أحكام التوقيف التحفظي للموظف العام (دراسة مقارنة)

Provisions for Precautionary Detention for a Public Employee (Comparative Study)

استلام المقال: 20121 /09/30 قبول المقال للنشر: 2021 /12/19 نشر المقال: 30/ 12/ 2021

ط.د / بلوفة وليد[1]، أ.د/ بركات أحمد *[2]

1- مخبر القانون والتنمية جامعة طاهري محمد، بشار،(الجزائر)، Belloufawalid@gmail.com

2- مخبر القانون والتنمية جامعة طاهري محمد، بشار،(الجزائر)، Barkat_ah@yahoo.fr

الملخص:

قد يرتكب الموظف العمومي أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها خطأً مهنياً يكون على درجة عالية من الخطورة والجسامة، كما يمكن أن يرتكب فعلاً يتخذ صورة جريمة يعاقب عليها القانون تجعله محل متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه، ومن هنا تضطر الإدارة المستخدمة لاتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية، والتي نجد من بينها ما يعرف بالتوقيف التحفظي الذي يتم من خلاله إبعاد الموظف العام عن منصبه لمصلحة المرفق العام إلى غاية الفصل في المتابعة التأديبية أو الدعوى الجزائية.

الكلمات المفتاحية: الخطأ المهني الجسيم، المتابعة الجزائية، التوقيف التحفظي، الموظف العام، إجراء احتياطي.

Abstract:

A public servant may commit, during the exercise of his duties or in connection with it, a professional mistake that is of a high degree of seriousness and gravity, and he may also commit a mistake outside the position that takes the form of a crime punishable by law that makes him subject to criminal prosecution that does not allow him to remain in his position.

This requires, according to the laws in force, the necessity to take some precautionary measures, among which we find what is known as preventive detention that is taken by the competent authority, according to which the employee is removed from his position for the benefit of the public service until disciplinary or penal lawsuit is settled.

Keywords: Serious professional error, Criminal prosecution, Preventive arrest, The employee public, Provisional measure.

* أ.د/ بركات أحمد

مقدمة:

يمكن أن يرتكب الموظف العمومي خطأ مهنياً يعرضه للمتابعة التأديبية كما قد يرتكب أفعال تشكل جريمة في نظر القانون العام تعرضه للمتابعة الجزائية، وقد تقتضي هذه المتابعات اتخاذ إجراءات وتدابير احتياطية كإبعاده عن عمله بشكل مؤقت إلى غاية الفصل في أمره، فإذا كان الخطأ المهني جسيم قد يؤذي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو أن المتابعة الجزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه لحين صدور حكم نهائي، ويسمى هذا الإجراء بالتوقيف التحفظي للموظف العام، فالأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تطرق المشرع الجزائري لهذا الإجراء في المادة رقم 173 والتي ورد فيها: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يمكن أن يؤذي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً."[1]

كما نصت المادة رقم 174 على التوقيف التحفظي في حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح للموظف بالبقاء في منصبه إذ جاءت فقرتها الأولى كما يلي: "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه."[2]

فالتوقيف التحفظي هو أول إجراء تقوم به السلطة التي تملك صلاحية التعيين في هذا النوع من المتابعات التأديبية كضمان لصالحها في مواجهة الضمانات المقررة للموظف العمومي[3] كإخطار المتهم بالتهم المنسوبة إليه، وحقه في الاطلاع على الملف التأديبي، وحقه في الدفاع ومبدأ الحيدة، وهذا هو المعمول به في مختلف التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية ومن الأمر رقم 06-03 سالف الذكر.

على الرغم من عدم اعتبار التوقيف عقوبة تأديبية يمكن تسليطها على الموظف واعتباره مجرد إجراء احتياطي، إلا أنه يشكل خطورة بالغة على المركز القانوني للموظف نظراً للآثار القانونية التي يرتبها والمتمثلة في حرمانه من بعض حقوقه الأساسية التي تمس بوضعيته الإدارية والمالية، لذلك يجب على الإدارة عند تطبيقها إياه احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها لضمان عدم تعسفها والخروج عن مبدأ المشروعية، ومن هذا المنطلق تطرح الإشكالية التالية: **ما مدى تأثير التوقيف التحفظي الذي تتخذه السلطة المختصة بالتأديب على المركز القانوني للموظف العام؟**

1- الفقرة الأولى من المادة رقم 173 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

2- الفقرة الأولى من المادة رقم 174 من الأمر رقم 06-03.

3- أحمد رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة الجزائر، 2004، ص 146.

وبما أن الإجابة على هذه الإشكالية تعتمد على النصوص القانونية والمناشير الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التي لها علاقة بالموضوع، وكذا الاعتماد على القرارات القضائية ذات الصلة بالموضوع كان لابد من الاعتماد على المنهج التحليلي المناسب لتحليل وتفسير مضمون النصوص القانونية وكذا القرارات القضائية، ونظراً لرجوعنا إلى بعض الأحكام الواردة في الأنظمة القانونية المقارنة كالنظام القانوني الفرنسي ونظيره المصري وكذا القرارات القضائية لكل من مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الإدارية العليا المصرية كان لزاماً علينا الاعتماد على المنهج المقارن.

وفي سبيل الإجابة على التساؤلات التي تثيرها إشكالية الموضوع كان لزاماً التطرق إلى النظام القانوني للتوقيف التحفظي، الذي يقتضي تقسيم هذه الورقة البحثية إلى ثلاثة محاور:

المبحث الأول: مفهوم التوقيف التحفظي للموظف العام.

المبحث الثاني: الآثار القانونية التي يرتبها هذا الإجراء.

المبحث الثالث: نهاية التوقيف التحفظي.

المبحث الأول: مفهوم التوقيف التحفظي للموظف العام

لتحديد مفهوم التوقيف التحفظي للموظف العام المتابع تأديبياً أو جزائياً لابد من الوقوف عند تعريف هذا الإجراء الاحتياطي في المطلب الأول، ثم ذكر خصائصه في المطلب الثاني، والضوابط التي تحكمه في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف التوقيف التحفظي للموظف العام

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف التوقيف التحفظي للموظف العام من الناحية الفقهية في الفرع الأول، القضائية في الفرع الثاني والتشريعية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للتوقيف التحفظي

بالرجوع إلى أغلب النصوص التشريعية المنظمة للوظيفة العامة في الجزائر وكذا التشريعات المقارنة نجدها لم تذكر تعريفاً للتوقيف التحفظي للموظف العام، لذلك تولى الفقه القيام بهذه العملية ومن ثم تعددت وتنوعت التعاريف الفقهية بخصوص التوقيف التحفظي للموظف العام وسيتم ذكر البعض منها، بحيث عرف بأنه: "إجراء تحفظي محتواه إبعاد الموظف عن ممارسة وظيفته، وذلك في حالة اتهامه بارتكاب خطأ تأديبي أو جريمة جنائية."[1]

1- عطاء الله أبو حميدة، الفصل التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي للعامل، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 31.

ISSN:2572-0082
EISSN: 2710-804X

كما تم تعريفه بأنه: "إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة، بقصد إبعاد الإدارة الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف."[1]

وعرف أيضاً بأنه: "إجراء أو تدبير إداري داخلي يصدر عن السلطة الإدارية في حالة خطيرة تؤدي إلى عدم صلاحية استمرار الموظف في مزاولة وظيفته، بل يقتضي الصالح العام إبعاده مؤقتاً عن الوظيفة حتى يفصل في أمره."[2]

كما يوجد تعريف آخر للتوقيف التحفظي للموظف العام إذ يعتبر بأنه: "إجراء وقائي تلجأ إليه الإدارة خدمة للمصلحة العامة."[3]

وكذلك تم تعريفه على أنه: "إجراء وقائي يقصد به إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة، أي إسقاط ولاية الوظيفة عنه مؤقتاً، بحيث يكف عن مباشرة مهامه الموكول إليه القيام بها إذ ما تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجري معه، ويستوفي في ذلك أن يكون التحقيق جنائياً يتم بمعرفة النيابة العامة أو أن يتم بمعرف السلطات التأديبية المختصة."[4]

بعد ذكر مجموعة من التعاريف التي جاء بها الفقه، يمكن القول بأن التوقيف التحفظي ما هو إلا إجراء احتياطي صادر عن الإدارة المستخدمة يهدف إلى إبعاد الموظف المتابع تأديبياً أو جزائياً عن منصبه بشكل مؤقت إلى غاية الفصل في أمره حماية لمصلحة التحقيق والمرفق.

الفرع الثاني: التعريف القضائي

على غرار فقهاء القانون الإداري تولى القضاء الإداري أخذ المبادرة والاجتهاد من أجل تعريف التوقيف التحفظي للموظف العام وعليه سيتم ذكر بعض التعريفات الخاصة بالقضاء الإداري الجزائري والقضاء الإداري المقارن.

فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التوقيف التحفظي للموظف العام في أحد قراراتها الصادر في 27 جويلية 1994 بأنه: "قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، ذلك أنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة، عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث أثر قانوني

1- عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979، ص 143.

2- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 121.

3- رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال (فقهاً وقضاءاً)، دار النهضة العربية، 1999، ص 299.

4- أحمد رحماوي، المرجع السابق، ص 113.

معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع ويكتسب صفته النهائية بحسب ما له من أثر قانوني في حال مؤداه إبعاد العامل عن أعماله، وإيقاف صرف مرتبه بمجرد صدوره."[1]

كما عرفته أيضاً بموجب قرار آخر صادر في 10 جوان 1962 بأنه: "إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاط مؤقتاً فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً، ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مآخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتصون للعمل العام إليه كف يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصاؤه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال عن مؤثراته وبعيداً عن سلطانه توصلاً لانبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام."[2]

وأيضاً عرفته في القرار الذي أصدرته في 29 أبريل 1986: "إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته بمناسبة تحقيق معه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكول إليه بتجريده وكف يده عنه."[3]

أما القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة فهو الآخر قدم تعريفاً بخصوص التوقيف التحفظي للموظف العام في العديد من قراراته ومن ذلك الصادر عنه في 22 سبتمبر 1993 والمتعلق بقضية السيد X، وتتمثل وقائع القضية في أن السيد X رئيس ديوان بوزارة التربية الوطنية قام بالتوقيع على أحد القرارات بعد ما تلقى تفويض بالتوقيع من طرف وزير القطاع إلا أن هذا القرار تم الطعن فيه أمام القضاء الإداري مما جعل الوزير يصدر قرار يقضي بتوقيف السيد X عن ممارسة مهامه لمدة سنة، إلا أن هذا الأخير طعن في القرار أمام القضاء ولما عرض النزاع على مجلس الدولة للفصل فيه صرح بأن التوقيف التحفظي يعتبر تدبير مؤقت وإجراء احتياطي يتم اتخاذه لمصلحة الخدمة ولا يشكل عقوبة تأديبية.[4]

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2567 لسنة 35ق، جلسة 27 جويلية 1994، مشار إليه في عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية (مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام)، دار الكتاب الحديث، مصر 2008، ص 201.

2- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 299 لسنة 04 ق، جلسة 10 جوان 1962، مشار إليه في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، العدد الثالث (من أول ماي 1962 إلى آخر سبتمبر 1962)، ص 1036.

3- ممدوح طنطاوي، الموسوعة التأديبية، الجزء الثالث (الأدلة التأديبية)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص 103.

4- قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 22 سبتمبر 1993، المتعلق بقضية السيد (X).

وأيضاً عرفت المحكمة الإدارية بمرسيليا في أحد أحكامها الصادر في 10 نوفمبر 2015 التوقيف التحفظي بأنه إجراء احتياطي وليس ذو طابع تأديبي الهدف منه هو إبعاد الموظف عن الوظيفة طيلة مدة المتابعة التأديبية والتي لا يمكن أن تتجاوز أربعة أشهر ما لم يكن المعني متابع جزائياً."[1]

أما القضاء الإداري الجزائري فتطرق إلى تعريفه في عدة مرات إذ أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً قراراً في 09 يناير 1982 اعتبرت فيه أن إيقاف الموظف تحفظياً لا يعتبر إجراء تأديبي بل إجراء يتم اللجوء إليه من أجل مصلحة المرفق العام.[2]

أيضاً عرفته في قرار آخر صادر عنها بتاريخ 10 جويلية 1982 صرحت بموجبه بأن التوقيف التحفظي للموظف العام ما هو إلا تدبير يتم من خلاله إبعاد الموظف العام عن المصلحة بسبب سلوك هذا الموظف.[3]

وأصدرت قراراً أخر صادر في 01 جوان 1985 جاء فيه أحد حيثياته بأن التوقيف التحفظي للموظف العام يقصد به بأنه: "إجراء يدخل ضمن صلاحيات السلطة المختصة قصد إبعاد الموظف العام مؤقتاً عن عمله إلى غاية البث في أمره."[4]

يتضح لنا بعد التعرض لموقف القضاء الجزائري والمقارن بخصوص تعريف التوقيف التحفظي للموظف العام بأن هناك إجماع على أن هذا الإجراء ذو طبيعة احتياطية ولا يمكن إدراجه في فئة العقوبات التأديبية الواردة في قانون الوظيفة العمومية، إذ أن غايته هي الحفاظ على مصلحة التحقيق والمرفق.

الفرع الثالث: التعريف التشريعي

سبق القول بأن أغلب النصوص التشريعية المنظمة للوظيفة العامة لم تذكر تعريفاً للتوقيف التحفظي للموظف العام، بل اقتصر دور المشرع في ذكره والتطرق دون تعريفه، فالمادة 85 من الأمر رقم 66-133 نصت على ما يلي: "يمكن للسلطة التي لها حق التأديب أن توقف في الحين الموظف عن

1- قرار الغرفة الثامنة بالمحكمة الإدارية بمرسيليا رقم 14MA03355، الصادر في 10 نوفمبر 2015، المتعلق بقضية السيدة (X).

2- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 23650، الصادر في 09 يناير 1982، قضية ج.م ضد وزير التربية مشار إليه في جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، المحمدية، الجزائر، ص 95.

3- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 24316، الصادر في 10 جويلية 1982، مشار إليه في جمال سايس، المرجع السابق، ص 234.

4- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 39742، الصادر في 01 جوان 1985، مشار إليه في جمال سايس، المرجع السابق، ص 165.

ممارسة مهامه إذا ارتكب خطأ جسيماً لا يسمح بالبقاء في منصبه سواء كان هذا الخطأ يتعلق بتقصير في التزاماته المهنية أو بمخالفة القانون العام."[1]

أما المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات فقد نص في مادته رقم 131 على ما يلي: "يوقف الموظف فوراً إذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في العمل نظراً للطبيعة الخاصة التي تكتسيها المهام المسندة إلى المؤسسات والإدارات العمومية، وللعواقب التي تترتب عليها فيما يتعلق بواجبات العمال المعنيين المهنية. فلا تسوى وضعيته نهائياً إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب عن المتابعات الجزائية نهائياً."[2]

ومع صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تطرق المشرع الجزائري لهذا الإجراء في المادة رقم 173 إذ يمكن توقيف الموظف العام بسبب المتابعة التأديبية، ونصت المادة رقم 174 على التوقيف التحفظي في حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح للموظف بالبقاء في منصبه.

باستقراء النصوص التشريعية سالفة الذكر يتضح لنا بأن المشرع الجزائري لم يعرف التوقيف التحفظي بل اكتفى بذكر الأسباب والدواعي التي تؤذي إلى تطبيقه تجاه الموظف المعني.

أما المشرع المصري فهو الآخر لم يعرف التوقيف التحفظي واكتفى بذكر الجهة المعنية بإصدار قرار التوقيف بحيث جاءت الفقرة الأولى من المادة رقم 63 من قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 كما يلي: "لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية بحسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا إذ اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف."[3]

أما في فرنسا فالمشرع هناك هو الآخر لم يذكر تعريفاً للتوقيف التحفظي واقتصر على التطرق إليه كإجراء من إجراءات المتابعة التأديبية أو الجزائية للموظف العام، بحيث جاءت المادة رقم 30 في فقرتها

1- المادة رقم 85 من الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، يتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر عدد 46 صادرة في 08 جوان 1966.

2- المادة رقم 131 من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13، صادرة في 24 مارس 1985.

3- القانون رقم 81 لسنة 2016، المتعلق بالخدمة المدنية، ج ر عدد 43 مكرر أ، صادرة بتاريخ 01 نوفمبر 2016.

الأولى من قانون حقوق وواجبات الموظف لسنة 1983 المعدل والمتمم كما يلي: " في حالة الخطأ الجسيم المرتكب من طرف الموظف العمومي المخالف لالتزاماته المهنية أو جريمة بموجب القانون العام، يجوز إيقاف مرتكب هذا الخطأ من قبل السلطة التي تتمتع بسلطة تأديبية ...."[1]

ومن خلال الاطلاع على النصوص التشريعية المذكورة والمتعلقة بالتوقيف التحفظي للموظف العام يتبين لنا أنه يعتبر أول إجراء في المتابعة التأديبية بحيث يكون سابق على التحقيق قصد نجاح هذا الأخير وسيره بعيداً عن الضغوطات والتأثيرات التي قد تنتج عن تواجد الموظف المعني في منصبه.

وعليه نقول بأن التوقيف التحفظي هو إجراء احترازي تصدره السلطة الإدارية المختصة، يقتضي إبعاد الموظف العام عن منصبه إلى غاية صدور قرار المجلس التأديبي، وبذلك لا يمكن إدراجه ضمن قائمة العقوبات التأديبية.

المطلب الثاني: خصائص التوقيف التحفظي للموظف العام

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا بأن التوقيف التحفظي يتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن ما يشابهه، تتمثل فيما يلي:

أولاً: التوقيف التحفظي إجراء احتياطي: لا يمكن اعتبار التوقيف التحفظي للموظف العام بسبب ارتكابه خطأ جسيم أو بسبب متابعة جزائية لا تسمح له ببقائه في منصبه عقوبة تأديبية، بل هو إجراء إداري داخلي يصدر عن السلطة المختصة طبقاً للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهو الأمر الذي لاقى إجماع لدى كل من الفقه، القضاء والتشريع الجزائري وكذا المقارن بالخصوص المصري والفرنسي.[2]

وعليه يمكن القول أنه من المنطقي عدم اعتبار هذا الإجراء بالعقوبة حتى وإن ترتب عليه بعض الآثار كخصم جزء من راتب الموظف الموقوف، لأن الغاية منه الحفاظ على حسن سير التحقيق وحماية مصلحة المرفق العام، وكذلك ما يدعم صفة الاحتياط بالنسبة للتوقيف التحفظي وسقوط صفة العقوبة عنه نجد مبدأ الشرعية التأديبية[3] وقاعدة عدم جواز تعدد العقوبات على فعل واحد.[4]

1 -Loi 83-634, du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.

2- بركات عمر فؤاد، الوقف الاحتياطي، المكتبة العلمية، القاهرة، 1980، ص 12.

3- يقصد بمبدأ الشرعية التأديبية الامتناع عن توقيع عقوبة لم يقررها القانون على مرتكب المخالفة التأديبية، بمعنى أنه يجب أن يكون الجزاء الذي يتم توقيعه على المخالف ضمن الجزاءات الواردة على سبيل الحصر بالقوانين واللوائح المعمول بها، وهو ما يترتب عليه التزام السلطة التأديبية بالحدود التي وضعها المشرع للجزاء من حيث نوع الجزاء ومقداره.

4- يقصد بقاعدة عدم جواز تعدد العقوبات على فعل واحد عدم جواز معاقبة مرتكب مخالفة تأديبية واحدة بعقوبتين تأديبيتين أصليتين.

فاعتباره عقوبة تأديبية يشكل خرقاً صريحاً لمبدأ الشرعية التأديبية لأنه عند الرجوع للأمر رقم 06-03 في مادته رقم 163 نجد المشرع قد حدد العقوبات التأديبية التي يمكن أن تُسلط على الموظف العام المرتكب لخطأ مهني مهما كانت درجته على سبيل الحصر، وعند استقرائها لا نجد ما يسمى بالتوقيف التحفظي.

وأكدت الصفة الاحتياطية للتوقيف التحفظي الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً في قرارها الصادر في 10 جويلية 1982 السالف ذكره والذي جاء فيه: "من المقرر قانوناً أن إيقاف موظف من عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد (54، 55، 56) من القانون العام للوظيفة العمومية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء.[1]

أما من جانب قاعدة عدم جواز تعدد العقوبات على فعل واحد فاعتبار التوقيف التحفظي عقوبة تأديبية سيجعل من الموظف العمومي الموقوف يتعرض لعقوبتين تأديبيتين أصليتين مختلفتين واحدة سابقة على التحقيق الإداري وتكون خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة خصوصاً لما يتعلق الأمر بمتابعة جزائية لا تسمح ببقاء الموظف في منصبه، وأخرى بعد نهاية التحقيق أو بعد صدور الحكم الجزائي وهو ما يعتبر غير معقول وغير منطقي.

وما يعزز القول القاضي باعتبار التوقيف التحفظي إجراء احتياطي هو انعدام الضمانات المقررة للموظف أثناء المتابعة الجزائية ومن بينها حق الدفاع بحيث أنه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بهما يحق للموظف الذي هو محل متابعات تأديبية أن يدافع عن نفسه إذ يتم إعلامه بالأخطاء المنسوبة إليه ويطلع على ملفه التأديبي كاملاً قبل تسليط أي عقوبة مهما كانت درجتها.[2]

إلا أن كل هذه الضمانات غير مقررة للموظف أثناء توقيفه عن عمله فالسلطة المختصة غير ملزمة باحترامها إذ يوقف دون سابق إشعار ودون إطلاع على الملف، بل أن الأكثر من ذلك هو أن قرار التوقيف يكون بدون إتباع أي شكليات معينة بحيث يصدر دونما حاجة لإتباع أي إجراء كاستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانياً: التوقيف التحفظي إجراء مؤقت: يعتبر قرار التوقيف التحفظي للموظف العام الصادر عن السلطة المختصة قرار محدد المدة تنتهي آثاره بمجرد نهاية هذه المدة، ذلك لأن التوقيف ما هو إلا إجراء مؤقت بطبعه فلا يتصور عدم تقيد الجهة المصدرة له بالمدة المقررة وإلا اعتبر ذلك تعسفاً في حق الموظف،

1- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 24316، مشار إليه في جمال سايس، مرجع سابق، ص 234.

2- المادة رقم 167 من الأمر رقم 06-03.

ISSN:2572-0082
EISSN: 2710-804X

فالغاية من تحديد مدة التوقيف هي عدم تقاعس الإدارة في اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة، فبالرجوع لأحكام المادة رقم 173 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجدها لم تنص على مدة التوقيف، إلا أنه تطرق إلى الآجال المتعلقة بالفصل في المتابعة التأديبية في المادة رقم 166 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر بحيث ألزم السلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع في شكل مجلس تأديبي خلال 45 يوماً من تاريخ معاينة الخطأ المنسوب إلى الموظف.

كما ألزمت المادة رقم 165 من الأمر ذاته اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع في شكل مجلس تأديبي بضرورة البت في القضية وإصدار العقوبات التأديبية خلال مدة 45 يوماً من تاريخ إخطارها.

فعند الربط بين هاتين المادتين يتضح لنا بأن المدة المقررة للفصل في المتابعات التأديبية هي 90 يوماً، ومن تم يمكن استنتاج بأن المشرع الجزائري نص ضمنياً على المدة المقررة لتوقيف الموظف العمومي المتابع تأديبياً والمقدرة بـ 90 يوماً.

أما في حالة المتابعة الجزائية للموظف العام التي لا تسمح ببقائه في منصبه فإن الأمر مختلف ذلك لأن مدة التوقيف تكون أطول نوعاً ما حيث جاء في صلب المادة رقم 174 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر بأن التوقيف يمتد من ثبوت المتابعة الجزائية إلى غاية صدور الحكم الجزائي النهائي وتسوية الوضعية الإدارية للموظف الموقوف، وهو ما أكدته المديرية العامة للوظيفة العمومية من خلال المراسلة رقم 267 المؤرخة في 19 يناير 2016، الصادرة عنها التي تؤكد بأن الوضعية الإدارية للموظف الموقوف بسبب متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه لا يمكن أن تسوى إلا بعد أن يصبح الحكم نهائي حائز لقوة الشي المقضي فيه وعرض ملفه على اللجنة المتساوية الأعضاء للنظر فيه بالاستناد على منطوق الحكم الجزائي.[1]

وسلك المشرع المصري نفس المسلك إذ صرح في المادة رقم 63 من قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 بأن التوقيف التحفظي إجراء مؤقت ونص على أن مدة التوقيف لا يمكن أن تزيد عن ثلاثة أشهر إلا في الحالات التي تقرر المحكمة التأديبية تمديدها بموجب قرار صادر عنها.

كما صرحت المحكمة الإدارية العليا بمصر على الطابع المؤقت للتوقيف التحفظي من خلال قرار لها صادر في 10 ديسمبر 1996 وجاء فيه: "الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء مؤقت بطبعه، فهو

1- المراسلة رقم 267، المؤرخة في 19 يناير 2016، المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

يعني إقصاء الموظف عن مباشرة مهام وظيفته، إلا أن ذلك يكون لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر لا يتم تجديدها إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة."[1]

أما المشرع الفرنسي فلقد نص صراحة على المدة المقررة لتوقيف الموظف العام تحفظياً في القانون رقم 83-634 سالف الذكر وذلك في الفقرة الثانية من المادة رقم 30 بحيث ألزم السلطة المختصة بضرورة إعادة الموظف الموقوف بسبب متابعة تأديبية إلى منصبه والسماح له، بمباشرة الأعمال الموكلة له في حالة مضي أربعة أشهر من تاريخ صدور قرار التوقيف وعدم اتخاذ أي إجراء من طرف السلطة التأديبية.

إلا أنه ما تجب الإشارة إليه هو أن مدة التوقيف التحفظي لما تتعلق بمتابعة تأديبية بسبب خطأ جسيم تعتبر قصيرة نوعاً ما مقارنة بمدة التوقيف التحفظي لما تتعلق بمتابعة جزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه نظراً لطول الإجراءات القضائية وتعقيدها بحيث مدة التوقيف أحياناً تفوق السنة، وهو ما يمكن اعتباره إجحافاً في حق الموظف خصوصاً الذي يصدر في حقه حكم جزائي قاضي بالبراءة في حقه.

ثالثاً: التوقيف التحفظي ذو طابع إلزامي وفوري: قرار التوقيف التحفظي للموظف لابد أن يصدر فور معاينة السلطة المختصة للخطأ المهني الذي من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو فور إعلامها من طرف النيابة العامة، وهذا ما أكدته المادتين رقم 173 و174 على التوالي بحيث نصتا على الطبيعة الإلزامية لقرار التوقيف التحفظي بالنسبة للموظف المتابع تأديبياُ بسبب خطأ جسيم والمتابع جزائياً بسبب متابعة لا تسمح ببقائه في منصبه ويتضح ذلك من خلال عبارتي "يوقف فوراً" و "يتم توقيف فوراً".

فمن خلال ما ورد في هاتين المادتين نستنتج أن السلطة المختصة ليست لها أي سلطة تقديرية في هذه الحالة فهي ملزمة بضرورة توقيف الموظف فور ارتكابه بمجرد معاينة الخطأ المهني أو ثبوت المتابعة الجزائية.

كما أن المشرع الفرنسي أكد على الطابع الفوري والإلزامي لقرار التوقيف التحفظي من خلال الفقرة الأولى من المادة رقم 30 من القانون رقم 83-634 بحيث جاء فيها بضرورة صدور قرار التوقيف التحفظي للموظف العام من السلطة المختصة دون تأخير بمجرد معاينة الخطأ المهني أو الجريمة المعاقب عليها قانوناً.

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم 4334 لسنة 41 ق، جلسة 10 ديسمبر 1996، مشار إليه في عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 203.

ISSN:2572-0082
EISSN: 2710-804X

المطلب الثالث: ضوابط التوقيف التحفظي للموظف العام

يعتبر التوقيف التحفظي للموظف العمومي إجراء خطير يترتب عليه آثار سلبية تؤثر على الحياة المهنية والوظيفية له، لذلك كان لزاماً على المشرع ضرورة ضبطه بجملة من المبررات والشروط حتى لا تتعسف الإدارة في ممارسته تجاه الموظف العام.

وعليه سيتم في هذا المطلب دراسة مبررات التوقيف التحفظي في الفرع الأول، وكذا دراسة شروطه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبررات التوقيف التحفظي للموظف العام

بالرجوع إلى النصوص التشريعية المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر نجدها ترجع أسباب ودواعي توقيف الموظف العام تحفظياً إلى سببين أساسيين هما:

- ارتكاب خطأ جسيم من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.

- متابعة جزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه.

أولاً: ارتكاب الموظف خطأ جسيم من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة: يشترط المشرع الجزائري في صلب المادة 173 من الأمر 06-03 ارتكاب الموظف لخطأ جسيم من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة لتوقيف الموظف العمومي تحفظياً.

ولقد نص المشرع الجزائري على الأخطاء من الدرجة الرابعة التي تتخذ وصف الأخطاء الجسيمة في المادة رقم 181 من الأمر رقم 06-03 على سبيل المثال لا الحصر هي:

- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي قصد تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر غير تلك المنصوص عليها قانوناً.

وعليه يمكن القول بأن الخطأ الجسيم يعتبر شرطاً جوهرياً لذلك لا يمكن للسلطة المختصة إصدار قرار التوقيف التحفظي إلا إذا كان الخطأ المنسوب للموظف يتمثل في أحد الأخطاء الواردة في المادة رقم

181 سالفة الذكر، أو يأخذ حكمها ويدرج ضمن الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة طبقاً للسلطة التقديرية للإدارة في تحديد مدى جسامة الخطأ.

وهذا ما أكدته المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في التعليمة رقم 10 المؤرخة في 16 يناير 2019 الصادرة عنها والتي نصت على أن الأخطاء من الدرجة الأولى، الثانية والثالثة لا تستدعي التوقيف وهو إجراء يتعلق بالأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة فقط.[1]

أما المشرع الفرنسي فقد اعتمد هو الآخر على معيار الخطأ الجسيم لتوقيف الموظف العام تحفظياً بحيث يستنتج ذلك من خلال عبارة "إذا ارتكب الموظف أخطاء جسيمة تشكل مخالفة للواجبات المهنية" الواردة في المادة رقم 30 من القانون رقم 83-634 سالف الذكر، فقيام الموظف بخطأ جسيم من شأنه المساس بالالتزامات الوظيفية المخولة له فإنه يتم توقيفه عن مباشرة مهامه.

ثانياً: متابعة جزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه: قد يرتكب الموظف العمومي أفعال تأخذ وصف الجريمة سواء أثناء العمل أو في حياته الخاصة مما يترتب عليه قيام متابعة جزائية في حقه تؤثر على مساره وتستدعي توقيفه عن مزاولة مهامه من طرف السلطة المختصة، إذا كانت هذه المتابعة لا تسمح ببقائه في منصبه، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة رقم 174 من الأمر رقم 06-03 "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه."

وتطبيقاً لهذا النص أوضحت المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بموجب التعليمة رقم 10 سالفة الذكر بعض المتابعات الواردة على سبيل المثال:

- إذا كان الموظف رهن الحبس، أو الرقابة القضائية التي تمنعه من ممارسة مهامه.
- إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف على درجة عالية من الخطورة، أو تمس بأمن الهيئة المستخدمة أو ممتلكاتها وأعوانها، كاستعمال العنف داخل أماكن العمل.
- إذا ثبت تزوير الموظف للوثائق التي تم على أساسها توظيفه.
- إتلاف الموظف أو تزويره وثائق إدارية تخص الهيئة المستخدمة، أو استعماله المتعمد للمزور منها.

1- المراسلة رقم 10، المؤرخة في 16 يناير 2019، المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

- إذا ثبت تعاطي الموظف الرشوة أو قيامه بسرقة أو نصب أو احتيال أو اختلاس أو تبديد أموال عمومية أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبتها.[1]

وعليه يمكن القول بأن ليس كل متابعة جزائية للموظف العمومي يتم على أساسها توقيف الموظف العمومي تحفظياً بل يشترط أن تكون هذه المتابعة لا تسمح ببقائه في منصبه، فالمتابعة الجزائية للموظف بسبب مخالفة مرورية أو متابعة بسبب عدم تسديد نفقة الأطفال لا تستدعي توقيفه.

ويعتبر المشرع الفرنسي فهو الآخر بأن المتابعة الجزائية من بين الأسباب التي من شأنها أن تؤدي إلى وقف الموظف عن ممارسة مهامه الوظيفية من خلال العبارة الواردة في صلب المادة رقم 30 من القانون رقم 83-634 سالف الذكر والمتمثلة في "سواء كان ذلك خرقًا لالتزاماته المهنية أو جريمة بموجب القانون العام."

أما المشرع المصري فيعتبر بأن المتابعة الجزائية أساس لوقف الموظف العام من خلال نص المادة رقم من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، إذ يوقف بقوة القانون الموظف خلال مرحلة التحقيق الجزائي والذي يكون محل حبس احتياطي، ويوقف كذلك الموظف الذي يصدر في حقه حكم جنائي غير نهائي، أما في حالة صدور حكم جنائي نهائي فإنه يجب التمييز بين حالتين بحيث إذ اقتضى الحكم فصل الموظف نهائياً من الوظيفة فيسقط الوقف ويحال إلى الفصل، أما إذا لم يقتضي الفصل فإنه يظل موقوفاً إلى غاية تنفيذ العقوبة وعودته إلى منصبه.

وباستقراء الأحكام التي جاء بها كل من المشرع الجزائري، الفرنسي والمصري يتضح لنا بأن المشرع الفرنسي لا يشترط أن تكون المتابعة الجزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه فبمجرد ثبوت المتابعة يوقف الموظف فوراً، أما نظيريه الجزائري والمصري فيشترطان أن تكون المتابعة الجزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه كأن يكون الموظف محل حبس مؤقت أو تنفيذاً لحكم جنائي.

الفرع الثاني: شروط التوقيف التحفظي للموظف العام

يخضع قرار التوقيف التحفظي للموظف العام إلى مجموعة من الشروط تجعل منه مطابق للمشروعية وغير مخالف لها وتتمثل هذه الشروط في:

أولاً: صدور قرار التوقيف من السلطة المختصة: يعتبر ركن الاختصاص من أهم الأركان التي تقوم عليها القرارات الإدارية والتي من بينها قرار التوقيف التحفظي للموظف العام، وعليه يجب احترام هذا الركن وإلا اعتبر التوقيف مشوب بعيب عدم المشروعية.

1- المراسلة رقم 10، المؤرخة في 16 يناير 2019، المرجع السابق.

فبالرجوع لنص المادة رقم 173 سالفة الذكر نجدها تمنح الاختصاص في إصدار قرارات التوقيف التحفظي للموظف العمومي إلى السلطة التي تملك سلطة التعيين سواء تعلق الأمر بارتكابه خطأ جسيم أو بسبب متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، وهو الأمر الذي أكد عليه التعليمة رقم 10 لسنة 2019 سالف الذكر، لكن مصطلح السلطة التي لها صلاحية التعيين يعتبر مصطلح غير دقيق لذلك وجب تحديد الجهة التي تملك هذه الصلاحية بالاستناد إلى المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحية التعيين والتسيير لأعوان الإدارات المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية التابعة لها.

1- الإدارات المركزية: يتخذ قرار التوقيف التحفظي للموظف العام المستخدم لدى الإدارة المركزية من طرف الوزير المختص.

2- الجماعات الإقليمية: إذا تعلق الأمر بمستخدم لدى الولاية فالقرار يتخذ من طرف الوالي، أما إذا كان المستخدم تابع للبلدية فالقرار يتخذ من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: يتخذ قرار التوقيف من طرف المسؤول الأول والمتمثل في وزير القطاع التابعة له المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، فمدير الجامعة هو المختص بإصدار قرار التوقيف.

4- الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري: الأصل أن المختص في إصدار قرار التوقيف التحفظي لما يتعلق الأمر بأحد موظفي المديريات التنفيذية هو وزير القطاع التابعة له هذه المديرية، إلا أنه طبقاً للتنظيم الإداري اللامركزي تم منح تفويض من أغلب الوزراء إلى رؤساء المصالح بعد أخذ رأي المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.[1]

وعليه لابد أن يصدر قرار التوقيف التحفظي عن إحدى هذه السلطات أو تلك التي تملك تفويضاً من الوزير المعني كالتفويض الذي يملكه مدراء التربية عن وزير التربية والتعليم، وإلا كان القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص كالحالة التي يقوم فيها مدير متوسطة بإصدار قرار توقيف أستاذ لارتكابه خطأ مهني من الدرجة الرابعة.

1- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1999، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، صادرة بتاريخ 27 مارس 1990.

أما المشرع الفرنسي فلقد منح سلطة إصدار قرار توقيف الموظف العام تحفظياً إلى السلطة التأديبية ويستدل ذلك من صلب المادة رقم 30 من القانون رقم 83-634 سالف الذكر بحيث جاء فيها: "يوقف الموظف المرتكب لهذا الخطأ من طرف الهيئة التي تملك سلطة التأديب."

أما بالنسبة للمشرع المصري فنص على السلطة التي لها صلاحية إصدار قرار التوقيف التحفظي وتتمثل في السلطة المختصة بالتأديب والتي تعتبر صاحبة اختصاص أصيل وتتمثل إما في الوزير، المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة.[1]

كما يمكن أن يصدر قرار التوقيف التحفظي عن النيابة الإدارية لما يتعلق الأمر بتحقيق تأديبي إذا كانت مصلحة هذا التحقيق تستدعي التوقيف طبقاً لنص المادة رقم 63 من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر.

ثانياً: ضرورة وجود تحقيقي تأديبي أو جزائي مفتوح ضد الموظف: إن الغاية الأساسية من توقيف الموظف العمومي تحفظياً تتمثل في مصلحة التحقيق، بحيث يجمع أغلب الفقه أن إبعاد الموظف يكون قصد عدم تأثيره على حسن سير التحقيق من خلال إرهاب الموظفين الذي قد يتم معهم التحقيق أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات التي من شأنها أن تساعد المحققين للوصول إلى الحقيقة.[2]

وعليه فإن أي قرار توقيف تحفظي للموظف العام لابد أن يتعلق بوجود تحقيق إداري بسبب ارتكاب الموظف الموقوف خطأ جسيم من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، بحيث أن السلطة المختصة لا يجوز لها أن تقوم بإصدار قرار التوقيف لمجرد حدوث الخطأ الجسيم أو الفعل، ما لم تقوم بالتأكد من صحة إسناده لموظف معين عن طريق تحقيق إداري، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري في قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر في 21 يناير 1967 والذي جاء فيه: "لا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر كمجرد الشك في أن الموظف فقد شروط اللياقة الصحية أو لإجباره على الإذعان لقرار أصدرته الإدارة، كما لو أحالت موظف إلى الكشف الطبي وامتنع عن تمكين الجهة الطبية المختصة من فحصه، وإنما يجب أن تلتزم جهة الإدارة الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله مادام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطي في أحوال معينة

1- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، الطبعة الأولى، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر 1984، ص 376.

2- محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، القسم الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1987، ص 398.

على سبيل الحصر فلا يجوز لجهة الإدارة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة في غير ما شرعت له، وإلا كان ذلك خروجاً عن حدود التنظيم الذي رسمه المشرع."[1]

أما التحقيق الجزائي الذي يتعلق بمتابعة جزائية لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه فلقد نصت أغلب النصوص التشريعية على أن التحقيق الابتدائي فيها يعتبر وجوبياً، ذلك أن قرار التوقيف يكون ابتداءا من تاريخ إخطار السلطة المختصة بإصداره من طرف الجهة القضائية المختصة التي تتولى عملية متابعة التحقيق لأن أغلب المتابعات الجزائية التي لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه تأخذ إما وصف جنحة أو جناية تقتضي ضرورة القيام بتحقيق.

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن التوقيف التحفظي للموظف العام

لا يؤدي التوقيف التحفظي إلى إنهاء الرابطة والعلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة المستخدمة، بل يتم من خلاله تعليقها إلى غاية البت والفصل في متابعته التأديبية أو الجزائية التي لا تسمح ببقائه في منصبه، إلا أن هذا التعليق لا يمنع الموظف من تمتعه ببعض الحقوق والواجبات، وعليه سيتم التطرق في المطلب الأول إلى الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف الموقوف وفي المطلب الثاني إلى حقوقه وواجباته المعلقة.

المطلب الأول: حقوق وواجبات الموظف الموقوف تحفظياً

يتمتع الموظف العمومي منذ تعيينه في منصبه بمجموعة من الحقوق وتقع على عاتقه جملة من الواجبات يجب احترامها طيلة مساره الوظيفي، حتى وإن كان موقوف تحفظياً، وعليه سيتم التطرق في الفرع الأول إلى حقوق الموظف الموقوف وفي الفرع الثاني إلى واجباته.

الفرع الأول: حقوق الموظف الموقوف تحفظياً

يتمتع الموظف الموقوف تحفظياً بمجموعة من الحقوق، ذلك لأن العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة المستخدمة لم تنقطع بل هي في حالة تعليق فقط، وعليه يتمتع الموظف الموقوف بالحقوق الوظيفية إلا ما تنص القوانين والتنظيمات المعمول بها على حرمانه منها.

وتتمثل الحقوق التي يتمتع بها الموظف خلال مدة التوقيف التحفظي فيما يلي:

1- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 273، سنة 12 ق، الصادر في 21 يناير 1967، مشار إليه في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة، العدد الأول (من أول أكتوبر 1966 إلى منتصف فبراير 1967)، ص 562.

أولاً: الحق في التقاعد: نظم المشرع الجزائري التقاعد بموجب القانون رقم 83-12 المعدل والمتمم[1]، كما نص عليه في الأمر رقم 06-03 سالف الذكر بموجب المادة رقم 33 منه إذ جاء فيها: "للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به."

وانطلاقا من مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتقاعد يمكن تعريفه بأنه إنهاء الرابطة الوظيفية بين الإدارة المستخدمة والموظف، أو هو قدرة الموظف العمومي على طلب قطع الرابطة الوظيفية بمجرد توافر الشروط المحددة قانوناً.[2]

وعند استقراء جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المنظمة للتقاعد نجدها لا تمنع الموظف العام من طلب التقاعد بمجرد توافر شروطه، وبالتالي الموظف الموقوف تحفظياً يتمتع بهذا الحق ويمكنه المطالبة به إذا توافرت فيه الشروط المنصوص عليها قانوناً حتى وإن كان في حالة تعليق لعلاقته الوظيفية ولم تسوى وضعيته الإدارية، وهذا ما أكدته المديرية العامة للوظيفة العمومية من خلال المراسلة رقم 1407 المؤرخة في 27 فبراير 2014 التي نصت على إمكانية إحالة الأعوان العموميين المتابعين جزائياً على التقاعد إذا بلغوا السن القانونية للتقاعد حتى قبل صدور الحكم النهائي المتعلق بهذه المتابعة.

ويتبنى المشرع المصري هو الآخر نفس التوجه الذي تبناه المشرع الجزائري بحيث نصت المادة رقم 66 من قانون الخدمة المدنية على أن انتهاء خدمة الموظف لا تعتبر مانع يحول دون متابعة الموظف تأديبياً.

وعليه يفهم بأن الموظف المتابع تأديبياً سواء كان محل توقيف تحفظي أو لم يكن فإنه يتمتع بحق التقاعد ويمكن له المطالبة بالإحالة عليه دون المساس بالمتابعات التأديبية.

ثانياً: الحق في الحماية: من حق الموظف العمومي أن تتم حمايته من أي اعتداء لفظي أو جسدي أو تهديد أو شتم أو قذف وكل شكل من أشكال الإهانة والضغط من أي جهة كانت أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها طبقاً للمادة رقم 30 من الأمر رقم 06-03.

ويعتبر الحق في الحماية من الحقوق المستمرة والتي يتمتع بها الموظف حتى بعد انقطاع العلاقة الوظيفية لأي سبب من الأسباب وهذا ما تؤكده المادة رقم 138 من قانون الولاية لسنة 2012، والمادة رقم 146 من قانون البلدية لسنة 2011، وجاءت أيضاً أحكام المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني تنص على الحق في

1- القانون رقم 83-12، المؤرخ في 02 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، ج ر عدد 28، صادرة بتاريخ 03 جويلية 1983، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-15، المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، ج ر عدد 78، صادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2016.

2- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 359.

الحماية، إذ نصت المادة رقم 40 منه على ما يلي: "تمتد الاستفادة من أحكام المادتين 38 و39 أعلاه إلى موظفي الشرطة المحالين على التقاعد وعائلاتهم عند ثبوت العلاقة السببية مع صفتهم شرطة أو مع المصلحة حينما كانوا في الخدمة."[1]

وعند استقراء نص هذه المادة يتضح بأنها تنص على الحق في الحماية المذكور في أحكام المادتين 38 و39 وتؤكد على أنه يمتد إلى ما بعد نهاية العلاقة الوظيفية كالتقاعد مثلاً، وعليه يمكن القول بأنه هذا الحق يتمتع به الموظف العمومي الموقوف تحفظياً من باب أولى لأن علاقته الوظيفية لازالت قائمة وهي معلقة فقط لحين البث في أمره، وعليه إذا ثبت بأن الاعتداء عليه كان بسبب الوظيفة وجب على الإدارة أن توفر له كامل الحماية.

الفرع الثاني: واجبات الموظف الموقوف تحفظياً

إن قرار توقيف الموظف العمومي كإجراء احتياطي لا يعفيه من الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه، بحيث يبقى ملزماً باحترامها إلا ما يتعلق بالأداء الفعلي للمهام المنوطة له طبقاً للقانون وعليه سيتم ذكر أهم الواجبات التي يلتزم بها الموظف الموقوف.

أولاً: واجب الحفاظ على السر المهني: يمكن للموظف العمومي بحكم منصبه الوظيفي الاطلاع على أمور شخصية وأسرار الأفراد تتعلق بحياتهم الخاصة، لذلك نصت أغلب التشريعات العالمية المنظمة للوظيفة العامة على واجب المحافظة على السر المهني إلا في الحالات المقررة قانوناً، وهذا ما جاءت به المادة رقم 48 من الأمر رقم 06-03: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة."

كما نص المشرع الفرنسي في القانون رقم 83-634 بموجب المادة رقم 26 منه إذ أجبر الموظف العمومي على ضرورة الالتزام بالسر المهني في إطار القواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات.

فهذا الواجب يعرف بأنه من الواجبات التي لا يقتصر الالتزام بها على فترة الخدمة الفعلية بل يمتد الالتزام به إلى ما بعد نهاية العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة أي حتى بعد فقدان

1- المرسوم التنفيذي رقم 10-322، المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج ر عدد 78 صادرة بتاريخ، 26 ديسمبر 2010.

الشخص لصفة الموظف العمومي[1]، وعلى هذا الأساس فمن باب أولى يقع هذا الالتزام على عاتق الموظف الموقوف تحفظياً لأن هذا الأخير يعتبر في حالة خدمة وإن كانت غير فعلية لأن الرابطة الوظيفية لم تنقطع ولا تزال قائمة، بل الأكثر من ذلك ذهب الفقه والقضاء إلى أن مخالفته لهذا الالتزام من شأنه أن يقيم متابعة تأديبية أخرى وأحياناً متابعة جزائية ضده لأن ذلك يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون.[2]

ثانياً: واجب التحفظ: يقع على عاتق الموظف العمومي ما يسمى بواجب التحفظ الوظيفي يتعلق بحرية الرأي وحرية التعبير إذ يمنع على الموظف أن يقوم بأي سلوك يتنافى مع وظيفته أو من شأنه المساس بها خلال العمل أو خارجه، وهذا ما أكدته المادة رقم 42 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 بنصها: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة.

كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم."

ونص المشرع الفرنسي على واجب التحفظ الوظيفي في المادة رقم 18 من القانون 83-634 سالف الذكر بحيث نصت على عدم تضمن ملف الموظف لأي انتماء إلى آرائه السياسية، النقابية، الدينية، أو الفلسفية وبذلك تكون قد كرست واجب التحفظ.

ويتسم هذا الواجب بالاستمرارية بحيث يلازم الموظف العمومي من يوم تعيينه إلى غاية نهاية العلاقة الوظيفية سواء بشكل طبيعي أو غير طبيعي، وعليه فإن التوقيف التحفظي للموظف لا يعفيه من الالتزام بهذا الواجب إذ يقع على عاتقه التقيد به، بحيث يمنع عليه أن يقوم بأي فعل أو تصريح يتعارض مع ولائه للوظيفة فهو يتمتع بحرية التعبير بشكل لا يمس بالاعتبارات الوظيفية، فمثلاً أصحاب المناصب العليا في الهرم الوظيفي يلتزمون بواجب التحفظ بدرجة أكثر[3]، من موظفي المناصب الأخرى لأنهم يشغلون وظائف حساسة فمثلاً الوزراء يمنع عليهم انتقاد سياسة الحكومة ويجب عليهم الولاء لها على

1- علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 165.

2- يعتبر السر المهني واجب منصوص عليه دستورياً ويستند على أساس قانوني لا ينحصر في قانون العقوبات فقط بل في عدة قوانين أخرى، بحيث نص عليه المشرع في قانون العقوبات بموجب المادة رقم 301 منه، القانون المدني في مادته رقم 124، القانون التجاري في مادته رقم 627، وكذا قانون العمل وقانون النقد والقرض.

3- أنظر المادة رقم 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد 31، صادرة بتاريخ 28 جويلية 1990.

الرغم من امتلاكهم رأي ضد سياستها التي يضمنون تطبيقها فأي خروج عن واجب التحفظ يشكل خطأ جسيم يعاقب عليه تأديبياً.

ثالثاً: واجب الامتناع عن ممارسة نشاط مربح: تبنت معظم دول العالم هذا المبدأ في قوانين الوظيفة العامة على أساس حماية الموظف العمومي من الآثار التي قد تمس بنزاهته وحياده من جراء الجمع بين مسؤوليات خدمة الصالح العام وأنشطة تابعة للقطاع الخاص غالباً ما تتعارض مع هذا الصالح العام.[1]

وتتمثل الغاية من هذا الواجب في الحفاظ على نشاط الموظف العام وأداء المهام المسندة له بكل دقة وكفاءة من خلال التفرغ لها وحدها، ولقد نص المشرع الجزائري عليه في المادة رقم 43 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر بحيث يمنع الموظف العمومي من ممارسة أي نشاط مربح مواز لوظيفته إلا في الحالات المحددة قانوناً، أما المشرع الفرنسي فلقد نص على هذا الواجب بموجب المادة رقم 25 من القانون رقم 83-634 سالف الذكر.

لكن السؤال الذي يطرح بخصوص وضعية الموظف الموقوف تحفظياً يتمثل في ما مدى خضوع هذا الأخير لهذا الواجب، خصوصاً أنه من بين آثار التوقيف وقف صرف نصف راتب الموظف العام؟

عند الرجوع لأحكام المادة رقم 150 من الأمر 06-03 نجدها تنص على منع الموظف المحال على الاستيداع من ممارسة أي نشاط مربح بحيث جاء كالآتي: "يمنع الموظف الذي أحيل على الاستيداع من ممارسة نشاط مربح مهما كانت طبيعته."

وعند الاطلاع على أحكام حالة الاستيداع يتبين لنا بأنها حالة يتم فيها تعليق العلاقة الوظيفية بين الإدارة والهيئة المستخدمة، ومن ثم وقياساً عليها يمكن القول بأن الموظف الموقوف تحفظياً يمنع من ممارسة أي نشاط مربح لأنه هو أيضاً في حالة تعليق للرابطة الوظيفية فالعلة مشتركة بين الحالتين باستثناء الحالات المقررة قانوناً كتوقيف أستاذ جامعي يدرس الحقوق تحفظياً من طرف مدير الجامعة بسبب متابعة تأديبية لا يمنعه من مزاولة مهنة المحاماة.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي كان له رأي آخر فبموجب قراره الصادر في 16 نوفمبر 1956 أجاز للموظف الموقوف تحفظياً أن يمارس نشاط مربح خلال مدة الوقف بشرط أن لا يتعارض النشاط مع وظيفته الموقوف عنها، وتتلخص وقائع القضية في أن السيد **Renaudat** موظف أمين خزينة تم توقيفة لمدة تقارب العامين، مما جعله يمارس نشاطاً خاصاً خلال فترة توقيفه إلا أن السلطات التأديبية لم تصدر

1- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 271.

في حقه أي عقوبة تأديبية، فطالب باسترجاع أجوره التي لم يتحصل بالإضافة إلى الأموال التي تحصل عليها نتيجة النشاط الخاص الذي مارسه بعدما تم اقتطاعها من راتبه إلا أن الإدارة رفضت ذلك فطعن أمام مجلس الدولة الذي صرح بأن من حق السيد استرجاع راتبه والأموال المقتطعة.[1]

ويمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي وفق إلى حد بعيد في هذا القرار الذي اتخذه لأن الغاية من واجب عدم الجمع بين الوظيفة ونشاط مربح تتمثل في تفرغ الموظف لأداء المهام الموكلة له، وبما أن الموظف لا يزاول هذه المهام فهو عنده ممارسته لنشاط آخر لا يضر بالوظيفة على أساس إهمالها، كما أن المادة رقم 43 سالفة الذكر تسمح بمزاولة بعض النشاطات حتى في الحالات التي لا تكون فيها العلاقة الوظيفية معلقة، وعليه فمن باب أولى ومن الجانب الإنساني يجب السماح للموظف الموقوف تحفظياً بممارسة نشاط مربح لا يتعارض ووظيفته وأحكام قانون العقوبات حتى يتمكن من تلبية حاجاته الأساسية نظراً لتوقيف نصف راتبه أو راتبه كله أحياناً.

المطلب الثاني: الحقوق والواجبات المعلقة بسبب التوقيف التحفظي

بما أن التوقيف التحفظي للموظف العام يمس بالمركز القانوني له فإن حقوقه المادية والمعنوية، وكذا واجباته الملقاة على عاتقه تتأثر بهذا المساس مما يلي إلى تعليق بعضها إلى غاية الفصل في وضعيته، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا المطلب إلى الحقوق المعلقة بسبب التوقيف التحفظي في الفرع الأول وواجباته المعلقة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الحقوق المعلقة بسبب التوقيف التحفظي

من بين الآثار المترتبة على صدور قرار التوقيف التحفظي للموظف العام تعليق بعض الحقوق متمثلة تجميد الحق في الراتب، الترقية والاستقالة.

أولاً: تعليق الحق في الراتب: يعتبر الراتب هو المقابل المالي الذي يمنح للموظف بعد أداء العمل، وهذا ما تؤكده المادة رقم 32 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر التي تنص على ما يلي: "للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب."

فباستقراء مضمون هذه المادة يتضح لنا بأن الراتب هو أبرز الحقوق المقررة لموظف لأنه حق ذو طابع اقتصادي لا يمكن الاستغناء عنه، ويخضع الحق في الراتب لشرط مهم يتمثل في ضرورة أداء الموظف للعمل فعلياً، ومن ثم كل فترة غياب أو فترة لا يقوم فيها الموظف بأداء مهامه لا يستحق عليها راتب كأصل عام[2]، وعليه تتفق أغلب التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية على توقيف جزء من الراتب

1 -P. Laurent G. Liet-Veaux: Suspension et application des règles du cumul, revue administratif, p 34, https://www.jstor.org/stable/40764069?seq

2- المادة رقم 207 من الأمر رقم 06-03.

الخاص بالموظف الموقوف تحفظياً من تاريخ صدور القرار القاضي بذلك لأن الموظف يتولى القيام بمهامه خلال فترة التوقيف.

وانتقد جانب من الفقه توقيف جزء من الراتب على أساس أنه يغير من طبيعة التوقيف التحفظي من إجراء احترازي واحتياطي إلى عقوبة تأديبية، كما أنه يخالف الغاية المتوخاة من قرار التوقيف المتمثلة في إبعاد الموظف عن عمله لحسن سير التحقيق أو لأن التوقيف يكون خارج إرادة الموظف بقوة القانون كالحبس الاحتياطي، لذلك لا يوجد مبرر يحرم الموظف من جزء من راتبه لأنه من العدل أن يتم صرفه.[1]

وبالرجوع لأحكام الفقرة الثانية من المادة رقم 173من الأمر رقم 06-03 نجدها تنص على ما يلي: "يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي." وعليه يتضح لنا بأن المشرع الجزائري قد ألزم السلطة التي تملك صلاحية التعيين بضرورة اقتطاع جزء من راتب الموظف الموقوف، بحيث يتقاضى نصف راتبه الرئيسي والذي يقصد به الراتب الأساسي بالإضافة إلى تعويض الخبرة المهنية وكذا مجمل المنح العائلية التي يقصد بها المنح التي يستفيد منها الموظف لأنه مسؤول عن عائلة وتنقسم إلى (منحة الوضع العائلي **ISF**، المنحة العائلية الإضافية **MAIIFR**، منحة الأجر الوحيد **SU** ، المنحة العائلية المستقرة للأطفال **IFR** ومنحة التمدرس **PS**) في حالة المتابعة التأديبية بسبب ارتكابه خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.

وعليه يستفيد الموظف من نصف الراتب بقوة القانون لأن المادة جاءت بصيغة الأمر فهي ملزمة لسلطة التعيين، وأكدت على الصفة الإلزامية التعليمة رقم 10 سالفة الذكر من خلال عبارة "وعلى ضوء ذلك فإنه لا يمكن للإدارة مهما كان الأمر حرمان الموظف الموقوف من هذا الحق، وأكد هذا مجلس الدولة الجزائري في قراراه رقم 070207، الصادر في 12 يناير 2012، بخصوص قضية (م.ب) ضد وزير التكوين والتعليم المهنيين حيث اعتبر أن ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة تلزم الإدارة بدفع نصف راتبه.[2]

1- رائد محمد عادل خليل بيان، كف يد الموظف العام عن العمل، رسالة ماجيستير تخصص قانون عام، كلية الدراسات القانونية، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، 2008، ص 69.

2- قرار منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014، ص 150.

ISSN:2572-0082
EISSN: 2710-804X

أما في حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح ببقائه في منصبه فنصت المادة رقم 174 في فقرتها الثانية تؤكد على ضرورة تعليق الحق في راتب الموظف الموقوف كأصل عام ولكن استثناءا وبناءاً على السلطة التقديرية للإدارة المستخدمة يمكن له الاستفادة من جزء من الراتب لا يتعدى النصف خلال (06) أشهر الموالية لصدور قرار التوقيف، وعليه فالإدارة المستخدمة تكون مخيرة بين حالتين هما:

- الامتناع عن صرف الراتب كلياً من تاريخ صدور قرار التوقيف.
- القيام بصرف جزء من الراتب لا يتعدى النصف خلال (06) أشهر الموالية لتاريخ صدور القرار.

وبما أن صرف جزء من راتب الموظف الموقوف بسبب المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بالبقاء في المنصب يخضع للسلطة التقديرية للهيئة المستخدمة بحيث إذا ارتأت صرفته وإذا امتنعت كان ذلك خصوصاً أن مصطلح الراتب جاء فضفاض وغير واضح، ومن هنا يتبادر للطرح السؤال التالي: فيما يتمثل الجزء من الراتب الذي لا يتعدى النصف الذي يمكن للإدارة صرفه ؟ وما هو المعيار المعتمد لصرفها إياه أو امتناعها عن ذلك؟

وعليه يمكن القول أن منح سلطة تقديرية للإدارة في صرف جزء من الراتب لا يتعدى النصف لا يحتكم لأي معيار مما يشكل في بعض الأحيان تعسفاً من جانب الإدارة، أما الجزء من الراتب فيمكن القول بأن احتسابه لا يكون بالاعتماد على الراتب الرئيسي المنصوص عليه في المادة رقم 122 من الأمر رقم 06-03 قياساً على الحكم الوارد في المادة رقم 173 في فقرتها الثانية سالفة الذكر ذلك لأن مدة التوقيف في هذه الحالة قد تطول نظراُ لتعقيد الإجراءات القضائية وطولها، أما المنح العائلية بمختلف أنواعها فإنها لا تخضع للاقتطاع على أساس اعتبارات إنسانية واجتماعية لأن أفراد عائلته ليسوا مسؤولين عن الأخطاء التي يرتكبها الموظف العمومي.

أما المشرع المصري فلقد تبنى هو كذلك اقتطاع جزء من الراتب الخاص بالموظف العمومي الموقوف إذ نصت المادة رقم 63 من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر على أنه: "...ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءا من تاريخ الوقف."

ولقد أكد هذا الطرح القضاء الإداري المصري بموجب القرار الصادر في 09 جوان 1956 الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والتي اعتبرت أن الأصل هو حرمان الموظف الموقوف من أجره طيلة مدة الوقف والاستثناء هو جواز صرف المرتب كله أو بعضه.[1]

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم 101 لسنة 02 ق، جلسة 09 جوان 1956، مشار إليه في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، العدد الثالث (من جوان 1956 إلى آخر سبتمبر 1956)، ص 835.

أما المشرع الفرنسي فينص على أن الموظف العمومي الموقوف تحفظياً يبقى يتمتع بكامل راتبة بالإضافة إلى المنح العائلية ومنحة السكن[1]، أما الموظف المتابع جزائياً الذي لم تسوى وضعيته بعد مضي أربعة أشهر فإنه يخضع لاقتطاع من راتبه لا يتجاوز النصف ويتمتع بكافة المنح العائلية.[2]

ويمكن القول بأن المشرع الفرنسي التزم المنطق القانوني عندما أقر بعدم اقتطاع جزء من الراتب الموظف طيلة مدة الوقف لأن الاقتطاع في حد ذاته عقوبة.

ثانياً: الحق في الترقية: يسعى الموظف العام إلى الوصول لأعلى المناصب في السلم الإداري والتقدم في مساره الوظيفي، ويكون له ذلك عن طريق نظام الترقية الذي يعتبر وسيلة من وسائل مكافأة الموظف لذلك نصت الأنظمة على حق الترقية للموظف العام قصد تحفيزه على تقديم أفضل ما لديه واستخراج كل إمكانياته في العمل.

وتعرف الترقية بأنه انتقال الموظف من درجة إلى الدرجة الأعلى منها مباشرة في رتبته أو الانتقال من رتبته إلى الرتبة الأعلى منها مباشرة في السلك الذي ينتمي إليه أو السلك الأعلى مباشرة وفقاً للشروط المحددة قانوناً[3]، وكرس المشرع الجزائري الحق في الترقية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إذ نصت المادة رقم 38 منه على ما يلي: "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية."

ما تجب الإشارة إليه أن الحق في الترقية لا يعتبر حقاً مطلقاً وإنما تتم الاستفادة منه وفقاً لشروط تحول دون تحققه، ومن بين هذه الشروط هي تواجد الموظف خلال فترة عمل فعلية بمعنى أن التوقيف التحفظي يعتبر مانع من موانع الترقية.

بالرجوع لأحكام الأمر رقم 06-03 سالف الذكر نجد أن المشرع الجزائري لم يذكر أي نص خاص بتعليق الترقية لأي سبب من الأسباب حتى ولو كان الموظف الموقوف متابع تأديبياً أو جزائياً، إلا أنه باستقراء التعليمة رقم 10 لسنة 2019 سالفة الذكر نجدها تعتبر بأن التوقيف التحفظي بسبب المتابعة التأديبية يعتبر أحد موانع الترقية ويستشف ذلك من خلال عبارة "...وذلك بتمكينه من استرجاع كامل حقوقه التي حرم منها بسبب التوقيف التحفظي (الترقية في الدرجات، التسجيل في قائمة التأهيل للترقية إلى الرتبة الأعلى..."

---

1 -Article n° 30 du loi n° 83-634, ibis.
2 -Article n° 30/05 du loi n° 83-634, ibis.
3- بوطبة مراد، المرجع السابق، ص 365.

ومما سبق يتضح لنا بأن التوقيف التحفظي من شأنه تعليق عديد الحقوق التي يتمتع بها الموظف العمومي والتي من بينها الترقية بنوعيها (الدرجة والرتبة) إلى غاية تسوية وضعيته، بحيث لا يتم النظر فيها أثناء فترة التوقيف وهذا ما نصت عليه صراحة المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في المراسلة سالفة الذكر.

وبخصوص الموظف المتابع جزائياً فيأخذ نفس الحكم بحيث لا يتمتع بالحق في الترقية إلى غاية صدور الحكم النهائي وتسوية وضعيته الإدارية، وهذا ما أكدته مصالح الوظيفية العمومية بموجب المراسلة رقم 5619 المؤرخة في 27 جويلية 2016 والتي تتعلق بالترقية في الدرجة، حيث أن موظف في الإدارة الإقليمية لبلدية زرالدة بولاية الجزائر العاصمة استفاد من الترقية خلال فترة توقيفه بسبب المتابعة الجزائية، إلا أن مصالح الرقابة المالية رفضت التأشير على قرار الترقية لأنها مخالفة للقانون وهو الطرح الذي تبنته مصالح الوظيفة العمومية بحيث صرحت في هذه المراسلة بأن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ودراسة أحد ملفات ترقية موظف محل توقيف تحفظي يعتبر إجراء مخالف للتنظيم المعمول به.[1]

أما المشرع المصري فلقد نص صراحة في قانون الخدمة المدنية سالف الذكر على أن التوقيف التحفظي للموظف العمومي يقف عائقاً أمام استفادته من الترقية ولا يجوز النظر في ترقيته مادام محالاً على المحاكمة التأديبية أو الجنائية إذ جاء في الفقرة الأولى من المادة رقم 65 من ذات القانون ما يلي: " لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف."

وجدير بالذكر بأن المشرع المصري ألزم الإدارة بأن تقوم بترقية الموظف العمومي خلال سنتين من تاريخ تسوية وضعيته الإدارية وهو ما يمكن اعتباره تقييداً للإدارة للحد من تعسفها اتجاه الموظف.

ثالثاً: الحق في الاستقالة: تتعدد الحالات أو الطرق التي يتم من خلالها إنهاء العلاقة الوظيفية، ومن بين هذه الطرق نجد الاستقالة التي يتم بها إنهاء العلاقة الوظيفية قبل بلوغ الموظف العمومي السن القانونية للتقاعد بصدور قرار من السلطة المختصة.

ولقد عرفها جانب من الفقه بأنها: "رغبة الموظف الحرة بترك وظيفته قبل السن المقررة لانتهاء الخدمة مع موافقة جهة الإدارة على ذلك، فالاستقالة عبارة عن عمل إرادي من جانب الموظف يعبر فيه عن رغبته في ترك الخدمة لأسباب معينة."

1- المنشور رقم 5619، المؤرخة في 27 جويلية 2016، المتعلقة بالترقية في الدرجة، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

وعرفت أيضاً بأنها: "انفصام العلاقة الوظيفية التي كان يرتبط بها الموظف مع الإدارة بعمل إرادي من جانبه صادف قبولاً من جانب الإدارة."[1]

وبالرجوع للأمر 06-03 سالف الذكر نجد المشرع قد اعتبر في صلب المادة رقم 216 بأن الاستقالة المقبولة طبقاً للقانون تعتبر شكل من أشكال إنها الخدمة التي تؤذي إلى فقدان صفة الموظف العمومي، وأكدت ذلك المادة رقم 217 من ذات الأمر بقولها: "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي."

إلا أن هذا الحق لا يمكن ممارسته بشكل مطلق بل يمارس طبقاً لشروط محددة من بينها عدم متابعة الموظف العمومي تأديبياً أو جزائياً، فالمشرع الجزائري لم ينص صراحة على عدم جواز قبول استقالة الموظف الموقوف بشكل صريح في قانون الوظيفة العمومية، لكن بالرجوع للأحكام التطبيقية له نجد المنشور رقم 1351 المؤرخ في 31 ديسمبر 2017، المتعلق بحكم طلب الموظف أو العون المتابع قضائياً للاستقالة، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وضح الأمر بخصوص ذلك، إذ أنه لا يتم قبول طلب الاستقالة من طرف الإدارة قبل صدور حكم نهائي يفصل في قضيته ويستشف ذلك من خلال عبارة "نظراً لتواجد المعني في وضعية التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية فإنه لا يمكن النظر في طلب استقالته لكون هذه الأخيرة تقتضي أن يكون الموظف في حالة نشاط."

أما المشرع المصري نص صراحة على ذلك إذ يعتبر المتابعة التأديبية للموظف العام تحول دون قبول طلب الموظف للاستقالة في المادة رقم 97 في فقرتها الثالثة من القانون الخاص بالعمال المدنيين بالدولة حيث جاء فيها: "فإذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش."[2]

وباستقراء نص هذه الفقرة يتضح لنا بأن العامل المدني الموقوف بسبب المتابعة التأديبية لا تقبل استقالته من طرف السلطة المختصة قبل الفصل في قضيته، والأكثر من ذلك ذهب المشرع المصري إلى أن قبول الاستقالة يتوقف على عدم صدور حكم تأديبي يقضي بفصل العامل المدني أو إحالته على

1- عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 244.

2- القانون رقم 47 لسنة 1987، المؤرخ في 18 جويلية 1987، المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة، معدل ومتمم، ج ر عدد 29، تابع ب لسنة 1987، المؤرخة في 20 جويلية 1987.

المعاش لأنه قبول الاستقالة ثم صدور حكم يقضي بأحد هاتين العقوبتين من شأنه التقليل منهما وكذا ما يتعلق بالآثار المترتبة عنهما.

أما في حالة المتابعة الجزائية فإن المشرع المصري لم ينص على عدم قبول الاستقالة، لكن ما جرى العمل به في مصر هو تأجيل الفصل في طلب الاستقالة خصوصاً لما يتعلق الأمر بمتابعة الموظف العمومي جزائياً بسبب جريمة لها علاقة بمنصبه.[1]

وعلى الرغم من عدم صدور أي نص أو مراسلة توضح الأمر بشأن استقالة الموظف المتابع تأديبياً، إلا أنه يمكن تطبيق الحكم الوارد في المراسلة السابقة بحيث يرفض طلب الاستقالة المقدم من طرفه لاشتراك العلة بين الحالتين والمتمثلة في عدم وجود الموظف العمومي في حالة نشاط.

الفرع الثاني: الواجبات المعلقة بسبب التوقيف التحفظي

بما أن شخصية الموظف العمومي الموقوف محل اعتبار في قرار التوقيف فإنه يمنع من أداء مهامه ومباشرة وظائفه عن طريق إبعاده عن منصبه وكذا عن ممارسة كافة أعماله الوظيفية بشكل شخصي، إذ تسقط ولايته في ممارسة اختصاصاته من تاريخ صدور قرار التوقيف إلى غاية تسوية وضعيته، ويعتبر هذا الأثر نتيجة منطقية تتوافق والغاية المرجوة من التوقيف التحفظي فيعفى الموظف من واجب الطاعة الرئاسية وكذا الحضور اليومي إلى مقر العمل.[2]

وما يؤكد هذا الطرح مضمون المراسلة رقم 10 سالفة الذكر التي تقتضي بأن الفترة الممتدة من صدور قرار التوقيف إلى غاية الفصل في القضية الخاصة بالموظف تعتبر فترة عمل غير مؤداة، وعلى هذا الأساس فإن إبعاد الموظف عن مزاولة مهامه يقتضي:

- استرجاع كافة الوسائل التي منحت بسبب الوظيفة كالأوراق الرسمية، الأختام، السيارة، الزي الرسمي والسلاح الناري بالنسبة لأسلاك الأمن.[3]
- بطلان كل التصرفات الصادرة عن الموظف العمومي الموقوف نظراً لسقوط ركن الاختصاص في تلك الأعمال كونها صادرة عن شخص ليس مختص كأصل عام، إلا ما تعلق منها بنظرية الموظف الفعلي.

لكن طبقاً لقاعدة لكل أصل استثناء يمكن أن يتم إبعاد الموظف العمومي عن مزاولة مهامه بشكل جزئي إذ يسمح له بمزاولة بعض الاختصاصات نظراً للضرورة الملحة التي تقتضيها مصلحة المرفق العام

1- محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 420.

2- عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 219.

3- خلف فاروق، منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، دار هومة، الجزائر، 2019، ص 246.

والمصلحة العامة، إذ يتولى القيام بعمله دون الحضور إلى مكان العمل.[1]

ونظراً لأن مصلحة المرفق التي تتطلب قيام الموظف الموقوف ببعض العمال قد تثار في أي لحظة يشترط عليه عدم مغادرة المدينة التي يقع فيها مقر عمله إلا بترخيص من السلطة الرئاسية التي يخضع لها وإلا اعتبر تاركاً لمنصبه[2]، أما في حالة مغادرته المدينة التي يقع فيها مقر العمل بناءاً على ترخيص فإنه مجبر على تلبية أي استدعاء من طرف الهيئة المستخدمة للالتحاق بالمنصب تحت طائلة العقوبات التأديبية.[3]

المبحث الثالث: نهاية التوقيف التحفظي للموظف العام

تعبر السلطة التي تملك صلاحية التعيين عن إرادتها في توقيف الموظف العمومي المتابع تأديبياً بسبب خطأ جسيم من شأنه أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو بسبب متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه بواسطة عمل قانوني فردي يأخذ شكل قرار إداري، وينتمي هذا الأخير لفئة القرارات الإدارية محددة المدة، التي تنتهي ويوضع حداً لآثارها القانونية بعد مضي مدة معينة لنفادها، وعليه نقول بأن نهايتها تكون بطريقتين إما نهاية بعيدة عن إرادة الإدارة المطلب الأول أو بإرادة صادرة عنها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: نهاية قرار التوقيف التحفظي بدون تدخل الإدارة

يقصد بنهاية قرار التوقيف التحفظي بدون تدخل من الإدارة زوال آثاره القانونية بعيداً عن إرادتها، أو بإرادة جهة أخرى، بحيث يكون هذا الإنهاء لأسباب تتعلق بقرار التوقيف التحفظي ذاته أو يكون الإنهاء عن طريق السلطة القضائية.

الفرع الأول: نهاية قرار التوقيف التحفظي لأسباب تتعلق بذاته

يمكن إرجاع الأسباب الذاتية لنهاية قرار التوقيف التحفظي إما لنهاية المدة المقررة له أو الفصل في ملفه التأديبي أو في الدعوى الجزائية أو بسبب انعدام محله.

أولاً: نهاية قرار التوقيف التحفظي بانقضاء مدته: سبق القول بأن قرار التوقيف التحفظي يعتبر من قبيل القرارات الإدارية محددة المدة، لذلك فهو ينتهي بانقضاء المدة المقررة له، وكما تمت الإشارة إليه في

1- رائد محمد عادل خليل بيان، المرجع السابق، ص 66.

2- مهند نوح، آثار قرار كف اليد، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد رقم 31، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2015، ص 12.

3- المرجع نفسه، ص 12.

النقطة المتعلقة بمدة التوقيف التحفظي والتي حددها المشرع الجزائري بـ (90) يوماً كاملة من تاريخ معاينة الخطأ التأديبي لما يتعلق الأمر بمتابعة الموظف تأديبياً، فالتعليمة رقم 10 لسنة 2019 أكدت ضرورة احترام آجال الإخطار والبث في القضية إذ يستوجب الفصل في قضية الملف التأديبي خلال هذا الأجل إما بتبرئة الموظف أو إدانته وإصدار عقوبة تأديبية مما ينتج عنه نهاية طبيعية للتوقيف، أما إذا انقضى هذا الأجل بدون الفصل في الملف التأديبي من طرف السلطة المختصة يسترجع الموظف كامل حقوقه وينتهي التوقيف بقوة القانون.[1]

أما الموظف المتابع جزائياً فلقد جاء في التعليمة رقم 10 سالفة الذكر بأن مدة توقيفه تمتد من تاريخ إخطار الإدارة من طرف النيابة العامة إلى غاية صدور الحكم الجزائي النهائي وتسوية الوضعية الإدارية للموظف فبمضي هذه المدة ينتهي قرار التوقيف التحفظي للموظف إما بإعادة إدماج الموظف الموقوف في منصبه في حالة براءته أو فصله في حالة إذا اقتضى الأمر ذلك. [2]

أما المشرع الفرنسي فنص في صلب الفقرة الثالثة من المادة رقم 30 من القانون رقم 83-634 سالف الذكر على أنه في حالة عدم اتخاذ السلطة المختصة لأي إجراء خلال أربعة أشهر من تاريخ إصدار قرار التوقيف التحفظي يعاد الموظف العمومي إلى منصبه، ومن ثم يفهم بأن نهاية أربعة أشهر المقررة للتوقيف تعني نهاية قرار التوقيف.

كذلك نص المشرع المصري في الفقرة الأولى من المادة رقم 63 سالفة الذكر على أن مدة التوقيف لا يمكن أن تزيد على ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، وبذلك ينتهي قرار التوقيف بانقضاء ثلاثة أشهر ما لم يصدر قرار من المحكمة التأديبية المختصة يقضي بتمديد مدة التوقيف، وهو اتجاه صائب اتخذه المشرع المصري لتفادي تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها لأن منح سلطة تمديد التوقيف للمحكمة التأديبية يعتبر ضمانة للموظف.

وعليه يمكن القول بأن انقضاء الآجال المقررة في النصوص التشريعية يترتب عليها نهاية القرار القاضي بتوقيف الموظف بصورة آلية مما يتطلب تسوية وضعيته المالية والإدارية.

ثانياً: صدور قرار السلطة التأديبية المختصة: بعد اتخاذ كافة الإجراءات التأديبية المقررة قانوناً بشكل لا يخالف المشروعية كاحترام الآجال، تكريس الضمانات المقررة...إلخ، فإن المتابعة التأديبية تكون جاهزة للفصل فيها، مما يقتضي اجتماع المجلس التأديبي للنظر والفصل فيها بحيث يمكن أن يصدر قرار قاضي بالإدانة أو بالبراءة حسب ما ورد في المادة رقم 170 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

1- التعليمة رقم 10 لسنة 2019، مرجع سابق.

2- المرجع نفسه.

وعليه مهما كان القرار الصادر عن السلطة التأديبية المختصة فإنه يؤدي إلى زوال الآثار القانونية المتعلقة بقرار التوقيف التحفظي، لذلك يمكن القول بأن صدور قرار السلطة التأديبية المختصة يعتبر بمثابة شرط فاسخ لنهاية قرار الإجراء الاحتياطي.

ثالثاً: صدور حكم الجهة القضائية المختصة: في حالة التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بالبقاء في المنصب فإن قرار التوقيف ينتهي من تاريخ صدور الحكم النهائي عن السلطة القضائية المختصة وتسوية الوضعية الإدارية له حسب لأحكام التعليمة رقم 10 لسنة 2019 سالف الذكر.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري فعل حسناً لما أقرن تسوية وضعية الموظف العمومي الموقوف بسبب متابعة جزائية لا تسمح بالبقاء في المنصب بصدور حكم نهائي، لأن الدعوى العمومية تنقضي بمجرد صدوره فهو حائز لقوة الشيء المقضي فيه.

رابعاً: وفاة لموظف العمومي الموقوف: بما أن الوفاة هي وضع حد لحياة الإنسان ينتج عنها انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون لانعدام المحل، إذ تُعدم كل القرارات الناتجة عن العلاقة الوظيفية ومن بينها قرار التوقيف التحفظي الذي ينتهي بمجرد وفاة الموظف العمومي الموقوف لتخلف أحد أركانه والمتمثل في ركن المحل.

الفرع الثاني: نهاية قرار التوقيف التحفظي للموظف العام عن طريق القضاء

تعتبر السلطة القضائية الضامن الأول للحقوق والحريات، لذلك يتم اللجوء إليها قصد حماية الحقوق والحريات العامة، فالموظف الذي يرى بأن توقيفه من طرف الإدارة تعسفي في حقه يمكنه اللجوء إلى السلطة القضائية لإنهاء نفاذ قرار التوقيف عن طريق رفع دعوى إلغاء.

ويرى مجلس الدولة الفرنسي بأن قرار التوقيف التحفظي يعتبر من بين القرارات التي يمكن فصلها عن الدعوى التأديبية وتخضع لرقابة المشروعية، بحيث يتولى القاضي الإداري البحث عن مدى التزام السلطة مصدرة التوقيف للإجراءات الشكلية والموضوعية، وهذا ما أكده المجلس بموجب قرار صادر عنه في 26 ماي 1950 بخصوص قضية **Dupuis** إذ قام بإلغاء قرار التوقيف لأنه مخالف للمشروعية في صورة عدم الاختصاص كونه صادر عن سلطة لا تملك صلاحية الاختصاص، وهو نفس التوجه الذي تبناه في قرار آخر له صدر في 15 جويلية 1955 يتعلق بقضية **Chrestia-Blanchine**، وبموجب قراره الصادر في 18 فبراير 1970 بخصوص قضية **Payet et belon, Hoareau** وسع مجلس الدولة الفرنسي من مجال الرقابة على قرارات التوقيف التحفظي إذ أصبحت تمتد إلى رقابة الملائمة عن

طريق التأكد من إذا ما كانت الوقائع المنسوبة للموظف تستلزم إبعاد الموظف عن عمله وتفعيل إجراء التوقيف.[1]

أما القضاء الإداري الجزائري فلا يقر بانفصال قرار التوقيف التحفظي عن المتابعة التأديبية إذ يعتبره مجرد إجراء احتياطي غير قابل للطعن أمام القضاء، وهذا ما تؤكده صراحة الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً من خلال أحد قراراتها الصادر في 09 يناير 1982 المتعلق بقضية (ج.م) ضد وزير التربية إذ صرحت الغرفة بأن التوقيف يعتبر أحد إجراءات الدعوى التأديبية فهو لا يخضع في استصداره للضمانات السابقة على إصدار العقوبة التأديبية كإبلاغ الملف وأخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.[2]

كذلك أكدت نفس الغرفة على عدم شرعية الطعن بإلغاء قرار التوقيف التحفظي أمام القضاء عندما أصدرت قرار آخر يتعلق بقضية (ل.م) ضد وزير العمران والبناء إذ جاء فيه بأن التوقيف لا يشكل عقوبة تأديبية حسب قانون الوظيفة العمومية بل يعتبر تدبير يتم بموجبه إبعاد الموظف عن المصلحة فرضه سلوك هذا الأخير وعليه لا يمكن الطعن بالإلغاء ضد قرار التوقيف أمام القضاء الإداري.[3]

إلا أن هذا التوجه الذي تبناه القضاء الإداري الجزائري يعتبر غير سليم لأنه يمنح قرار التوقيف التحفظي حصانة كاملة ويسلم بصحة هذا العمل الإداري، لذلك من المستحسن أن يتبنى القضاء الإداري الجزائري نفس التوجه الذي تبناه نظيره الفرنسي الذي يجيز طلب إلغاء قرار التوقيف خصوصاً إذا لم تتوافر شروطه وضوابطه التي تمت الإشارة إليها في المبحث الأول، فالواقع العملي في الإدارة أثبت بأنه في كثير من الأحيان ما يكون التوقيف التحفظي تعسفياً بحيث يرتكب الموظف خطأ من الدرجة الأولى أو أن المتابعة الجزائية لا تقتضي التوقيف لكن يصدر في حقه قرار قاضي بتوقيفه وأحياناً قد يطول هذا التوقيف.

المطلب الثاني: نهاية قرار التوقيف التحفظي بتدخل من الإدارة

يمكن للإدارة أن تتدخل وتغير إرادتها تجاه بعض القرارات المتعلقة بالتوقيف التحفظي التي تصدرها وتقرر إنهاء آثارها القانونية تجنباً لمتابعتها قضائياً نتيجة مخالفتها للمشروعية أو لعدم تحقيقها الأهداف المرجوة منها، ويمكن أن تمارس الإدارة الإنهاء بطريقتين هما الإلغاء والسحب.

1- فاروق خلف، المرجع السابق، ص 396.

2- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 23650، سالف الذكر، مشار إليه في جمال سايس، المرجع السابق، ص 95.

3- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 24316، سالف الذكر، مشار إليه في جمال سايس، المرجع السابق، ص 234.

أولاً: الإلغاء الإداري لقرار التوقيف التحفظي للموظف العام: يقصد بالإلغاء الإداري للقرارات الإدارية إنهاء الآثار القانونية لها بأثر فوري أي بالنسبة للمستقبل فقط من تاريخ الإلغاء ما لم تنشئ حقوقاً مكتسبة، لأن القاعدة العامة تقضي بعدم جواز إلغاء القرارات السليمة الصادرة طبقاً للقانون ضماناً لاستقرار المراكز القانونية، أما القرارات الإدارية غير المرتبة للحقوق المكتسبة يمكن إلغاؤها لأنها لا تمس بالمراكز القانونية للأفراد حتى ولو كانت سليمة.[1]

ويعرف الإلغاء الإداري القرارات الإدارية بأنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة يتضمن إنهاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها منذ لحظة صدوره وحتى إلغاؤه.

وعليه نقول بأن قرار التوقيف التحفظي للموظف العام يمكن أن يكون محل إلغاء قبل نهاية مدة التوقيف، إذ يجوز أن تتدخل الجهة الإدارية المصدرة له أو الأعلى منها في الهرم الإداري خصوصاً أنه يعتبر من قبيل القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً مكتسبة كونه يتعلق وضعية مؤقتة.

ففي حالة التوقيف التحفظي بسبب المتابعة التأديبية يمكن أن يتم إلغاء القرار خلال 90 يوماً من صدوره، خصوصاً إذا تفطنت الإدارة أنه معيباً بأحد عيوب المشروعية كعيب الاختصاص، السبب، الشكل الإجراءات، المحل وعيب الغاية، فيمكن للسلطة الرئاسية التدخل وإلغاء قرار مدير المتوسطة القاضي بتوقيف أستاذ تعليم متوسط لارتكابه خطأ تأديبي لأن الأول لا يملك صلاحية التعيين بل هي من اختصاص مدير التربية بتفويض من وزير التربية والتعليم.

كذلك في حالة التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية من صلاحيات الهيئة المستخدمة القيام بإلغاء القرار لأي سبب من الأسباب التي تستدعي ذلك، كأن يتم توقيف الموظف بسبب ثبوت متابعة جزائية ضده لا تستدعي التوقيف.

ثانياً: السحب الإداري لقرار التوقيف التحفظي للموظف العام: يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدام آثارها القانونية بأثر رجعي أي يمتد إلى الماضي والمستقبل، ونظراً لخطورة هذا الإجراء يرى القضاء الإداري بعدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة كأصل عام.[2]

وعلى هذا الأساس فإن السحب يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة كأصل وينصرف إلى القرارات الإدارية المشروعة وهي:

1- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 548.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص 549.

- المتعلقة بفصل الموظفين.
- التي لا ترتب هذه القرارات حقوقاً مكتسبة.

وبما أن قرار التوقيف التحفظي لا يرتب حقوقاً مكتسبة فيمكن للإدارة أن تتدخل وتقوم بسحبه حتى وإن كان مشروعاً متى كانت الأسباب التي تستدعي السحب جدية ومقنعة.

أما إذا كان قرار التوقيف غير مشروع ومخالف للمشروعية كأن يكون التوقيف بسبب المتابعة التأديبية تعسفياً في حق الموظف نظراً لسوء تكييف الإدارة للخطأ المنسوب إليه، إذ تصدر قرار توقيف موظف عام بسبب ارتكابه خطأ مهني من الدرجة الثالثة وهو ما يخالف أحكام المادة رقم 173 سالفة الذكر التي تشترط أن يكون الخطأ الجسيم من شأنه أن يؤذي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو أن المتابعة الجزائية لا تستدعي التوقيف، يمكن للجهة مصدرة القرار أن تقوم بسحبه.

ما تجدر الإشارة إليه أن الإلغاء والسحب الإداريين لقرار التوقيف التحفظي لابد أن يكونا قبل نهاية المدة المقررة لنفاده أي قبل الفصل في المتابعة التأديبية وصدور قرار السلطة المختصة أو الفصل في المتابعة الجزائية وصدور الحكم النهائي عن الجهة القضائية المختصة وتسوية الوضعية الإدارية للموظف، لأن مضي هذه المدة يجعل القرار نافداً كونه من قبيل القرارات محددة المدة فإذا كان مخالفاً للمشروعية من شأنه أن يقيم مسؤولية الإدارة.

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة يتضح مدى تأثير التوقيف التحفظي للموظف العام كإجراء احتياطي سابق لصدور العقوبة التأديبية على المركز القانوني للموظف العام ومدى تأثيره على الوضعية الإدارية، وذلك بالنظر لمضمون النصوص القانونية المنظمة للتوقيف التحفظي وكذا المراسلات والمناشير الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري تطبيقاً لهذه، بالإضافة إلى القرارات الصادرة عن القضاء الإداري، وعليه تم التوصل إلى النتائج التالية:

المشرع لم يضبط مضمون المادتين رقم 173 و174 من الأمر رقم 06-03، بحيث أن السلطة الإدارية المختصة عند إصدارها لقرار التوقيف التحفظي غير ملزمة بأي إجراء شكلي كاستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء أو طلب توضيحات من الموظف المراد إيقافه، كذلك لم يلزم السلطة الإدارية بضرورة تسبيب قرار التوقيف التحفظي بشكل مفصل وهو ما نتج عنه تعسف الإدارة أحياناً إذ تكتفي بتسبيب القرار على أساس ارتكاب الموظف لخطأ جسيم أو متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.

كما أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على المدة المقررة لتوقيف الموظف العمومي على عكس المشرعان الفرنسي الذي حددها صراحة ونص في القانون رقم 83-634 على أنه لا يمكن أن تتجاوز

أربعة أشهر، والمشرع المصري الذي نص في قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 على أن مدة التوقيف لا تتجاوز ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.

ولم يتطرق المشرع الجزائري إلى الوضع القانوني الخاص للموظف العمومي الموقوف تحفظياً كون أن تعليق العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة من شأنه منعه من التمتع ببعض الحقوق، إذ اكتفى المشرع بالنص على الحق في الراتب دون التطرق إلى باقي الحقوق، عكس المشرع الفرنسي الذي يحدد واجبات وحقوق الموظف الموقوف.

وبالنسبة لحق الموظف في الراتب المشرع أكد على خصم جزء من راتب الموظف الموقوف عكس المشرع الفرنسي الذي نص على تمتع الموظف بكامل راتبه خلال فترة التوقيف بناءاً على قرار مجلس الدولة القاضي بعدم شرعية قرار التوقيف القاضي بالحرمان من كامل الراتب أو جزء منه يتجاوز النصف.

ولم يحدد المشرع بالضبط المقصود بالمتابعة الجزائية التي لا تسمح للموظف ببقائه في منصبه فجاءت بشكل عام، وعلى الرغم من التوضيح الوارد من المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في المنشور رقم الصادر في 2019 من خلال تحديد بعض الحالات على سبيل المثال إلا أن ذلك غير كافٍ.

ويقر القضاء الإداري الجزائري بعدم شرعية بسط رقابته على قرار التوقيف التحفظي بشكل منفصل عن القرار الصادرة في شأن المتابعة التأديبية، وهو ما يجعل القضاء بعيداً عن مهمته الأساسية والمتمثلة في حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

ومن خلال ضبط النتائج سالفة الذكر وحماية حقوق الموظف العام من تعسف الإدارة فإننا نوصي بضرورة إعادة نظر المشرع في أحكام التوقيف التحفظي للموظف العام عن طريق ضبط النظام القانوني الخاص به بشكل دقيق من خلال:

- ❖ تحديد مدة التوقيف التحفظي سواء بسبب المتابعة بسبب خطأ جسيم قد يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو بسبب متابعة جزائية لا تسمح للموظف بالبقاء في منصبه.
- ❖ الحد من السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في مجال التوقيف التحفظي خصوصاً أنه ذو طابع احتياطي لا يتطلب كل هذه السلطات لصالح الإدارة.
- ❖ إلزام السلطة الإدارية المختصة بضرورة تسبيب قرار التوقيف التحفظي بشكل مفصل مما يسهل على القضاء الإداري بسط رقابته عليه سواء رقابة المشروعية أو رقابة التناسب تطبيقاً للمبدأ العام الوارد في المادة رقم 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.

- ❖ التنصيص على الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف الموقوف لتجنب انتهاك حقوق الموظف وكذا تهرب الموظف الموقوف من الواجبات المفروضة عليه بحكم خصوصية المركز القانوني للموظف الموقوف.
- ❖ لابد من إقرار القضاء الإداري الجزائري بسلطته في رقابة القرارات القاضية بالتوقيف التحفظي للموظف العام بشكل منفصل عن القرارات الصادرة في شأن المتابعة التأديبية، إذ تبسط الرقابة على الاختصاص، الغاية، والأسباب الداعية لإصدار القرار وكذا محله، لأن بسط القضاء لرقابته من شأنه أن يسد الفراغ التشريعي ضماناً للحد من تعسف الإدارة.

قائمة المصادر والمراجع المعتمد عليها:

أولاً: قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

النصوص التشريعية:

1-الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، يتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 46 صادرة في 08 جوان 1966، الجزائر.

2-القانون رقم 83-12، المؤرخ في 02 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية عدد 28، صادرة بتاريخ 03 جويلية 1983، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-15، المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، الجريدة الرسمية عدد 78، صادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2016، الجزائر.

3-المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13، صادرة في 24 مارس 1985، الجزائر.

4-القانون رقم 47 لسنة 1987، المؤرخ في 18 جويلية 1987، المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة، معدل ومتمم، الجريدة الرسمية عدد 29، تابع ب لسنة 1987، المؤرخة في 20 جويلية 1987، مصر.

5-المرسوم التنفيذي 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية عدد 13، صادرة بتاريخ 27 مارس 1990، الجزائر.

6-المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية عدد 31، صادرة بتاريخ 28 جويلية 1990، الجزائر.

7-الأمر رقم 06-03، المؤرخ في15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، الجزائر.

8-القانون رقم 81 لسنة 2016، المؤرخ في 01 نوفمبر 2016، المتعلق بالخدمة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 43 مكرر أ، المؤرخة في 01 نوفمبر 2016، مصر.

الكتب:

1-أحمد رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة الجزائر، 2004.

2-بركات عمر فؤاد، الوقف الاحتياطي، المكتبة العلمية، القاهرة، 1980.

3-بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2018.

4-جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، المحمدية، الجزائر.

5-خلف فاروق، منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، دار هومة، الجزائر، 2019.

6-رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال (فقهاً وقضاءاً)، دار النهضة العربية، 1999.

7-سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.

8-عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية (مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام)، دار الكتاب الحديث، مصر 2008.

9-علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

10-ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

11-محمد سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، القسم الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1987.

12-ممدوح طنطاوي، الموسوعة التأديبية، الجزء الثالث (الأدلة التأديبية)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009.

13-هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

الأطروحات والرسائل:

1-عطاء الله أبو حميدة، الفصل التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي للعامل، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1990.

2-عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1979.

3-مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، الطبعة الأولى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1984.

4-رائد محمد عادل خليل بيان، كف يد الموظف العام عن العمل، رسالة ماجيستير تخصص قانون عام، كلية الدراسات القانونية، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، 2008.

المقالات:

1-مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد رقم 12، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 2014، الرغاية، الجزائر.

2- مهند نوح، آثار قرار كف اليد، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني، المجلد رقم 31، 2015،كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا.

القرارات والأحكام القضائية:

1-قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 22 سبتمبر 1993، المتعلق بقضية السيد (X).

2-قرار الغرفة الثامنة بالمحكمة الإدارية بمرسيليا رقم MA0335514، الصادر في 10 نوفمبر 2015، المتعلق بقضية السيدة (X).

ثانياً: قائمة المصادر والمراجع باللغة الأجنبية:

Les articles:

1-P. Laurent G. Liet-Veaux: Suspension et application des règles du cumul, revue administratif, p 34.

Les lois:

1-Loi 83-634, du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, France.