّة للعون ولمدّة أقصاها شهر. ومن ذلك أنّه يمكن لرئيس الإدارة اتّخاذ التّدابير اللّازمة لحسن تنظيم المرفق. فقد أقرّت المحكمة الإداريّة أنّه "حيث طالما عجزت جهة الإدارة عن الإدلاء بنسخة من التّعليمات العسكريّة المؤسّسة لمؤاخذة المستأنف ضدّه تأديبيّاً، فإنّ ذلك يحول دون إجراء المحكمة لسلطتها على الوجه القانوني المطلوب، لا سيّما أنّ أداء المعني لصلاته جماعة داخل غرفته لا يمثّل مخالفة لأيّ قاعدة مكتوبة"<sup>7</sup>.

أمّا من جهة حرّية المظهر أو اللّباس الدّال على توجّه ديني، فقد أقرّت المحكمة الإداريّة أنّه "حيث بخصوص حرّية اللّباس وحرّية المعتقد التّين كانت

<sup>7</sup> المحكمة الإداريّة، حكم ابتدائي صادر في شأن القضيّة عدد 1/26846 بتاريخ 28 جانفي 2011، بين وزير الدّاخلية وبين رمضان المجموعة، 2011، ص. 172.

لهما الأفضليّة لدى قاضي البداية، فهما في نظر قاضي الاستئناف تمارسان من قبل العون العمومي عند أداء الوظيف بالقدر الذي لا يتنافى مع واجب التّحفّظ المفروض عليه ومع مبدأ حياد المرفق العمومي المفروض على الإدارة<sup>8</sup>.

## و- الحرّيات أو الحقوق السياسيّة

تستند هذه الحرّيات أو الحقوق إلى أحكام كلّ من الفقرة الأولى من الفصل 34 والفقرة الأولى من الفصل 35 من الدستور. وعليه، يمكن التّطرّق لضمان قانون الوظيفة العموميّة للحرّيات والحقوق السياسيّة من خلال حرّية تكوين الأحزاب السياسيّة أو الانخراط بها أو النّشاط ضمنها من جهة أولى، ومن خلال حقّ الانتخاب والتّرشّح من جهة ثانية.

### فبالنسبة لحقّ تكوين الأحزاب السياسيّة والانخراط بها والنّشاط ضمنها،

منعت أحكام الفقرة الثانية من الفصل 10 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 أن يتضمّن الملفّ الشّخصي للعون العمومي ما يشير إلى أفكاره السياسيّة، بما يمنح للعون العمومي نفوذا يمكنه من الاختيار بين ممارسة تلك الحرّية أو عدم ممارستها، واختيار الحزب السياسي الذي سيشارك في تكوينه أو الذي سينظم إليه، طالما كان الحزب مراعيًا لأحكام المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الأحزاب السياسيّة، كما أنّ الفصل 40 من هذا النّظام الأساسي مكّن الأعوان العموميين من عطلة استثنائية بمناسبة انعقاد مؤتمرات الأحزاب السياسيّة، لكنّه لم يمكنهم في المقابل من عطلة لممارسة النّشاط الحزبي، بما يراعي حسن سير المرفق العام.

<sup>8</sup> المحكمة الإداريّة، حكم استئنافي صادر في شأن الفضيّة عدد 26255 بتاريخ 28 جانفي 2011، بين وزير التربية وسعيدة عدالي، المجموعة، ص. 109 و110؛ خليل الفندري، "تقييد حرية اختيار المدرّس للباس الدال على انتماء ديني"، مجلة دراسات قانونيّة، عدد 16، 2009، الصفحات 113-137.

غير أنّ بعض الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة حجّرت على الأعوان العموميين الرّاجعين إليها بالنّظر المشاركة في تكوين الأحزاب السياسيّة أو الانخراط بها أو النّشاط ضمنها، وهي الأنظمة الأساسيّة العامّة المتعلّقة بالعسكريين وبأعوان قوّات الأمن الداخليّ وبأعوان الدّيوانة، وهو ما يدعم مبدأ الحياد السياسيّ لكلّ من الجيش الوطنيّ والأمن الوطنيّ وفقاً لأحكام الفصلين 18 و19 من دستور 27 جانفي 2014.

أمّا حقّ الانتخاب والتّرشّح للانتخابات ذات الطّابع السياسيّ، فلا شيء يمنع مبدئيّاً العون العموميّ، كمواطن، من ممارسة حقّه في الانتخاب وفي التّرشّح للانتخابات التشريعيّة أو الرّئاسيّة أو المحليّة، حتّى أنّ فقه قضاء المحكمة الإداريّة دأب على الرّبط بين شرط تمتّع العون العموميّ أو المترشّح للوظائف العموميّة بحقوقه المدنيّة وحقّ الانتخاب أو التّرشّح<sup>9</sup>. كما أنّ الفصل 71 من النّظام الأساسيّ العام لسنة 1983 مكّن الإدارة العموميّة من إحالة الأعوان العموميين الذين وقع انتخابهم كأعضاء بمجلس نواب الشّعب على عدم المباشرة، حتّى يقع التّفرّغ لممارسة المهام التي تقتضيها نيابتهم.

غير أنّ حقّ الانتخاب والتّرشّح لم يقع ضمانه لكافة الأعوان العموميين، إذ استتنت أحكام الفصل 6 من القانون الأساسيّ عدد 16 لسنة 2014 المؤرّخ في 26 ماي 2014 العسكريين وأعوان أسلاك قوّات الأمن الداخليّ من حقّ الانتخاب، وبالتّبعيّة من حقّ التّرشّح للانتخابات ذات الطّابع السياسيّ باستثناء انتخابات المجالس المحليّة، وهو ما يضمن الحياد السياسيّ لهذه الوظائف المرفقيّة السياديّة ويبقيها بمنأى عن التّغيّرات التي تطرأ على السّاحة السياسيّة.

<sup>9</sup> أنظر الشرط المتعلّق بتمتّع المترشّح بالحقوق المدنيّة وبحسن السّيرة والأخلاق، (الفقرة الثانية من الفرع الأول من الفصل الثّاني من الجزء الثّالث).

## الفقرة الثّانية: الحقوق والحريّات ذات الطّابع الوظيفي

تستمدّ الحقوق والحريّات ذات الطّابع الوظيفي مباشرة من ممارسة العون العمومي للوظيفة، وهي تجد أساسها المباشر بأحكام الأنظمة الأساسيّة العامّة للوظيفة العموميّة، على غرار الحقّ النقابي (أ) والحقّ في الحماية من التّهديدات أو هضم الجانب أو الشتم أو التّلب (ب) والحقّ في التّرشح لعضويّة اللّجان الإداريّة المتنافسة (ج) والحقّ في المرتّب (د).

### أ- الحقّ النقابي

يستند الحقّ النقابي إلى أحكام الفصل 36 من الدستور، وقد ضمن مبدئيًا الحقّ النقابي موسّعًا فيه ليّشمل حقّ الإضراب<sup>10</sup>، وهو ما يقتضي التّطرق إلى كفيّة ضمان قانون الوظيفة العموميّة لكلّ من الحقّ النقابي في حدّ ذاته ولحقّ الإضراب.

**فبالنسبة للحقّ النقابي، يقرّ قانون الوظيفة العموميّة مبدئيًا بحقّ الأعوان العموميين في تكوين نقابات مهنيّة، والانخراط فيها والنّشاط ضمنها. من ذلك ما نصّت عليه أحكام الفقرة الأولى من الفصل 4 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 الذي اقتصر على ضمان الحقّ النقابي للأعوان العموميين، دون تنظيمه، مع الإحالة في ذلك إلى انطباق أحكام مجلّة الشغل، باستثناء ما يتعلّق بشكليات تكوين النقابات المهنيّة من قبل الأعوان العموميين. وقد أدّى هذا الاعتراف إلى تدعيم التّعدديّة النقابيّة التي تُبرز، لا فقط حرّيّة العون العمومي في الانتماء إلى**

<sup>10</sup> Noomen REKIK, "La liberté syndicale dans la nouvelle constitution tunisienne", in Constitution et droits des travailleurs, journées d'études franco-tunisiennes organisée par la Faculté de Droit de Saint-Etienne, sous la direction de Marc VERICEL et Nouri MZID, Publications de l'Ecole doctorale de la Faculté de droit de Sfax, 2014, pp. 111 et ss.



هيكّل نقابي أو عدم الانتماء إليه، وإنّما كذلك حرّيته في الانضمام إلى المنظّمة النقابيّة التي يريد<sup>11</sup>.

كما أنّ الحقّ النقابي كان دافعا لتتّيح بعض الأنظمة الأساسيّة العامّة المستقلّة في اتجاه الاعتراف بالحقّ النقابي لفائدة أعوان الأسلاك الخاضعة إليها، على غرار أحكام الفقرة الأولى من الفصل 9 من النّظام الأساسي العام لأعوان الدّيوانة كما نقتضى القانون الأساسي عدد 28 لسنة 2013 المؤرّخ في 13 جويلية 2013 التي اعترفت لأعوان الدّيوانة بالحقّ في ممارسة العمل النقابي، وبحقّهم في تكوين نقابة مهنيّة موحّدة ومستقلّة.

وفي ما عدا ذلك، يمنع قانون الوظيفة العموميّة بصورة استثنائيّة ممارسة الحقّ النقابي وهو الشّأن بالنّسبة لأحكام الفصل 29 من النّظام الأساسي العام للعسكريين.

أمّا في ما يتعلّق بحقّ الإضراب، راح الدستور بين مبدأ ضمانه واستثناء عدم الاعتراف به. فإذا تأسّس ضمانه على أحكام الفقرة الأولى من الفصل 36، فإنّ الحدّ منه ورد بكلّ من الفقرتين التّانية والثالثة منه.

يظهر تنظيم قانون الوظيفة العموميّة لهذا الحقّ من خلال معالجة إشكاليّة مدى ملاءمة الإضراب لمقتضيات الوظيفة العموميّة، وتحديد استمراريّة المرافق العامّة، وذلك باعتماد ثلاث توجّهات.

يتمثّل التّوجّه الأوّل في السّكوت عن حقّ الإضراب<sup>12</sup>، والاقتصار في ذلك على الإحالة إلى ضمان الحقّ النقابي بوجه عام والذي يشمل، تبعا لذلك، حقّ

<sup>11</sup> المحكمة الإداريّة، حكم ابتدائي صادر بشأن القضيّة عدد 139135 بتاريخ 26 جوان 2015، بين الجامعة التّونسيّة للشّغل ورئيس الحكومة ووزير الشّؤون الاجتماعيّة، غير منشور.

الإضراب. فيؤدّي ضمان الحقّ النقابي إلى ضمان حقّ الإضراب بالضرورة، وهو شأن الفقرة الأولى من الفصل 4 من النّظام الأساسي العام لسنة 1983 مثلما ذكر أعلاه<sup>12</sup>. وقد أقرّت المحكمة الإداريّة في هذا الصّدّد بضرورة التّفويق بين حقّ الإضراب وعدم الإضرار بمصلحة المرفق العام وباستمراريّته<sup>14</sup>.

ويتمثّل التّوجّه الثّاني في منع الإضراب صراحة عن بعض الأسلاك، على غرار أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 11 (جديد) من النّظام الأساسي العام لأعوان قوّات الأمن الداخلي لسنة 1982.

أمّا التّوجّه الثّالث، فيتمثّل في تأطير حقّ الإضراب بأحكام قانونيّة مبهمة، من شأنها أن تترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة في استخلاص النتائج القانونيّة من الإضراب، وهو ما نجد له أثرا بأحكام الفصل 18 من النّظام الأساسي للقضاة المؤرّخ في 14 جويلية 1967، وبأحكام الفصل 6 من النّظام الأساسي العام لأعضاء دائرة المحاسبات الوارد به المرسوم في 26 سبتمبر 1970، أو بأحكام الفصل 5 من النّظام الأساسي لأعضاء المحكمة الإداريّة الوارد به القانون المؤرّخ في 1 أوت 1972.

وقد درجت الإدارة سابقا على الاستناد إلى أحكام المنشور عدد 19 المؤرّخ في 23 أفريل 1985 الذي نصّ على خطورة كلّ عمل يرمي إلى تعطيل كلّ دواليب الجهاز الإداري والإضرار بشؤون النّاس، وعلى أنّ إجحام الأعوان عن

<sup>12</sup> Néji BACCOUCHE, Répression pénale et disciplinaire dans la fonction publique, ENA, CREA, Tunis, 1990, p. 224.

<sup>13</sup> Abdelfattah AMOR, "La reconnaissance du droit de grève dans les services publics en Tunisie", Mélanges René CHAPUS, Montchrestien, Paris, 1992, pp. 48 et ss.; Khalil FENDRI, "Grève et réquisition dans les services publics", in Le service public aujourd'hui, Travaux du colloque organisé par l'Association tunisienne des sciences administratives avec le soutien de la fondation allemande Hanns Seidel, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2010, pp.125 et ss.

<sup>14</sup> المحكمة الإداريّة، تجاوز السلطنة، حكم صادر في شأن القضيّة عدد 1153 بتاريخ 18 أفريل 1986 بين ناجي الغربي ووزير الواصلات، غير منشور؛ المحكمة الإداريّة، تجاوز السلطنة، حكم صادر في شأن القضيّة عدد 1655 بتاريخ 2 ماي 1990، بين محمّد السنوسي ووزير التّربية والتّعليم العالي والبحث العلمي، المجموعة، ص. 350 وما يليها.

العمل دون مبرّر قانوني يؤدّي إلى إيقافهم عن العمل وتتبعهم تأديبيًا، مع إعلام النّياية العموميّة بذلك.

ولعلّ جملة هذه الأحكام أصبحت تتنافى اليوم مع أحكام الفصل 36 من الدّستور الذي قصر منع حقّ الإضراب على أعوان القوّات المسلّحة، وهو ما يفيد الاعتراف به بالنّسبة لبقية الأعوان العموميين، كلّ ذلك مع ضرورة مراعاة مصلحة المرفق واستمراريّته، على غرار الخدمة العموميّة الدّنيا أو التّسخير إن اقتضى الحال.

الحقوق بصفافس