الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي و أثره في علاقـــة الموظف العام بالإدارة

د. خلـــــف فـــــاروق
المركـــز الجامعـــي الـــوادي

مقـــدمـــة:

قد تُسند إلى الموظف تهم جد خطيرة، لا يصح معها أن يستمر في مزاولة أعباء وظيفته بل يقتضي الصالح العام إبعـــاده مؤقتا عن وظيفته حتى ينجلي أمره، وفي ذلك ضمان صالح الإدارة يقتضي إعطاءها حق وقف الموظف احتياطيا عـــن عملـــه مقابل الضمانات التي منحت له والقيود التي فرضت على الإدارة قبل البت في أمر الموظف بتبرئته أو توقيع العقاب عليه، لذلك فإن وقف الموظف احتياطياه حق طبيعي لجهة الإدارية في مختلف التشريعات ومن بينها التشريع الجزائري.[1]

إن الوقف الاحتياطي هو " إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر فيها وظيفـــة "، ذلك أن الموظف قد تسند له تهم وتوجه إليه مآخذ، فيقضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلا للحقيقـــة وانبلاجها في جو خال من مؤثراته أو بعيدا عن سلطانه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والتصون للوظيفة العامة الموكلة إليه بتجريده منها وكف يديه عنها أو لأن في الاتهام ما يثنيه فيمس تبعا لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها ويؤثر في حسن ســـير العمل. فينحي عنها حتى يطهر من أدران ما شابه وعلق به، فمن أجل ذلك شرع الإيقاف واستهديت غايته وحكمته. [2]

ولقد أقره اجتهاد القضاء الإداري عندنا في الجزائر بعديد القرارات الصادرة من الغرفة الإدارية سابقا، ومجلس الدولـــة حاليا في هذا الشأن، حيث أكدت الغرفة الإدارية في قراراها رقم (148721)، المؤرخ بتـــاريخ 1997/02/16 في نـــزاع القضية القائم مابين (ص ك) ضد (والي ولاية سطيف) طعنا في قرارها بتوقيفه بأنه :" من المقرر قانونا أن الســـلطة الـــتي لهـــا صلاحية التعيين توقف فورا الموظف الذي ارتكب خطأً مهنيا جسيما يمكن أن ينجر عنه تسريحه، ولكـــن يجـــب أن تســـوى وضعية هذا الموظف الموقف في أجل (02) شهرين ابتداءا من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه.

ولما كان ثابتا –في قضية الحال – أن المستأنف قدم طعنا أمام اللجنة الولائية غير أن قضيته لم تفحص إلا بعد فـــوات الأجل القانوني

ولهذا فان قرار التسريح قد حرف القانون ويعد تجاوزا للسلطة ومتى كان كذلك استوجب الغاء القرار المستأنف فيه. [3]

وقد راعى المشرع في ذلك جانب الصالح العام للجهة التي يعمل بها الموظف إلا أنه في ذات الوقت تحـــرز، وقصـــد أن يقدر بقدره وان تستهدف حكمته وغايته، بحيث لا تستعمل هذه الرخصة في غير ما شرعت من أجله، حتى يحقق ما يهـــدف المشرع منها، ولذلك فانه اوجب حماية الموظف ألا يكون الوقف الاحتياطي إلا حيث تقتضي مصلحة التحقيق. [4]

وبالتالي فانه يمكن القول بأن الوقف الاحتياطي هو " إجراء تحفظي يسمح للسلطة الإدارية بإبعاد الموظف مؤقتا عـــن وظيفته إذا اتهم بارتكاب خطأ جسيم "، فالموظف عند ما يرتكب خطأً جسيما – سواء أكان ذلك الخطأ متعلقـــا بمخالفـــة الواجبات الوظيفية أو قانون العقوبات – لا يسمح لجهة الإدارة بإبقائه في وظيفته فلها أن توقفه مباشرة عن وظيفته ويقصـــد بذلك السلطة التي لها حق التعيين" .

والوقف ليست له صبغة تأديبية، ولا يقاس عليه القرار الإداري أو الحكم الجنائي الذي قد يأتي فيما بعد، فالموظف الموقوف يحتفظ بحقوقه في الترقية والتقاعد، ويبقى تابعا للسلطة الرئاسية ولا يجوز له وهو في هذه الحالة مباشرة أي نشاط خاص يدر عليه ربحا.

المبحث الأول

الطابع القانوني للوقف الاحتياطي

يخول الوقف الاحتياطي.[5] جهة الإدارة، الحق في إبعاد الموظف بصفة مؤقتة من ممارسة وظيفته، ريثما يبت في أمره تأديبيا أو جنائيا .

وقد أقر الفقه والقضاء الفرنسي قديما بهذه السلطة لجهة الإدارة على الدوام تجاه الموظفين بها، حتى ولو لم ينص عليها النظام الوظيفي الصادر بشأنهم. إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه إذا رأت جهة الإدارة أن مصلحة المرفق العام وضرورة سيره بانتظام، تقتضي إبعاد الموظف بصفة مؤقتة من أعمال وظيفته، فانه يتعين عليها في هذه الحالة أن تصدر قرارا بوقفه إلى حين الفصل في أمره تأديبيا أو جنائيا [6]، وقرار الوقف الاحتياطي لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تحفظي، لا يرتبط بما سيتم تقريره عند البت في أمر هذا الموظف سواء من الناحية التأديبية أو الجنائية، ويمكن لجهة الإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء، ولو لم يرد النص صراحة في النظام الوظيفي للموظفين، وتؤسس سلطة جهة الإدارة عندئذ، على مقتضيات الصالح العام للمرفق الذي يعمل به الموظف.[7]

وإذا كانت نصوص التشريع الفرنسي [8]، تنص صراحة على حق جهة الإدارة في وقف الموظف احتياطيا، في حالة ارتكابه خطأً جسيما يتعلق بواجبات وظيفته، أو جريمة من جرائم القانون العام، فان قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد اضطرد، على أنه يجوز أيضا وقف الموظف احتياطيا، إذا اقتضى الصالح العام للمرفق .

وقد أدى اتجاه مجلس الدولة الفرنسي السالف الإشارة إليه – إلى الاعتراف بحق جهة الإدارة في وقف الموظف احتياطيا، حتى ولو لم يرد نص صريح بذلك القانون الوظيفي – بالفقه الفرنسي، إلى اعتبار الوقف الاحتياطي، بمثابة وسيلة التعبير عن الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الرئاسية، اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية، التي تكفل سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والتي يتعين أن يكون من بينها، سلطة الوقف الاحتياطي للموظفين [9]

ويتميز الوقف الاحتياطي بخصيصتين أساسيتين، (الأولى) أن الوقف الاحتياطي ليس جزاءا تأديبيا، (والثانية) أن الوقف الاحتياطي، هو مجرد إجراء مؤقت لا يتسم بالدوام، وسنتناول كل خصيصة من هاتين الخصيصتين على النحو التالي :

المطلب الأول

الوقف الاحتياطي ليس جزاءا تأديبيا

رغم أن الكثير من الإفراد، يعتبرون أن وقف الموظف العام احتياطيا بمثابة جزاء، وتتولى الصحافة إبرازه على الرأي العام بهذه الصفة، فان الثابت حاليا من إجماع الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو في الجزائر أن الوقف الاحتياطي لا يعتبر جزاء تأديبيا من الناحية القانونية.

غير أن الأمر لم يكن كذلك على الدوام –خاصة في فرنسا- حيث سادت فترة، تضاربت فيها أحكام القضاء الفرنسي بشأن طبيعة الوقف الاحتياطي، وهل يعتبر جزاء تأديبيا أم لا؟

لقد تميزت أحكام القضاء الفرنسي في هذا الشأن بداية بالغموض والتناقض والتضارب، فذهبت بعض هذه الأحكام إلى اعتبار الوقف الاحتياطي إجراءا ليس له أي طابع تأديبي، يتم اتخاذه بصورة مؤقتة من أجل الصالح العام للمرفق، بينما ذهبت بعض أحكام القضاء الأخرى إلى اعتبار الوقف الاحتياطي جزاء تأديبيا.[10]

وكان منشأ التضارب بين أحكام القضاء الفرنسي في البداية إلى اتجاه الأنظمة الوظيفية للموظفين العموميين في هذا الوقت ضمن قائمة الجزاءات التأديبية [11]، وقد أدى ذلك بالفقه الفرنسي إلى محاولة تبني معيار يتميز بالبساطة للتمييز بين الوقف الاحتياطي كجزاء تأديبي، وبين الوقف الاحتياطي كإجراء مؤقت ليس له طابع تأديبي، ويقوم هذا المعيار، على أن الوقف الاحتياطي، إذا كان مقرونا بالحرمان من المرتب أعتبر جزاء تأديبيا، أما إذا لم يقترن الوقف الاحتياطي بالحرمان من المرتب، اعتبر مجرد إجراء ليس له أي صفة تأديبية. [12]

وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي عدة أحكام -بناء على هذه النظرية- اعتبر بمقتضاها الوقف الاحتياطي المقترن بالحرمان من المرتب بمثابة جزاءٍ تأديبي. [13]

وفي ذات الوقت فقد صدرت من مجلس الدولة الفرنسي عدة أحكام أخرى[14]، أخذ بمقتضاها باتجاه عكس للاتجاه السابق، حيث ذهب إلى أن الوقف الاحتياطي المؤقت غير التأديبي، يستلزم الحرمان من المرتب، ولا يعتبر هذا الوقف جزاء تأديبيا، وفي ضوء هذا التطور القضائي الأخير . لم يكتب للمعيار الذي تبناه الفقه الفرنسي –السالف الإشارة إليه – البقاء لفترة طويلة .

إن اتجاه مجلس الدولة الفرنسي الأخير، يتفق مع صحيح حكم القانون، إذ أن الوقف الاحتياطي سواءا اقترن أو لم يقترن بالحرمان من المرتب، لا يعتبر جزاءا تأديبيا، فهو مجرد إجراءٍ مؤقت يهدف إلى إبعاد الموظف من ممارسة أعمال وظيفته في الأحوال التي تقتضي ذلك، ومن ثم فإذا اقترن الوقف الاحتياطي بالحرمان من المرتب فان ذلك لا يغير من الطابع القانوني للوقف الاحتياطي، من حيث كونه لا يعتبر جزاء تأديبيا، وليس أدل على ذلك، أن هناك بعض النصوص حاليا في فرنسا، يمكن بمقتضاها إيقاف بعض الموظفين الأصليين مع حرمانهم الكامل من المرتب، ومع ذلك فلا يعتبر هذا الوقف جزاءا تأديبيا، وذلك على سبيل المثال بالنسبة للموظفين العاملين بالمستشفيات، ورجال المطافئ. [15]

على إثر التناقض الشديد بين أحكام مجلس الدولة الفرنسي –على النحو السالف الإشارة إليها – حيث اعتبر بعضها الوقف الاحتياطي جزاء تأديبيا، بينما اعتبره البعض الآخر، ليس بجزاء تأديبي، تجنب المشرع الفرنسي في الأنظمة الوظيفية للموظفين، التي صدرت خلال فترة الجمهوريتين الرابعة والخامسة، إدراج الوقف الاحتياطي ضمن العقوبات التأديبية، وبذلك وضع المشرع الفرنسي نهاية للموقف الذي كان سائدا في فترة ما قبل الحرب، والذي كان يتميز بالغموض والتناقض الشديد بين الأحكام القضائية التي صدرت في هذا الشأن، على النحو السالف الإشارة إليه.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي، إلى أن قرارات الوقف الاحتياطي – الصادرة في ظل المرسوم الصادر في 27 يونيو 1944 بشأن التطهير الإداري[16] – لا تدخل في مجال تطبيق أحكام قانون العفو الصادر في 16 أغسطس 1953، والذي ينص على إعادة فتح مواعيد الطعن في الجزاءات التأديبية الصادرة بناء على مرسوم التطهير الإداري. [17]

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي –وهو بصدد تفسير نص المادة (15) من القانون رقم 1880 الصادر بشأن التعليم الثانوي والعالي، إلى أن قرارات الوقف الاحتياطي الصادرة بخصوصهم، لمدة تقل عن عام، وغير المقترنة بالحرمان من المرتب – والمنصوص عليه ضمن قائمة العقوبات التأديبية – ليست من قبيل الجزاءات التأديبية. [18]

وقد تفتح هذا التفسير القضائي الصادر من مجلس الدولة الفرنسي والذي من شأنه انكار صفة العقوبة التأديبية على عقوبة منصوص عليها صراحة ضمن قائمة العقوبات – صراحة في الوقت الحالي، بمقتضى المرسوم الصادر في 24 مارس 1971 (المادة الثالثة)، تطبيقا للقانون الصادر في 12 نوفمبر 1968، بشأن الاختصاص التأديبي لمجلس الجامعة. [19]

وباستقرار أحكام مجلس الدولة الفرنسي[20]، على أن الوقف الاحتياطي ليس بجزاء تأديبي، انتهى كل الغموض الذي كان يكتنف قديما الطابع القانوني له، على النحو السالف الإشارة إليه .

إن الوقف الاحتياطي، لا يمكن اعتباره جزاء تأديبيا. وذلك سواء في التشريع الفرنسي أو في التشريع الجزائري للسببين التاليين :

السبب الأول / أن القول بأن الوقف الاحتياطي، يعتبر جزاءا تأديبيا إنما ينطوي على مخالفة صريحة لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، والذي بمقتضاه لا يجوز توقيع عقوبة معينة على الموظف، إلا من ضمن العقوبات المنصوص عليها صراحة في قائمة العقوبات التأديبية في قانون الوظيفة العامة، وإذ أن الوقف الاحتياطي، قد تم تنظيمه سواء في التشريع الفرنسي أو في التشريع الجزائري بنصوص مستقلة عن النصوص التي تتضمن العقوبات التأديبية، التي يجوز توقيعها على الموظفين، فمن ثم، فلا يمكن اعتباره جزاءا تأديبيا.

السبب الثاني / إن اعتبار الوقف الاحتياطي جزاءا تأديبيا، يتعارض من ناحية أخرى مع قاعدة عدم جواز تعدد الجزاء عن فعل واحد، والتي بمقتضاها، لا يجوز معاقبة الموظف عن ذات الفعل مرتين بعقوبتين تأديبيتين أصليتين مختلفتين، ومن ثم فإن القول بذلك، سيقف عقبة في سبيل تطبيق هذه القاعدة المستقرة قانونا، وسيؤدي الأمر أيضا إلى نتيجة شاذة مؤداها، أنه إذا ارتكب الموظف –في فرنسا – خطأً جسيما، أو إذا استوجب الأمر – وفقا للتشريع الجزائري وقف الموظف احتياطيا – لمصلحة التحقيق – فإننا سنجد أنفسنا أمام موقف لا يتسم بالشرعية، يتمثل في أن هذا الموظف لا يمكن توقيع أية عقوبة تأديبية تالية عليه نظير الخطأ الذي ارتكبه –والذي استوجب وقفه احتياطيا – باعتبار أن وقفه احتياطيا – يعتبر جزاءا تأديبيا، ومن ثم فسينتهي الأمر بجهة الإدارة – وفقا لهذا المفهوم الخاطئ – أما إلى اتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي فقط في هذه الحالة، وإما إلى عدم اتخاذه بداءة، والاكتفاء بتوقيع الجزاء التأديبي مباشرة، وهذا سيؤدي بالقطع إلى تهديد سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. [21]

أي أن التشريع الفرنسي، أجاز توقيع هذه العقوبة بالإضافة إلى عقوبة تأديبية أخرى مما هو منصوص عليه في قانون الموظفين .

والملاحظ أن ما تضمنه التشريع الفرنسي، أجازه توقيع عقوبة الإبعاد المؤقت كعقوبة تكميلية مع أحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، يتعارض مع ما استقر عليه الفقه والقضاء، من عدم جواز توقيع عقوبتين عن مخالفة واحدة- بوصفه مبدأً قانونيا يمثل إحدى الضمانات الأساسية في مجال التأديب، وبذلك يكون المشرع الفرنسي قد خرج على مبدأ عدم جواز الجمع بين جزائين تأديبيين عن مخالفة تأديبية واحدة، بالنسبة لعقوبة الوقف عن العمل عند توقيعها كعقوبة تكميلية، مع عقوبة تأديبية أخرى، وتعتبر هذه الإجازة إستثناءا لا يقبل التوسع فيه أو القياس عليه، ويبرر هذا الاستثناء، أنه منصوص عليه في التشريع .

ويرى البعض أن هذا الرأي محل نظر، فالعقوبة بصفة عامة تنقسم إلى ثلاثة أنواع :

النوع الأول / العقوبات الأصلية: وهي التي قررها المشرع باعتبارها الجزاءات الأساسية على ارتكاب الجرائم، والتي تفي بذاتها ومباشرة بفكرة العقاب، ومن ثم فلا يتصور أن يصدر قرار تأديبي بالإدانة ضد موظف متهم بارتكاب مخالفة إدارية، دون أن يتضمن إحداها على الأقل، وعلى العكس فمن المتصور أن يصدر القرار أو الحكم بها وحدها، وذلك لأنها –كما ذكرنا – كافية بذاتها لتحقيق فكرة الجزاء والعقاب.

النوع الثاني / العقوبات التبعية : وهي العقوبات التي قررها المشرع بصفة ثانوية لتلحق بالموظف في الأحوال التي نص عليها القانون –بصفة حتمية وبقوة القانون كنتيجة للحكم عليه ببعض العقوبات الأصلية، التي تعتبر هذه الجزاءات الثانوية تابعة لها حتما، وذلك دون حاجة إلى أن تتدخل السلطة الإدارية التأديبية للنص عليها في القرار التأديبي الذي تصدره بالإدانة

والعقاب، ويستبان من ذلك، أنه لا بد لكي تلحق الموظف عقوبة من هذه العقوبات التبعية، أن يكون هناك قرار تأديبي صدر بعقوبة أصلية من العقوبات التي تلحق بها العقوبة التبعية حتما في الأحوال التي نص عليها القانون .

النوع الثالث / العقوبات التكميلية : وهي التي لا يمكن أن تلحق الموظف، إلا إذا نص عليها صراحة في القرار المتضمن للعقوبة الأصلية، ومن ثم فلا يتصور أن يصدر بها قرار على انفراد دون أن تكون هناك عقوبة أصلية، ملحق بها هذه الجزاءات الثانوية .

ويلاحظ –بادئ ذي بدء – أنه يجوز – وفقا للمادة (20) من أمر 4 فبراير سنة 1959 – توقيع عقوبة الاستبعاد المؤقت لى الموظف، سواء بصفة أصلية أو تكميلية.لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، ويقترن ذلك بالحرمان من المرتب.

وتبين مما تقدم، أن عقوبة الاستبعاد المؤقت عن الوظيفة، يمكن أن توقع في التشريع الفرنسي ومنه قد أخذ مشرعنا الجزائري، كعقوبة أصلية أو تكميلية، زمن ثم فإذا صدر قرار بالاستبعاد المؤقت لأحد الموظفين كعقوبة تكميلية .فلا بد وأن يسبق ذلك حتما توقيع عقوبة تأديبية أصلية من بين العقوبات المنصوص عليها بالمادة 30 من أمر 4 فبراير سنة 1959، إذ لا يتصور توقيع هذه العقوبة التكميلية على انفراد، وبالتالي يصير توقيع عقوبة تأديبية أصلية. بالإضافة إلى توقيع عقوبة الاستبعاد المؤقت عن الوظيفة - على النحو السالف الإشارة إليه – كعقوبة تكميلية. لا يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ذلك أن من مسلمات هذا المبدأ، أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين بجزأين أصليين، لم ينص القانون صراح على الجمع بينهما، أو بجزائين لم يقصد اعتبار أحدهما تبعيا للآخر، وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة الطبيعية، ومن الأصول المسلمة في القانون الجزائي، وعلى ذلك، فانه يتبين مما سبق، أن المحظور – الذي يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، هو الجمع بين عقوبتين تأديبيتين أصليتين، كعقاب عن ذنب إداري واحد، أما والحال كذلك، فان الجمع –وفقا للمادة (30) سالفة الذكر – بين أية عقوبة أصلية منصوص عليها بها، وعقوبة الإبعاد المؤقت عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر –كعقوبة تكميلية – لا يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، إذ أن عقوبة الاستبعاد المؤقت، لا تعدو أن تكون سوى عقوبة تكميلية – يتضمنها القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأصلية – وليست عقوبة اصلية، ومن ثم، فان الأمر يكون – وفقا لما تقدم – متفقا مع صحيح حكم القانون .

المطلب الثاني

الطابع المؤقت للوقف الاحتياطي

يعتبر القرار الصادر من جهة الإدارة بوقف الموظف احتياطيا –سواء في التشريع الوظيفي الفرنسي أو الجزائري [22]، مجرد إجراء تحفظي يتسم بالتأقيت، ريثما يتم البت في أمر الموظف الموقوف سواء من الناحية التأديبية أو الجنائية، فالهدف الرئيسي من الوقف الاحتياطي، يتمثل في إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف بصفة مؤقتة .

ويفرض الطابع المؤقت للوقف الاحتياطي، أن تحدد أثاره القانونية بأجل معين طال أم قصر، حيث ينبغي أن تزول هذه الآثار بعد انتهاء هذا الأجل فلا يتصور أن يخول المشرع جهة الإدارة سلطة الوقف الاحتياطي دون تحديد زمني، وإلا استطاعت التوصل إلى فصل الموظف تحت ستار وقفه لأجل غير محدود

وذهب رأي الفقه الفرنسي [23]، إلى أن هذا الإجراء المؤقت يخضع لسريان آثاره القانونية لإحدى الحالتين :

الحالة الأولى / حدوث شرط فاسخ، سواء تمثل في عمل مادي أو عمل قانوني تال، يتم بمقتضاه تسوية المركز القانوني للموظف الموقوف بصورة نهائية في خلال مدة (04) الأربعة أشهر المنصوص عليها بالمادة 32 من أمر 4 فبراير 1959 .

الحالة الثانية / عدم حدوث شرط فاسخ في خلال هذه المدة، وذلك بألا يصدر قرار في شأن الموظف الموقوف احتياطيا –خلال مدة (04) الأربعة أشهر السالف الإشارة إليه، وفي هذا المعنى يختلف الوقف الاحتياطي- كإجراء مؤقت – عن الإجراء الذي يتخذ بصفة نهائية، بالنسبة للموظف كالجزاء التأديبي، والذي يمكن أن تتصف أيضا أثاره القانونية بالتأقيت، ولكنها لا تخضع في ذات الوقت لحدوث شرط فاسخ كالوقف الاحتياطي على النحو السالف الإشارة إليه، ويختلف الوقف الاحتياطي أيضا – كإجراء مؤقت – عن الإجراء الذي يتم إبعاد الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بموجب قرار إداري نهائي، كما في حالة الاستيداع والوضع في أجازه .

المبحث الثاني

بدء سريان الوقف الاحتياطي

إن تحديد بدء سريان آثار الوقف الاحتياطي، يعتبر أمرا في غاية الأهمية، خاصة إذا كان الوقف مقترنا بالخصم من المرتب، وتبرز أهمية هذه المسألة في فرنسا، إذ أن الفترة التي حددها المشرع الفرنسي في قانون التوظيف، لتسوية وضع الموظف الموقوف احتياطيا – بصفة نهائية، إنما يبدأ حسابها من اليوم الذي يصير فيه القرار الصادر بإيقافه ساري المفعول.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي[24]، إلى أنه نظرا لكون إجراء الوقف الاحتياطي، يصدر في صورة قرار إداري فردي، فإن آثاره القانونية لا تسري في حق صاحب الشأن إلا من تاريخ إعلانه به، أما بالنسبة لآثاره المالية فإنها لا تسري إلا في اليوم التالي لإعلان صاحب الشأن بقرار وقفه احتياطيا[25]. وقد انتهى المجلس – في ضوء ما تقدم – إلى أن جهة الإدارة، لا تكون بالتالي ملزمة باتخاذ إجراءات النشر بالنسبة لقرارات الوقف الاحتياطي.

وقد ذهب الأستاذ "سالون"[26]، إلى أنه إذا كان الموظف المطلوب إيقافه احتياطيا، في أجازة اعتيادية أو مرضية، فإن القرار الإداري الصادر بوقفه، لا يكون ساريا في حقه، إلا من اليوم الذي يعود فيه لممارسة أعمال وظيفته .

وقد ثار التساؤل في فرنسا، عما إذا كان يتعين على جهة الإدارة أن تعلم صاحب الشأن بقرار وقفه احتياطيا كتابة، أم أن ذلك يمكن أن يتم شفويا .

والواقع أنه وان كان القضاء الفرنسي[27] لا يسمح بصفة عامة في إتباع جهة الإدارة للأسلوب الشفوي في إعلان القرارات الإدارية –خاصة التي تصدر في شأن الموظفين العموميين – فإن مجلس الدولة الفرنسي[28] قد ذهب بقانونية إعلان صاحب الشأن شفويا بوقفه احتياطيا، معتبرا أن القرار الإداري التالي الصادر من جهة الإدارة كتابة، يعد بمثابة تصديق للإعلان الشفوي .

ويبدو أن تخويل المشرع الفرنسي لجهة الإدارة الحق – بموجب المادة (32) من أمر 4 فبراير – في وقف الموظف إحتياطيا على سبيل الاستعجال، هو الذي أدى بالمجلس إلى تقرير هذا المبدأ، والذي يتميز بعدم اكتراثه بالشكليات، فيما يتعلق بإعلان قرار الوقف الاحتياطي لصاحب الشأن.

وقد ثار التساؤل من ناحية أخرى عما إذا كانت سلطة جهة الإدارة في وقف الموظف احتياطيا – إذا ما ارتكب خطأ جسيما يتعلق بواجبات وظيفته، أو جريمة من جرائم القانون العام – تعتبر حق لجهة الإدارة يدخل في مجال سلطتها التقديرية، أم أن الوقف الاحتياطي يصير لزاما عليها في هذه الحالة، وقد حسم مجلس الدولة الفرنسي[29] هذه المسألة مقررا، أن الوقف الاحتياطي للموظف العام، إنما يدخل في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، ومن ثم فيمكن لها أن تتريث للفترة التي تراها، قبل إعلان قرار الوقف، باعتبار أن التشريع الفرنسي لم يقيد جهة الإدارة بمدة معينة، يجب عليها أن تتخذ قرار الوقف الاحتياطي خلالها، وإلا شابه البطلان إذا تعداها، ويرتب المجلس على ذلك نتيجة هامة مؤداها، أنه لا يجوز للموظف أن يستند

في طعنه على قرار وقفه احتياطيا، على اعتبار أنه قد صدر بعد عدة أسابيع من حدوث الوقائع المنسوبة إليـــه، والـــتي أدت إلى وقفه[30].

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي أيضا – استنادا إلى الاستقلال التقليدي بين الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية – إلى التقرير بشرعية قرار الوقف الاحتياطي بالنسبة للموظف العام، الصادر بعد حبسه احتياطيا والإفراج عنه، أو بعد صدور الحكم الجنائي ضده في الدعوى الجنائية.[31]

أما فيما يتعلق بحالة الموظف العام المعاقب تأديبيا وهل يجوز وقفه احتياطيا أثناء نظر الدعوى أمام مجلس التأديب، فقـــد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم قديم[32]، إلى مشروعية قرار الوقف الاحتياطي الصادر بعد إحالـــة الموظـــف إلى مجلـــس التـــأديب المختص .

غير أن المجلس سرعان ما عدل عن هذا القضاء السابق، وقضى ببطلان قرار الوقف الاحتياطي، الصادر في اليوم التـــالي لمثول الموظف .

ولقد قرر القضاء الإداري من خلال اجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، ومجلس الدولة حاليا " أن وقـــف الموظف العام ليس بعقوبة وإنما هو إجراء سريع تتخذه الإدارة قبل أن تحرك الدعوى التأديبية التي تقام حينذاك وفقا لمقتضـــيات قانون الوظيفة العامة "[33]، وهو ما قد استقر عليه أيضا اجتهاد قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قراراها رقـــم (23650) المؤرخ في 1982/01/09 بملف القضية التي أطرافها (ج م) ضد (وزير التربية) أين أصدر هذا الأخير قـــرار إداري مـــؤرخ بتاريخ 1980/01/28 مبلغ له في 1980/02/06 يأمر بتعليق مهامه كمدير ثانوية، الأمر الذي دفع بالمعني (ج م) للطعن في هذا القرار أمامها بالبطلان لتجاوز السلطة ولعدم الشرعية أين أقرت هاته الأخيرة بأنه:" من المستقر عليه فقها وقضاءا أن قرار الإيقاف في حد ذاته لا يعتبر إجراءا تأديبيا، إذ عادة ما تتخذ في حق موظفيها خدمة لمصلحة المرفق وعلى هـــذا الأســـاس لم يخضع في استصداره إلى قيام الإدارة مسبقا بإبلاغ الملف وأخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يتعين رفض العريضة المؤسسة على هذا المعني لعدم تأسيسها".[34]

وفي قرار آخر بتاريخ 1982/07/10 تحت رقم (24316) في الصراع القائم ما بين الموظف(ل م) ضد السيد (وزير العمران والبناء) أين طعن هذا الأخير بالبطلان لتجاوز السلطة ضد رفض (وزير التعمير والبناء) طلب إبطال قرار منظمة التهيئة العمرانية للتراب الوطني المؤرخ في 1989/02/10 الموقف له من ممارسة مهامه كون هذا الأخير لا يمكنـــه اتخـــاذ عقوبـــات تأديبية ضده أقرت بأنه"من المقرر قانونا أن إيقاف موظف عن عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حســـب مفهـــوم المـــواد (54)، (55)، (56) من القانون العام للوظيفة العمومية، إلا أن يعتبر تدبير إبعاد من المصلحة فرضه سلوك هذا الموظف، ومن ثم فـــإن الطعن ببطلان القرار الإداري المتضمن اتخاذ هذا التدبير، لا يمكن رفعه أمام القضاة المكلفين بإبطال قرارات تجاوز السلطة.

ولما كان الثابت – في قضية الحال – أن الطاعن مهندس دولة ملحق لدى منظمة التهيئة العمرانية، وكانت هذه المنظمة قد اتخذت قرارا بإيقافه عن العمل مما جعله يتظلم منه الى وزير البناء ويرفض تظلمه طعن بالبطلان في هذا القرار ومـــتى كـــان الأمر كذلك استوجب رفض عريضة الطعن بالبطلان".[35]

المطلب الأول

شروط الوقف الاحتياطي وآثاره

الفرع الأول / شروط الوقف الاحتياطي :

بسبب تنوع الأفعال التي يمكن أن تكون مبررا لتوقيع عقوبة تأديبية فإنه من غير الممكن بل ومن المستحيل وضع قائمة لتحديد الوقائع التي تكون سببا في تقرير وقف الموظف المخطئ، فالمادة (58) من الأمر رقم (133/66) المؤرخ في 02 جوان

1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحدد طبيعة الخطأ المرتكب من الموظف العام في التزاماته المهنية أو بمخالفته للقانون العام أو ارتكابه جريمة كجريمة الاحتيال أو طلب رشوة أو قبولها أو التعسف في استعمال السلطة أو القيام بتزوير أوراق رسمية .

وهذا الإجراء أي الوقف الاحتياطي نص عليه المشرع أيضا من خلال قانون الوظيفة العمومي الصادر بموجب المرسوم (59/85) المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في نص مادته (130) بنصها :" توقف السلطة التي لها صلاحية التعيين فورا الموظف الذي ارتكب خطأ جسيما يمكن أن ينجر عنه تسريحه"، ويقصد المشرع بذلك بأن خطورة وجسامة الخطأ المهني الذي يرتكبه الموظف العام ويؤدي إلى توقيفه يمكن أن يترتب وينجر عنه عقابه بعقوبة من الدرجة الثالثة في حدها الأقصى ألا وهو التسريح من الوظيفة العامة.[36]

كما أن الوقف الاحتياطي يمكن أن يتقرر أيضا، إذا تبين للإدارة أن الإبقاء على الموظف في منصبه من شأنه أن يعرقل سير التحريات الأولية أو يكون سببا في تواطأ وإتلاف نتائج هذه الحريات.[37]

ويشترط في قرار الوقف هذا، ألا يصدر من السلطة التي لها حق التعيين بناء على ملاحظاتها أو بطلب من الرؤساء المباشرين للموظف المخطئ، وفي الحالة الأخيرة يتطلب تقديم تقرير معلل بجانب طلب الوقف يبين فيه الخطأ المرتكب، وعند تقرير الوقف يخطر الموظف من طرف السلطة عن وقفه إلى أن يبت في أمره.

وقد نص عليه المشرع بصدور الأمر(03/06) المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام الحالي للوظيف العمومي من خلال أحكام نص المادة (173/الفقرة01) منه بنصها :" في حالة ارتكاب الموظف خطأً جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بتوقيفه عن مهامه فورا[38]، وهو ما قد أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها بالملف رقم (78275) المؤرخ بتاريخ 1991/01/13 في النزاع القائم ما بين (مدير القطاع الصحي بآريس) وبين السيدة (ب ف) في القرار الصادر عن مجلس قضاء باتنة القاضي بإدماج هذه الأخيرة في منصب عملها الوظيفي مع تمكينها من جميع مرتباتها من يوم توقيفها مؤكدة بأنه :" من المقرر قانونا أنه يجب أن تسوى وضعية الموظف في أجل (02) شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه، وخلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك، وإذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعني بالأمر كامل راتبه وتعاد إليه حقوقه، ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص غير سديد، ولما كان من الثابت – في قضية الحال – أن الطاعنة – الإدارة – لم تحترم أجل (02) الشهرين منذ توقيف المطعون ضدها للبت في أمر التوقيف، وأن قضاة المجلس بقضائهم بدفع جميع مرتبات المطعون ضدها من يوم توقيفها إلى غاية تاريخ إدراجها في عملها طبقوا صحيح القانون، ومتى كان كذلك استجواب رفض الطعن".[39]

الفرع الثاني / آثار الوقف الاحتياطي :

إن الأثر الأساسي المباشر للوقف الاحتياطي هو الإبعاد العاجل للموظف المخطئ من منصبه، فيتولى مسؤولوه المباشرون استرجاع جميع الوسائل التي كانت ممنوحة له للممارسة في مهامه كالأوراق الرسمية والأختام، وبعدما كان الوقف الاحتياطي يرتب آثاره على الموظف العام المخطئ متبوعا باقتطاع حصة من مرتبه على أن لا تتجاوز نصف مرتبه، وتلتزم خلالها السلطة التي لها حق التعيين بإخطار الموظف المعني بالحصة المقتطعة، وذلك في الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02 من خلال مادته (59)، جاء المرسوم (59/85) المؤرخ في 23 مارس 1985 والذي نص من خلال مادته ((130)/في فقرتها(02)) : " على أنه يترتب على الوقف الاحتياطي عدم تقاضي الموظف العام المخطئ خطأ جسيما أي راتب طوال مدة التوقيف وهو ما تلزم سلطته في التعيين إخطاره به " .

وقد نصت نفس المواد من القانونين ونظرا لاعتبارات إنسانية إستشفت في الوقف الاحتياطي تعويضات الموظف العام ذات الطابع العائلي .

وبالنسبة لعلاقة الموظف الموقوف بالإدارة فإنها على ما هي عليه قبل الوقف، وعليه فان وقفه هذا لا يترتب عليه انفصام العلاقة التي تربطه بالإدارة، وان كان هذا الوقف يؤثر فيه من ناحية الإبعاد عن وظيفته وتوقيف مرتبه وعدم جواز ترقيته خلال مدة الإيقاف. [40]

أما حاليا، فان قانون الوظيف العمومي الساري المفعول بموجب الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15 فقد نص من خلال أحكام مادته((173)/في فقرتها الثانية(02))، على أنه :" يتقاضى الموظف المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه نصف راتبه الرئيسي، وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي. [41]

المطلب الثاني

مدة الوقف الاحتياطي

الفرع الأول / إذا لم يكن الموظف العام المخطئ تأديبيا موضوع متابعات جزائية :

تلتزم الإدارة طبقا لنص المادة (60) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية (133/66) بتسوية وضعيته نهائيا من الناحية التأديبية خلال ((06) ستة أشهر) على الأكثر ابتداء من يوم سريان مفعول قرار الإيقاف، هذا في قانون (133/66) [42] ، ولكن بعد إلغاؤه وصدور المرسوم (59/85) المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ومن خلال نص مادته (130) في فقرتها الثالثة[43]، والتي حددت أقصى أجل تلتزم فيه السلطة الإدارية التي لها حق التعيين بتسوية وضعية الموظف العام الموقف احتياطيا في أجل ((02)شهرين) على الأكثر ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه وذلك بنصها : "...ويجب أن تسوى وضعية هذا الموظف الموقف في أجل (شهرين(02)) ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه ..."، أما الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام الحالي للوظيف العمومي، فلم يتضمن صراحة المهلة المحددة بتسوية الموظف العام المحددة لمدة إيقافه[44]، الأمر الذي يحيلنا لأحكام نص المادة (130) من المرسوم (59/85) ضمنًا وهي مهلة شهرين (02) التي ما تزال سارية المفعول لحد الآن، وعليه فالسلطة التأديبية هنا تكون أمام حلين، إما أن تتخلى عن متابعته تأديبيا، أو أن توقع عليه عقوبة تأديبية في خلال هذا الأجل بعد أن تطلب موافقة مجلس التأديب على ذلك، وفي حالة ما إذا لم تتخذ أي من الحلين، أو في حالة ما إذا عارض مجلس التأديب عقوبات الدرجة الرابعة، أو في حالة ما لم يجتمع المجلس في الأجل المذكور، أو لم يبلغ مقرره للمعني الموظف المخطئ في جميع هاته الحالات الثلاثة فان الموظف يبدأ في تقاضي مرتبه من جديد وبالكامل، فضلا عن حقه في مطالبة الإدارة باسترجاع مرتبه الكامل الذي اقتطع منه خلال مدة الوقف، وهو ما نصت عليه المادة (130) في فقراتها (4 و5) من المرسوم (59/85) وكذلك نص المادتين (60، 61) من الأمر (133/66) قبل إلغاؤه، ثم حاليا من خلال أحكام نص المادة (173) (الفقرة الثالثة/ والأخيرة)، من الأمر (03/06) المذكور أعلاه والساري المفعول حاليا بنصها " إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت بتبرئته من خلال الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية والأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه، والجزء الذي خصم من راتبه[45]، وهو ما قد أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قراراها رقم (56648) المؤرخ بتاريخ 1989/03/25 في النزاع القائم ما بين(ب ز ع) ضد (وزير التربية)، أين تم وقفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29 وأن لجنة التأديب نطقت في 1982/12/15 بفصله بدون أي تعويض، لكنه لم يسلم أي مقرر ينطق بفصله أو إرجاعه، طاعنا فيه أمامها أين أقرت هذه الأخيرة بأنه " من

المقرر قانونا أنه في حالة إيقاف موظف ما، يجب تسوية حالته في مدة (06) أشهر ابتداء من يوم تبليغ قرار الإيقاف، ومـــن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب في خرق القانون.

ولما كان من الثابت – في قضية الحال – أن الطاعن قد تم توقيفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29، وأنه منذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ يتضمن فصله أو إرجاعه إلى عمله، فإن المقرر المطعون فيه بإغفاله هذا الإجراء يتعين إبطاله ومتى كان كذلك استوجب إبطال المقرر الإداري المطعون فيه".[46]

الفرع الثاني / إذا كان الموظف العام المخطئ تأديبيا موضوع متابعات جزائية :

لقد سبق وأن نصت المادة (131) في فقرتها الأولى من المرسوم (59/85): " بأنه يوقف الموظف فورا إذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في الوظيفة نظرا للطبيعة الخاصة التي تكتسيها المهام المسندة إلى المؤسسات والإدارات العمومية وللعواقب التي تترتب عليها فيما يتعلق بواجبات العمال (الموظفين) المعنيين المهنية ".

فقد كان الموظف المخطئ في ظل هذا القانون السابق إذا كان موضوع متابعات جزائية وأوقف إحتياطيا تبعا لذلك، فقد كان يستوجب أن تطبق عليه العقوبة التأديبية خلال (06) أشهر على الأكثر يبقى يتقاضى خلالها جزء من مرتبه الأساسي لا يتجاوز (¾) ثلاثة أرباعه، يبدأ حسابه من تاريخ تبليغ السلطة الإدارية التأديبية الموظف المخطئ بقرار الوقف، غير أنه وكاستثناء وفي حالة ارتكاب الموظف المخطئ والموقف احتياطيا خطأ مهنيا جسيما يمكن أن ينجر عنه التسريح (عقوبة الدرجة الثالثة) فإنه لا يتقاضى مرتبه كاملا، وهو ما نصت عليه الفقرتين (03) و (04) من نص المادة (131) من المرسوم (59/85) بنصها :" ويمكن أن يصحب مقرر التوقيف طوال ستة (06) أشهر على الأكثر إبقاء جزء من الأجر الأساسي لا يتجاوز ثلاثة أرباعه، ولا تطبق إحكام هذه الفقرة السابقة إذا حصلت المتابعة بعد ارتكاب خطاءٍ مهنيٍّ يمكن أن ينجر عنه التسريح".[47]

والموظف العام المخطئ، الموقف احتياطيا و المتابع جزائيا لا تسوى وضعيته ويعاد إلى وظيفته ويتقاضى مرتبه إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الصادر عن الجهات القضائية المختصة بالفصل في الدعوى العمومية المرفوعة ضده والناتج عن متابعته جزائيا نهائيا حائزا لقوة الشئ المقضي به فيما قضاه، وفي هذا الشأن أقرت الغرفة الثانية، القسم الثاني، بمجلس الدولة في الملف رقم (10847) المؤرخ بتاريخ 2004/06/15 على إثر النزاع القائم ما بين الموظف(خ ع) بصفته قابضا للبريد ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه) أين يتمسك المدعي المستأنف المذكور بالحكم على المستأنف عليه بأن يدفع له أجوره لمدة (47) شهرا بعد توقيفه عن العمل بموجب مقرر صادر بتاريخ 1996/09/21 إلى غاية إدراجه بمنصب عمله في 2000/09/02، لكن حيث ثبت من الملف أن المدعي كان محل متابعة من أجل اختلاس أموال عمومية رفقة موظفين آخرين وبأمر من النيابة العامة لمجلس قضاء قسنطينة، أين استفاد في الأخير من البراءة بموجب قرار جزائي نهائي بتاريخ 2000/05/23، وبعد إعادة إدماجه في منصبه الوظيفي سويت وضعيته الإدارية والمالية بعد صدور القرار الجزائي النهائي، أين أكدت في اجتهاد قضاءها بأنه : " وحيث أن المطالبة بالتعويض غير مؤسسة لكون الإدارة غير مسؤولية عن تحريك الدعوى ضد المدعي، ولا يمكن إذا المطالبة برواتبه طيلة المدة التي كان محل متابعة جزائية فيها، وفي إطار خارج عن مسؤولية الإدارة، وعلية يتعين تأييد القرار المستأنف[1]، حيث وعلى الرغم من ذلك، يبقى للسلطة الإدارية التأديبية والتي لها حق التعيين، السلطة التقديرية في ذلك، حيث نصت المادة (131) من ذات المرسوم (59/85) السابق في فقرتها الثانية ..." ولا تسوى وضعيته نهائيا إلا بعد أن يصبح القرار القضائي المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا .." ولقد نصت عليه قبل صدور المرسوم (59/85) المادة (61) من الأمر (133/66) في فقرتها الثانية بنصها " غير أنه عندما يكون الموظف موضوع متابعات جزائية لا تسوى وضعيته نهائيا إلا إذا أصبح القرار الذي اتخذته الجهة القضائية نهائيا".[48]

أما الأمر (03/06) المؤرخ في 15 /2006/07 المتضمن القانون الأساسي العام الحالي للوظيف العمومي الساري المفعول حاليا فقد نص من خلال أحكام مادته (174) منه على أنه : " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى (½) النصف ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية .

وفي كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية، إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا ".[49]

ومما تجدر الإشارة إليه إن الموظف العام، بمجرد ارتكابه لجرم معاقب عليه جزائيا ويتعرض لمتابعات جزائية تتولى الجهة القضائية المحركة للدعوى العمومية (النيابة العامة) إخطار سلطته الإدارية التي تتولى بدورها إيقافه احتياطيا، ولا تسوى له وضعيته نهائيا إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعات الجزائية نهائيا وبذلك يوقف الموظف العام المرتكب لجرم جزائي تأديبيا وذلك احتياطيا بحسب الإجراءات التالية:[50]

1/- مرحلة الإخطار من قبل الجهات القضائية .

2/- مرحلة الوقف الاحتياطي

وتبقى تجدر الإشارة إلى أنه بصدور الحكم الجزائي، والذي يقضي بالبراءة في حق أي موظف عام متهم لارتكابه جرم جنائي فانه لا تطبق عليه أي عقوبة تأديبية ولا يعاقب بذلك إذا تثبتت براءته ويتم تعويضه بعد إعادة إدماجه في منصبه، وذلك بعد رفع حالة وقفه احتياطيا إذا كان الجرم المنسوب إليه قد ارتكبه أثناء ممارسته لوظيفته أو بسببها، وذلك بما للإدارة من سلطة تقديرية.

وإذا كل هذا الجرم الجزائي ارتكبه الموظف خارج نطاق وظيفته، فإن الإدارة غير ملزمة بتعويضه في الفترة التي كان موقوفا فيها احتياطيا، بعد إعادة إدماجه في منصب وظيفته وذلك انطلاقا من الأساس القانوني في مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها.

ملاحظة /

نرى أنه من الأوفق، أن يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في تقريره حق الموظف الموقوف احتياطيا في صرف مرتبه بالكامل بقوة القانون، ذلك أن الهدف الأساسي لإجراء الوقف الاحتياطي، ينحسر في إبعاد الموظف عن إعمال وظيفته، سواء لمصلحة التحقيق أو للصالح العام للمرفق، توصلا للحقيقة وانبلاجها في جو خال من مؤثراته أو بعيدا عن سلطانه، أو لأن اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بتجريده منه وكف يديه عنه، أو لأن في الاتهام ما يشينه، فيمس تبعا لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها ويؤثر في حسن سير العمل، فينحى عنها، فمن أجل ذلك شرع الإيقاف الاحتياطي، ومن ثم فانه كما يتبين مما تقدم، أن الغرض الرئيسي لإجراء الوقف الاحتياطي، هو إبعاد الموظف بصفة مؤقتة عن الممارسة الفعلية لأعمال وظيفته، وبالتالي فلا داعي لتقرير أكثر من ذلك، بحرمانه من نصف المرتب، إذ أن ذلك ينطوي بلا شك على تجاوز في الغرض الرئيسي للوقف الاحتياطي، لا سيما أنه في مرحلة الوقف، لا يعدو أن يكون الموظف مجرد متهما فقط، و لم تثبت التهمة عليه، كما أن قرار الوقف الاحتياطي، يصدر من السلطة المختصة بذلك، دون دخل لإدارة الموظف في هذا الخصوص، بالإضافة إلى أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أن الوقف الاحتياطي لا يعتبر جزاء تأديبيا، وإنما هو مجرد إجراء تحفظي فقط، ومن ثم فإن اقتران الوقف الاحتياطي – في التشريع الجزائري القائم – بوقف نصف الأجر – في ضوء الاعتبارات السالف الإشارة إليها – ينطوي على إجراءات أشد بكثير من أغلب العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف الموقوف فيما بعد.

وعليه فإننا نرى في ضوء ذلك أن يكون الوقف الاحتياطي للموظف في التشريع الوظيفي الجزائري غير مقترن بوقف صرف، أو جزء من الأجر، أي يتقاضى العامل مرتبه بالكامل أثناء فترة الوقف الاحتياطي حتى يقتصر الوقف على الهدف الذي شرع من أجله، ولا يترتب عليه آثار أخرى لا علاقة لها بالهدف الأساسي منه، لاسيما أنه في معظم الأحوال، يحق له في صرف ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه، سواء بقوة القانون، أو بقرار من السلطة التأديبية في حدود سلطتها التقديرية في هذا الخصوص.

خـــاتمـــة

في ختام هذا البحث الخاص بالوقف الاحتياطي في الوظيفة العامة، يمكننا أن نلخص النتائج التي توصلنا إليها في هذه النقاط :

● **أولا /** استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والجزائري، على أن الوقف الاحتياطي ليس جزاء تأديبيا، بل يعتبر إجراءا إحتياطيا تمليه ظروف التحقيق، ومن ثم فلا يلزم بصدده إتباع الشكليات، التي فرضها المشرع لحالة التأديب، وقد حسم ذلك التناقض والغموض الذي كان يكتنف بعض أحكام القضاء الفرنسي-خاصة في فترة ما قبل الحرب- حيث ذهبت بعض هذه الأحكام إلى اعتبار الوقف الاحتياطي مجرد إجراء ليس له أي طابع تأديبي، يتم اتخاذه بصفة مؤقتة من أجل الصالح العام للمرفق. بينما ذهبت بعض الأحكام الأخرى إلى اعتبار الوقف الاحتياطي جزاء تأديبيا، وذلك على النحو السالف الإشارة إليه.

● **ثـــانيـــا /** يعتبر القرار الصادر من جهة الإدارة بوقف الموظف احتياطيا، سواء في التشريع الفرنسي أو الجزائري – مجرد إجراء تحفظي يتسم بالتأقيت، ريثما يتم البت في أمر الموظف الموقوف سواء من الناحية التأديبية أو الجنائية، فالهدف الرئيسي من الوقف الاحتياطي، يتمثل في إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف بصورة مؤقتة.

● **ثـــالثـــا /** استقر مجلس الدولة الفرنسي، على أن الوقف الاحتياطي إنما يدخل في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، ومن ثم يمكنها أن تتريث للفترة التي تراها، قبل إعلان قرار الوقف، باعتبار أن التشريع الفرنسي لم يقيد جهة الإدارة بمدة معينة، يجب عليها أن تتخذ خلالها قرار الوقف الاحتياطي، وإلا شاب تصرفها البطلان، وقد رتب المجلس على ذلك نتيجة هامة، مؤداها أنه لا يجوز للموظف أن يطعن في قرار وقفه احتياطيا، على أساس أنه قد صدر بعد عدة أسابيع من حدوث الوقائع المنسوبة إليه، والتي أدت إلى وقفه .

● **رابـــعـــا /** حدد المشرع الفرنسي في القانون رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983، الحد الأقصى لمدة الوقف الاحتياطي للموظف العام بحيث لا يمكن أن يتجاوز بأي حال من الأحوال مدة (04) أربعة أشهر، فإذا لم تسوى حالة الموظف الموقوف خلال هذه المدة، يحق له العودة إلى عمله مباشرة، وذلك على عكس الحال في أمر 4 فبراير سنة 1959، حيث لم يكن هناك حدا أقصى لمدة الوقف الاحتياطي. وذلك ما عدا حالة ما إذا كان الموظف الموقوف محلا لأية إجراءات جنائية

● **خـــامســـا /** وفقا لأحكام القانون الفرنسي الصادر في 13 يوليو سنة 1983، أصبح لا يجوز لجهة الإدارة في حالة الوقف الاحتياطي لأحد الموظفين، -و لم يكن محلا لأية إجراءات جنائية – أن تحرمه من أي جزء من مرتبه، بالإضافة إلى حقه في تقاضي معظم بدلاته، وذلك على عكس الحال في كل من أمر 4 فبراير سنة 1959، والتشريع الجزائري من خلال الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15.

● **ســـادســـا /** أناط المشرع الفرنسي سلطة الوقف الاحتياطي للسلطة التأديبية، وذلك سواء وفقا لأمر 4 فبراير سنة 1959، أو طبقا للقانون رقم 634 الصادر في 13 يوليو سنة 1983، وهو ما قد أخذ به المشرع الجزائري في كل قوانين الوظيفة العامة الأربعة المتعاقبة.

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي، على أنه لا يجوز للسلطة التأديبية المختصة، أن تفرض اختصاصها بشأن الوقف الاحتياطي لأية سلطة أخرى، وذلك لعدم وجود نص قانوني أو لائحي يجيز هذا التفويض صراحة.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد انتهى إلى أن هناك ثلاث حالات، تنفصل فيها سلطة التأديب عن سلطة الوقف الاحتياطي، (أولها) في حالة الضرورة والاستعجال، (وثانيها) إذا نص القانون على الفصل بينهما، (وثالثهما) إذا أعير الموظف إلى جهة أخرى.

ويختلف الأمر- فيما يتعلق بسلطة الوقف الاحتياطي – في التشريع الجزائري، حيث حصر المشرع سلطة الوقف، في السلطة الإدارية المختصة، ومن ثم فلم يربط المشرع الجزائري ما بين سلطة التأديب وسلطة الوقف الاحتياطي.

● **ســـابعـــا /** استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي، على أن السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي، لا تتقيد على الإطلاق، بأية قاعدة تتعلق بالشكل والإجراءات، وذلك استنادا إلى أن الوقف الاحتياطي، لا يعتبر جزاءاً تأديبيا.

● **ثـــامنـــا /** أخذ كل من مجلس الدولة الفرنسي والجزائري، بمبدأ بسط رقابتهما على أسباب قرارات الوقف الاحتياطي، سواء من حيث صحة الوقائع المادية المنسوبة إلى الموظف الموقوف، أو من حيث التكييف القانوني لهذه الوقائع.

● **تـــاسعـــا /** يوجد أوجه للشبه بين أحكام الوقف الاحتياطي، وبين الإحالة إلى الاستيداع، ونظام الإجازة العطلة الإجبارية، كما يوجد أوجه للخلاف بينهم.

● **عـــاشـــرا /** يتحمل الموظف الموقوف احتياطيا بعض الالتزامات الوظيفية، أهمها :

1 / الالتزام بأداء العمل، فالأصل أن الموظف الموقوف يتحلل بطبيعة الحال من الالتزام الخاص بأداء العمل، غـــير أن مجلس الدولة الفرنسي، قد انتهى إلى انه يجوز لجهة الإدارة أن توقف الموظف احتياطيا، عن ممارسة بعض أعباء وظيفته فقط، وليس كل مهام الوظيفة، اذا اقتضت مصلحة ذلك.

2 / الالتزام بالتحفظ في إبداء الرأي .

3 / الالتزام بالبقاء تحت تصرف جهة الإدارة.

4 - الالتزام بعدم الجمع ما بين الوظيفة والأعمال المحظورة، وبالنسبة لهذا الالتزام في فرنسا، فقد انتهينا إلى ضرورة التفرقة بين الوضع في ظل أمر 4 فبراير سنة 1959، وبين الوضع في ظل القانون الفرنسي رقم (634) الصادر في 13 يوليو سنة 1983، حيث لأنه يجوز للموظف الموقوف في ظل الأول، أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل خاص. بأجر، أما في ظل القانون الجديد فانه لا يجوز له أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل خاص آخر، على أساس أنه في ظل هذا القانون، يحتفظ بمرتبه الكامل ومعظم بدلاته.

أما في مصر، فقد انتهينا إلى جواز ذلك، في ظل الضوابط والقيود التي نص عليها المشرع المصري في المادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978.

5 / الالتزام بعدم إفشاء سر المهنة، فهذا الالتزام، إنما يمتد ليلاحق الموظف أثناء فترة وقفه احتياطيا، بحيث إذا أخل الموظف بهذا الالتزام، فانه يمكن لجهة الإدارة أن تساءله من جديد عن هذا الخطأ، دون أن يعتبر ذلك إخلالا بقاعدة عدم جواز تعدد العقوبة عن فعل واحد.

● **الحـــادي عشـــــر/** كما يتحمل الموظف احتياطيا بمعظم الالتزامات، التي تقع على عاتق الموظف الموجود بالخدمة الفعلية، فانه يستفيد أيضا من معظم الحقوق الوظيفية، التي يتمتع بها الموظف.

1 / بالنسبة للحق في الترقية، ففي فرنسا، لا يترتب على وقف الموظف احتياطيا، حرمانه من الترقية أو الحق في المعاش، أما في الجزائر فلا يجوز ترقية موظف أثناء مدة الوقف.

2 / بالنسبة للحق في العطل المرضية، فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي، إلى أنه نظرا لعدم وجود نص صريح في القانون، يحظر حصول الموظف الموقوف احتياطيا على عطلة مرضية، فمن ثم، لا يجوز لجهة الإدارة، أن ترفض الطلب المقدم من هذا الموظف لفحصه بواسطة اللجنة الطبية المختصة، وبالتالي فانه يجوز منحه عطلة مرضية أيا كان مقدار هذه العطلة.

وبالنسبة للوضع في الجزائر، فإن يحق للموظف الموقوف احتياطيا-إذا اقتضى الأمر ذلك- في الحصول على عطلة مرضية أثناء مدة الوقف الاحتياطي.

3 / بالنسبة للحق في المرتب، فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي، إلى عدم شرعية قرار الوقف الاحتياطي المصحوب بالحرمان الكامل من المرتب، أو بجزء منه يتجاوز النصف.

وبصدور التشريع رقم (634) الصادر في 13 يوليو سنة 1983، وضع المشرع الفرنسي، تنظيما جديدا للوضع المالي للموظف الموقوف احتياطيا، أصبح بمقتضاه يحق له الاحتفاظ بمرتبه بالكامل ومعظم بدلاته.

وفي الجزائر، فانه يترتب على صدور قرار من السلطة المختصة بوقف احد العاملين احتياطيا، وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف.

وقد اقترحنا – في هذا الشأن – أن يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي، في تقريره حق الموظف الموقوف احتياطيا في صرف مرتبه بالكامل بقوة القانون.

الهوامش

[1] – السعيد بوالشعير، تأديب الموظف العام في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، ص106، نقلا عن: د.عبـــد الفـــتح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص155.

[2] – عمرو فؤاد بركات، "الوقف الاحتياطي"، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، مصر، ديسمبر 1984، ص

[3] – المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1997، الغرفة الإدارية، ص.159

[4] – د.عمرو فؤاد بركات، المرجع السابق، ص.75

[5] - Catherine (Robert), Le Fonctionnaire français, Paris, 1973, P140 et s.
- Conac (Gerard), La Fonction publique aux Rtats-Unis, Paris, 1958, P133.
- De Laubadère (André), Traité élémentaire de administratif, Paris 3ème édition, 198, Tome II, P95.
- Plantey (Alain), Traité Pratique de la Ponction Publique, 2è édition, 1978 Tome I, p. 280 et s.
- Senegas (Charles), Les droits et les obligations des Fonctionnaires, Paris, 1955, p. 147 et s.
- Stassinopoulos (Michel), Traité des actes administratifs, Athenes, 1954, p. 116.
- Walinu (M.), Droit administratif, Paris, 195!), p. 810.

[6] C.E., 19 Octobre 1938, Commune de I3lida, Rec., p.774.

[7] CE., 22 Octobre 1937, Demoiselle Minaire et autres, D., 1938, coud. Lagrange, note eh. Eiseninann ¨Si les textes qui ont fixé le statut. disciplinaires des agents, ont déterminé d'une manière limitative les sanctions qui peuvent être

prises contre ces agents, il n'en résulte pas que 1'administration soit privée du pouvoir d'écarter temporairement un agent d'exercice de son emploi…¨

[8] المادة 32 من أمر 4 أكتوبر سنة 1959.

المادة 30 من القانون رقم 634-83 الصادر في 13 يوليو سنة 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين.

[9] – M.R. Tercinet, L'acte conservatoire en droit. administratif, L.G.D.J, 1979, P.31.

- J.L. De corall, La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique A. J.1967, P3.

- J.C1, Groshens, Le Pouvoir des supérieures hiérarchique sur les actes sur les actes de leur subordonnés, A *J.* 1966, P.110.

[10] CE., 3 mai 1912, Vayssiére, Rec, p. 532 CE. 9 mai *1928,* Durissain, Rec., p.585.

[11] CH. Heller., La suspension dans le droit de la Jonction Publique, R.D.P. 1980, 418.

"La difficulté d'analyse de cette jurisprudence resuIts du fait. que les statuts Particulier des agents prévoyait fréquemment la suspension parmi les sanction disciplinaires''.

[12] - M. Waline sur CE., 27 Mars et 16 Octobre, *1936,* Bonny, D., 193S. *3.* 33

- A. Mathiot. sur C.E., 11 Mars 193b, Hirigoyen, S., 1.938.3.82.

- CE., 1er août .1913, Neple, p. 939.

[13] - CE., 12 Novembre 1934, Canem, p. 1351

- CE., 19 Juillet 1939, Phan-Coo-doan, p. 481.

[13] - C. N., *27* Janvier 1937, Planzuy, Rec., p. 119.

[14] - CE., 29 .Juin 13938, ville de Roubaix, p, 595.

[15] – Article L. 845 du code la santé Publique relatif à la suspension des personnels hospitaliers.

- Le statut particulier des sapeurs-poupiers communaux.

- C.E., 26 Juin 1964, Demoiselle coron, Rec., p. 363.

[16] - CE., 6 Juillet 1956, Haug, Rec., p. 298, R.D.P. 1956, p. 1395.

CE., 22 Mars 1957, Mourier, R.D.P., 1957, p. 734.

[17] – ألغى هذا القانون في عام 1972 بالنسبة لمعلمي الدرجة الثانية.

[18] - CE., 31 Janvier 1908, Meyer, Rec., p. 98.

- CE., 2 décembre 1949, Barthclemy, Rec. p. 522.

[19] - ¨Les mesures de suspension prises par le ministre en application de l'article 15 de la loi du 27 février 1880…ne présentent pas de caractère discipline au sens de l'article 38 de la loi du 12 novembre 1968 et du présent décret.¨

[20] – وفي حكم حديث نسبيا صدر في 18 فبراير سنة 1970 ذهب المجلس إلى

¨L'arrêt, cidessus reproduit, statue sur les conditions dans les quelles peut être prononcée, en cas le poursuites disciplinaires, la suspension d'un fonctionnaire qui, par elle-même, n'set pas une mesure disciplinaire mais constitue une mesure une mesure provisoire d'éloignement du service¨

- C.E., 23 déc 1955; Empaytas, R.D.P. 1956, p684.

¨La suspension d'un préfet n'est pas une mesure disciplinaire Sa prolongation n'en modifie pas la nature¨

- C.E., 23 déc 1959, céne. R.D.P. 1960, P346.

- C.F., 13 Juillet 1966, fédération de l'éducation nationale, R.D.P, 1967, P.155.

[20] - C.F. 4 Janvier 1936, Bounrcier, Rec., p 12.

"La règle" non bis in idem" Ne fait évidemment pas obstacle à ce que la suspension soit suivie d'une sanction disciplinaire".

- C.E., 16 Octobre 1957, commune de pointe — à pitre. A.J., 1957. 11. 1 5, note M. long sur l'interdiction des sanctions s1lcuS5jvus cl. des comuls de santions.

[22] – المادة 32 من أمر فبراير سنة 1959.

- المادة 30 من القانون 634 الصادر في 13 يوليو سنة 1983 في شأن حقوق وواجبات الموظفين.

[23] - J. Mourgeon, La répression administrative, L.G.D.J.,1967 p. 144 et s. "... L'acte provisoire est celui subordonné quant à la durée de sa force, soit à la survenance d'une condition résolutoire (fait matériel ou acte juridique ultieur; en l'occurrence, (régentent définitif) de la situation du fonctionnaire dans un délai de 4 mois…¨

[24] – C.E., 29 Juillet 1947, poli, Rec. T, p 701.

[25] - Serge salon, Délinquance et Répression Disciplinaires dans la fonction publique, 1969, p223.

[26] - Salon, op. cit., p. 223.

- C.E., 29 Octobre 1969, Commune de la Beuvriere, A,J., 1970, P.244.

[27] - M.M. Auby et Drago, Traité de contentieux adminis-tratif, Tome I, P731.

[28] - C.E., 24 Avril 1947, Georges This, Rec., p. 162.

- CE., 27 Mai 1964, Choutet, Rec. p. 302.

[29] - C.E., 1er Octobre 1976, soucasse, A.J., 1977, p. 390

[30] - C.E., 25, Mai 1967, Hospital Hospice Longiumreau, A.J., 1968, p301.

[31] - C.E, 12 Octobre 1932, Meche, Rec., p. 859.

[32] -25 .Juin .1954, préfet de la sene c.Dame olivier, kee. P.386.

[33] – السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص.107

[34] – المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1989، الغرفة الإدارية، ص.219

[35] – المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1989، الغرفة الإدارية، ص.219

[36] – الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمرسوم التنفيذي (59/85) المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارات العمومية.

[37] – السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص.108

[38] – الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام الحالي للوظيف العمومي.

[39] – المجلة القضائية، العدد الرابع لسنة 1992، الغرفة الإدارية، ص.153

[40] – الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02، والمرسوم التنفيذي (59/85) المؤرخ في 1985/03/23، المرجعين السابقين.

[41] – الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15، المرجع السابق، ص.15

[42] – الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02، المرجع السابق.

[43] - المرسوم (59/85) المؤرخ في 1985/03/23، المرجع السابق.

[44] – الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15، المرجع السابق.

[45] – المرجع نفسه، ص.33

[46] – المجلة القضائية، العدد الثالث لسنة 1991، الغرفة الإدارية، ص.162

[47] – المرسوم (59/85) المؤرخ في 1985/03/23، المرجع السابق.

[48] – الأمر (133/66) المؤرخ في 1966/06/02، المرجع لسابق.

[49] – الأمر (03/06) المؤرخ في 2006/07/15، المرجع السابق.

[50] – السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص96.