

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

A study in the conceptual framework of the precautionary arrest of the employee

بلعربي بلقاسم*، رحماني وليد

¹ جامعة المدية (الجزائر) blk.belarbi@gmail.com² مؤسسة البلدية 02 (الجزائر)، waliddroit26@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/12/06 تاريخ القبول: 2022/12/13 تاريخ النشر: 2023/01/31

ملخص:

تتناول هذه الدراسة موضوع التوقيف التحفظي عن العمل للموظف في التشريع الجزائري و هذا من خلال التطرق الى مختلف التعاريف الواردة لهذا الاجراء، بالإضافة الى تحديد شروط و أسباب وحالات اللجوء اليه، و كذلك الطبيعة القانونية له و يعتبر هذا الإجراء الإداري المؤقت الذي تتخذه سلطة التعيين في حق الموظف في حال ارتكابه خطأ جسيماً أو في حالة المتابعة الجزائية للموظف، و يمتد هذا الإجراء الى غاية الفصل النهائي في وضعية الموظف تأديبياً أو جزائياً، و توصلنا في ختام هذه الدراسة إلى أنه إجراء خطير قد يمس بالحقوق المالية للموظف، حيث يتلقى نصف راتبه لمدة لا تتجاوز ستة أشهر إضافة الى حرمانه من الترقية طيلة مدة توقيفه عن عمله.

كلمات مفتاحية: التوقيف التحفظي عن العمل، المتابعة الجزائية، الخطأ الجسيم.

Abstract:

This study deals with the issue of the precautionary suspension from work for the employee in the Algerian legislation, and this is by addressing the various definitions contained for this procedure, in addition to specifying the conditions, reasons and cases of resorting to it, as well as its legal nature. The right of the employee in the event that he commits a serious mistake or in the case of disciplinary follow-up to the employee, and this procedure extends until the final dismissal of the employee's status, disciplinary or penal, and we concluded at the conclusion of this study that it is a dangerous procedure that may affect the financial rights of the employee, as he receives half of his salary for a period It does not exceed six months, in addition to depriving him of promotion throughout the period of his suspension from his work.

Keywords: precautionary suspension from work; penal follow-up; gross error.

مقدمة

من المبادئ المتعارف عليها في القانون الجنائي أن كل شخص بريء حتى تثبت إدانته والأصل في أي شخص افتراض البراءة والموظف كغيره من الأشخاص في وظيفته معرض لارتكاب الأخطاء فبارتكابه لبعض هذه الأخطاء يجعله عرضة للمتابعة التأديبية من قبل إدارته.

غير انه ونظرا لجسامة بعض الأخطاء و خطورتها و حفاظا على حسن سير المرفق العام فإنه في حالة ارتكاب الموظف لأخطاء جسيمة أو تعرضه لمتابعات جزائية قد يحمل الإدارة على اتخاذ إجراءات مؤقتة تستدعي إيقاف الموظف عن وظيفته مؤقتا و هو ما يسمى بالتوقيف التحفظي عن العمل إلى غاية الفصل في قضيته غير ان غياب الموظف في بعض الحالات قد يؤثر على السير الحسن للمرفق خاصة اذا كان موظف ذو كفاءة عالية في أداء مهامه.

و عليه إن وضعية الموظفين اليوم داخل الإدارة تشهد العديد من التعسفات نظرا لخطورة هذا الإجراء من جهة و لاحتمال تعسف السلطة التأديبية في اللجوء إليه و ما يترتب عليه من أضرار اتجاه الموظفين كان لزاما على المشرع وضع قواعد و ضمانات تحمي الموظفين ضد هذا الإجراء .

من هنا تظهر أهمية موضوع حماية الموظف ضد اجراء التوقيف التحفظي و الحفاظ على حقوقه خلال فترة توقيفه خاصة اذا تمت تبرئة سواء جزائيا أو تأديبيا.

مما سبق بيانه ارتأينا أن تتمحور إشكالية هذه الورقة البحثية حول ضمانات الحماية التي كرسها المشرع لحماية الموظفين الموقوفين تحفظيا.

للإجابة عن هذه الاشكالية قسمنا موضوع البحث إلى محورين تطرقنا في المحور الأول الى مفهوم التوقيف التحفظي من خلال تعريفه و بيان حالات اللجوء اليه و شروطه أما المحور الثاني فخصصناه لدراسة لطبيعة هذا الاجراء و الآثار المترتبة عليه.

المحور الأول: مفهوم التوقيف التحفظي

سوف نتطرق في هذا المحور الى مفهوم التوقيف التحفظي من خلال دراسة مختلف التعاريف التشريعية و الفقهية و القضائية لهذا المصطلح كما قيد المشرع هذا الاجراء بشروط و قيود للحد من تعسفات السلطة الإدارية حين لجوءها إليه و هذا وفقا للنقاط التالية:

أولاً: تعريف التوقيف التحفظي

سوف نتطرق في هذه النقطة الى مختلف التعاريف الواردة بشأن التوقيف التحفظي سواء التشريعية ، الفقهية أو القضائية و ذلك وفق ما يلي:

1- التعريف التشريعي

إن المتأمل في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية فإنه لا يوجد أي تعريف واضح ودقيق للتوقيف التحفظي بالرغم من النص على هذا الإجراء الا أن المشرع لم يحدد تعريفا له و انما اكتفى بالنص على حالات و شروط اللجوء اليه بذلك تاركا مهمة وضع التعاريف للفقه و القضاء في محاول منهم لوضع تعريف لهذا الاجراء.

2- التعريف الفقهي

أمام عدم تطرق المشرع لتعريف التوقيف التحفظي فقد حاول العديد من الفقهاء وضع تعريف له و من بين التعريفات التي جاء بها الفقه للتوقيف الاحتياطي نذكر:
تعريف الأستاذ سعيد بوشعير الذي عرفه بأنه إجراء أو تدبير إداري داخلي يصدر عن السلطة الإدارية في حالة ارتكاب أخطاء خطيرة تؤدي إلى عدم صلاحية استمرار الموظف في مزاولة وظيفته، بل يقتضي الصالح العام إبعاده مؤقتًا عن الوظيفة حتى يفصل في أمره*.

و عرفه أيضا مفوض الحكومة الفرنسية جاك ريغو Jacques Rigaud؛ أن الإيقاف هو قرار يسمح بالعزل المؤقت من الخدمة للعون الذي يخضع لإجراءات تأديبية وربما جنائية. والغرض الوحيد منه هو تجنب الفضيحة أو الإحراج الذي قد ينجم عن التواجد الفعلي في وظيفة عمومية لموظف يشتبه في ارتكابه سوء سلوك جسيم، وتسهيل ممارسة الإجراءات التي يجب اتخاذها على الفور ضده†.

كما عرفه الفقيه René Chapus بأنه إجراء تحفظي تقوم من خلاله الإدارة بإيقاف الموظف عن عمله بصفة مؤقتة وذلك في حالة ما ارتكب خطأ جسيماً فيمنع عن أعمال وظيفته طيلة مدة وقفه‡.

و يعرفه الأستاذ Jean François Lachaum بأنه هو عبارة عن إجراء يسمح بخروج الموظف من العمل مؤقتا في انتظار النطق بالعقوبة التأديبية، ويجب اتخاذه فورا من طرف المجلس التأديبي§.

لكن هذا الإجراء يمكن أن يخفي قرارًا تعسفياً. هذه هي الطريقة التي يجتمع بها المشرع والسوابق القضائية لإنشاء بعض الجوانب المتعلقة بالتعليق.

3- التعريف القضائي

بالاطلاع على مختلف القرارات القضائية الصادرة في هذا المجال فقد تكاد تنعدم القرارات الصادرة في شأن تعريف هذا الإجراء إذا نجد قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 01 جوان 1985 و الذي عرفه بأنه إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة و من ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء و لكن للموظف الحق في طلب لتعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه**.

* سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 66-133 دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1981، ص 121.

† Abdelkader Khadir, les garanties disciplinaires de la fonction publique, EDITION HOUMA, ALGER, 2013, p 349 .

‡ René Chapus, droit administratif général, tome 02, 8ème édition, montchrestien, 1995, p 303.

§ Jean François, Lachaum, la fonction publique, bibliothèque de droit publique, 1ère édition, paris, p 97 .

** الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 39742 مؤرخ في 01 جوان 1985 قضية (ب.ر) ضد مدير التربية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1989 ص 200-201 .

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

فلاحظ من خلال هذه التعريفات على أنها تشترك جميعها في نقاط مختلفة ألا وهي أن التوقيف إجراء احتياطي استعجالي وليس عقوبة تأديبية، كما تجمع هذه التعريفات على أنه يتم بموجبه قطع علاقة العمل بصفة مؤقتة أي وقف مؤقت لعلاقة العمل .

ثانيا : أسباب التوقيف التحفظي

من أجل حماية الموظف أثناء فترة التوقيف التحفظي فقد قيد المشرع حالات اتخاذ السلطة الإدارية لهذا الإجراء ولقد اختلفت التشريعات الوظيفية في تحديده لأسبابه و نميز في هذا الصدد بين ثلاث اتجاهات:

1- الاتجاه الأول

يرتكز أصحاب هذا الاتجاه على خطورة الجرم المرتكب كمبرر للوقف فإن سلطة التوقيف تصدر قرارها بالاستناد إلى جسامة الخطأ المرتكب ومن التشريعات التي أخذت بهذا الاتجاه فرنسا.

2- الاتجاه الثاني

هذا الاتجاه يأخذ بمعيار مصلحة التحقيق ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مصلحة التحقيق القائم أو الوشيك كسبب للوقف* فإذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي توقيف الموظف المتهم عن عمله مؤقتا من عدمه، وذلك بغض النظر عن الاعتبارات الأخرى ومن التشريعات التي أخذت بهذا الاتجاه نذكر المشرعين الأردني والمصري†.

3- الاتجاه الثالث

يستند إلى أكثر من سبب للوقف التحفظي هذا الاتجاه لا يخول للسلطة المختصة توقيف الموظف تحفظياً لأكثر من سبب لكن هذه الأسباب قد تكون محدّدة مسبقاً أو غير محدّدة تبقى متروكة للسلطة التقديرية للسلطة المختصة ومن بين التشريعات التي تتبع هذا الاتجاه التشريع اللبناني، التشريع السوري‡.

أما بخصوص موقف المشرع الجزائري وانطلاقاً من المادتين 173 و174 من قانون الوظيفة العمومية نلاحظ أنه قد سار على نهج المشرع الفرنسي وأخذ بمعيار جسامة الخطأ كمبرر لاتخاذ إجراء التوقيف وانطلاقاً من الفقرة 01 من المادة 173 السالفة الذكر والتي نصت على أنه: " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبات الدرجة الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً...." تطبيقاً لهذه الفقرة يجب علينا الرجوع إلى المادة 181 من قانون الوظيفة العامة والتي حددت الأخطاء الجسيمة من الدرجة الرابعة والموجبة لإجراء التوقيف التحفظي و التي تتمثل في:

* براهيمى سميحة، الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2012، ص 80 .

† حاج سعيد يوسف الجزائري، الفصل التأديبي للموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، 2015، ص 84.

‡ براهيمى سميحة، المرجع السابق، ص 84.

- الاستفادفة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعى أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدًا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر*.

و بما أن المشرع لم يحدد الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة على سبيل الحصر نظرا لارتباط الأخطاء المهنية بالواجبات الوظيفية التي يصعب حصرها الأمر الذي يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الأخطاء و استعمال سلطاتها التقديرية في مجال التوقيف التحفظي .

و عليه بتوفر حالة من هذه الحالات تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف تحفظيا الى غاية الفصل النهائي في وضعيته، إضافة الى حالة متابعته جزائيا أيضا يستدعي الأمر توقيفه عن مهامه مؤقتا الى غاية تسوية وضعيته.

ثالثا : شروط إجراء التوقيف التحفظي

باستقراء المادتين 173 و 174 من الأمر 03/06 نستخلص أن للوقف التحفظي شروط يجب توفرها حتى تستطيع السلطة التي لها صلاحية التعيين اتخاذ هذا الإجراء و تتمثل هذه الشروط في :

الشرط الأول: وجود تحقيق مفتوح مع الموظف المراد توقيفه

نظرًا لأن سبب وقف الموظف عن الوظيفة هو إجراء التحقيق معه الأمر الذي يعني بدهاء ضرورة وجود تحقيق مفتوح معه اقتضت المصلحة إيقافه[†]، وذلك حتى لا يؤثر على حسن سير التحقيق و المقصود من وجوب التحقيق هنا هو التحقيق التأديبي و هو المقصود من النصوص القانونية و التي تبين على وجه التحديد السلطة المختصة بقرار وقف الموظف، إذ أنها لا تملك و لا تباشر الا التحقيق التأديبي،و يرى الدكتور عبد الفتاح حسن بأن قرار التوقيف الاحتياطي مخصص السبب حيث يكمن سببه في تحقيق يجرى مع الموظف و أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك[‡]، و لقد اختلف الفقه في تحديد المقصود بعبارة مصلحة التحقيق حيث فسرها البعض تفسيراً ضيقاً بينما توسع البعض في ذلك بينما هناك رأي ثالث تبنى موقفاً وسطاً بينهما و ذلك على النحو التالي :

1- التفسير الضيق لعبارة مصلحة التحقيق :

ذهب أصحاب هذا الرأي الى أنه يجب أن يكون هناك تحقيقاً قائماً بالفعل مع الموظف الصادر في مواجهته قرار التوقيف باعتباره مشروعاً وأن يكون هذا التوقيف لمصلحة

* المادة 180 من الأمر 03-06 .

† عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، طبعة 2008، ص 153.

‡ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر 1964، ص 307.

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

التحقيق و يستند أصحاب هذا الرأي الى أن التوقيف الاحتياطي قد شرع لتسهيل مهمة التأديب، و عليه يجب أن تستمد الإدارة سبب القرار الإداري الصادر بالتوقيف من مقتضيات التأديب بأوضاعه المختلفة، و انتقد أصحاب هذا الرأي بسبب اتخاذهم المصلحة العامة مبررا للتوقيف و اعتبروها فكرة واسعة غير محددة المعالم و تظهر صعوبة الأخذ بها في مجال الاجراءات التأديبية نظرا لوجود شكليات معينة و دقيقة، كما أن الاخذ بفكرة المصلحة العامة يؤدي الى وقف الموظف لمجرد الاشتباه دون أن يكون هناك تحقيق أصلا مما يفتح المجال الى وقف لمجرد وجود الشائعات*.

2_ الاتجاه الموسع لعبارة مصلحة التحقيق

هذا الاتجاه توسع في تفسير عبارة مصلحة التحقيق التي تعد سببا للوقف الاحتياطي حيث لم يتقيد بالمفهوم اللفظي فإذا كان النص قد أجاز التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق فإنه من باب أولى أن يكون التوقيف جائزا إذا اقتضته المصلحة العامة و هو ما يتفق مع روح النص و غن كان لا يتفق مع لفظه و بني هذا الرأي على ضرورة ما تقتضيه المصلحة العامة من صون للوظيفة، و عليه فأنصار هذا الاتجاه يرون بأن التوقيف عن الوظيفة قد يقتضيه الصالح العام و إن لم تقتضيه مصلحة التحقيق فيجوز بمفهوم الموافقة لا بمفهوم عبارة النص و من ثم فقد أجاز النص التوقيف إذا اقتضته مصلحة التحقيق فمن باب أولى يجوز التوقيف إذا اقتضاه الصالح العام و عليه لا يوجد فرق بين مصلحة التحقيق و الصالح العام.†

3_ الاتجاه الوسط

هذا الاتجاه يقوم على دمج مصلحة التحقيق في المصلحة العامة حتي يتم التوصل الى مبرر لوقف الموظف عن عمله ، كما أنه لا يشترط هذا الاتجاه لصحة التحقيق أن يكون الموظف منذرا بالتحقيق فقد يكون هذا التحقيق انتهى فعلا و مع ذلك يجوز وقف الموظف لخطورة التهم المنسوبة إليه و التي لا يجوز معها مباشرته لأعمال وظيفته حفاظا للوظيفة العامة.

و عليه إذا كان الاتجاه الأول يجعل من مصلحة التحقيق مبررا وحيدا للوقف الاحتياطي عن الوظيفة و الاتجاه الثاني يرى في تحقيق المصلحة العامة مبررا لاتخاذها، فهناك رأي وسط بينهما يذهب إلى وقف الموظف إذا تطلبت مصلحة الوظيفة العامة ذلك أو إذا اقتضته مصلحة التحقيق، مما يجعل دواعي الحصر تنحصر في إحدى هاتين المصلحتين السابقتين.‡

* عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 309.

† محمد العنتري ، الوقف الاحتياطي ،الملتقى الوطني الرابع حول الحماية القانونية لأعوان المؤسسات و الإدارات العمومية في الجزائر بين النص و التطبيق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة ، يومي 02 و 03 ماي 2018، ص 7.

‡ محمد العنتري ،المرجع السابق، ص 7، نقلا عن محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه ، جامعة عين الشمس ، مصر 1967، ص 213.

بناء على ما تقدم فإنه من الأولى الأخذ بالاتجاه الأول باعتباره يتماشى مع الغاية من اتخاذ إجراء التوقيف التحفظي كإجراء وقائي احترازي و لا يرتقي إلى مصاف العقوبات التأديبية.

الشرط الثاني: صدور قرار التوقيف من السلطة المختصة

حدد المشرع الجهة الإدارية المختصة باتخاذ إجراء التوقيف التحفظي عن العمل و لم يتركها دون تنظيم و جعلها من الاختصاص المطلق للسلطة التي لها صلاحية التعيين دون أن تشاركها في ذلك أي سلطة أخرى و هذا ما يمكن اعتباره في حد ذاته حماية للموظف حيث لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية بهذا الخصوص و يتم تبليغ الموظف بمقرر التوقيف عن طريق الرئيس السلمي*.

الشرط الثالث: التقيد بالمدة المحددة قانوناً للوقف التحفظي

إذا كان المشرع قد أسند صلاحية وقف الموظف تحفظياً للسلطة التي لها صلاحية التعيين، فإنه يتوجب على هذه الأخيرة التقيد بمدة زمنية معينة و التي تختلف باختلاف موضوع المتابعة فإذا كان الموظف موضوع متابعة تأديبية مهنية بسبب ارتكابه خطأ جسيم، فإنه بالرجوع إلى أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر 03/06 نلاحظ أن المشرع لم يحدد مدة التوقيف التحفظي مباشرة وبدقة مما جعل هذه المواد تثير اللبس و الغموض†، غير أنه يمكن استنتاج مدة التوقيف التحفظي ضمناً، و هو ما يتضح لنا من خلال ذكر المشرع عبارة (إذا لم تبت اللجنة المتساوية الأعضاء في الأجل المحددة...)و عليه فإذا لم يحترم المجلس التأديبي الأجل القانونية المحددة للفصل في الدعوى التأديبية و المحددة من قبل المشرع بـ 45 يوماً ابتداءً من تاريخ معاينة الخطأ من أجل أن تخطر السلطة التي لها صلاحية التعيين المجلس التأديبي هذا فيما يخص الإخطار، و كذلك ألزم المشرع المجلس التأديبي بالفصل في القضية المطروحة عليه في أجل لا تتعدى 45 يوماً أخرى و هكذا تصبح الأجل النهائية محددة بـ 90 يوماً للفصل في قضية الموظف و هي نفسها المدة التي يتم خلالها توقيفه. هذا إذا ارتكب خطأ جسيماً يؤدي إلى توقيع عقوبة من الدرجة الرابعة.‡

أما إذا كان التوقيف بسبب المتابعة الجزائية فقد يتجاوز التوقيف المدة المذكورة أعلاه نظراً إلى طول و مدة الفصل في القضايا الجزائية حيث أنه لا تسوى وضعيته إلا بعد الفصل النهائي في الدعوى الجزائية، و قضى مجلس الدولة في إحدى قراراته بعدم استفادة الموظف من تعويض عن فترة توقيفه التي دامت 21 شهراً و رفض تعويضه بسبب أن المتابعة

* المادة 174 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

† بوخضرة إبراهيم، أثار احالة الموظف على التأديب، مجلة أفاق علمية، المركز الجامعي تمنغاست، العدد 01 سنة 2019، ص 291.

‡ المواد 173 ، 174 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

الجزائية غير مسؤولة عنها الإدارة ، و من هنا يتضح لنا أنه تم توقيف الموظف تحفظيا بسبب متابعته جزائيا لمدة 21 شهرا.*

المحور الثاني : طبيعة التوقيف التحفظي و آثاره

أولا : طبيعة التوقيف التحفظي

يتضح لنا من خلال مجموعة التعاريف المقدمة بخصوص التوقيف التحفظي أنه إجراء يتميز بمجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي :

1- إجراء إداري مؤقت:

فهو إجراء إداري مؤقت يتوقف إنتاج آثاره القانونية بعد مدة زمنية معينة إما بعودة الموظف إلى منصب عمله ما لم يكن وقع عليه عقوبة التسريح أو العزل أو بانتهاء علاقته مع الإدارة إذا عوقب بالفصل[†]، وغالبية التشريعات الوظيفية تحدد مدة معينة للوقف الاحتياطي لا يمكن للسلطة المختصة تجاوزها وقد حددها المشرع الجزائري بحددها الأقصى لمدة لا تزيد عن شهرين، تقوم خلالها الإدارة بعرض القضية على اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي حيث أنه إذا لم يفصل في القضية في الآجال المحددة بشهرين من تاريخ صدور قرار التوقيف يعاد الموظف إلى منصب عمله مع استرجاعه لكافة حقوقه التي فقدتها أثناء فترة توقيفه باستثناء الحالة التي يكون فيها الموظف محل متابعة جزائية فهنا تستمر فترة التوقف إلى غاية الفصل في القضية من قبل الجهة القضائية المختصة[‡] وتنتهي مدته بالفصل في القضية التأديبية سواء بالإدانة أو بالبراءة أو بانتهاء الميعاد القانوني المحدد. فهو إجراء تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين حفاظا على السير الحسن للمرفق العام و كذلك حفاظا على مصلحة الموظف .

2- التوقيف التحفظي لا يعد عقوبة تأديبية

لقد استقر القضاء الإداري الجزائري على أن التوقيف الاحتياطي للموظف هو إجراء إداري وليس عقوبة تأديبية وهو ما جسده قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في القضية رقم 12168 للحكم الصادر في 09 ماي 1975 والتي تتلخص وقائعها في أن السيد قديمة مصطفى رفع دعوى إلغاء ضد قرار وقفه عن وظيفته وطرده من المسكن الوظيفي المقترح له باعتباره مدير مدرسة خاصة بالمكفوفين الصادر عن السيد وزير الصحة بتاريخ 02 مارس 1974، وحكمت الغرفة الإدارية في حكمها بأن التوقيف ليس بعقوبة وإنما هو إجراء يتبع تتخذه الإدارة قبل تحريك الدعوى التأديبية[§].

* مجلس الدولة الغرفة الثانية، قرار رقم 10847، صادر بتاريخ 15/06/2004، قضية (خ.ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة و من معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 147-149.

† ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2003، ص 91.

‡ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2004 ، ص 113.

§ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 122.

وفى قرار ثان لها اعتبرت الغرفة الإدارية أيضا بأن التوقيف التحفظي إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة ومن ثم فهو لا يرتقي إلى درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء وذلك في قرارها الصادر في 01 جوان 1985* المذكور سابقا، وبالتالي فهو إجراء ورد ذكره في نص مستقل بعيدا عن النصوص المتعلقة بالعقوبات التأديبية فلا يعدو أن يكون عقوبة تأديبية لأن القول بذلك يجعلنا أمام خرق واضح لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية والذي مقتضاه عدم إمكانية توقيع عقوبة تأديبية غير منصوص عليها في قائمة العقوبات الواردة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن اعتباره من العقوبات التأديبية يجعلنا أمام تعدد العقوبات عن فعل واحد.

ولقد أكدت التعلية رقم 267 عند استعمالها لفظ التوقيف التحفظي عند توضيحها لكيفية تطبيق المادتين 173 و 174، و عليه فهو ليس عقوبة تأديبية لأن هذه الأخيرة تصدر في حالة الادانة بارتكاب خطأ مهني في حين يتخذ التوقيف التحفظي عن العمل في حالة اتهام الموظف المعني بخطأ مهني جسيم أو كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقاءه في منصبه والتي قد يتم الفصل فيها ببراءته أو إدانته.

و عليه فهو يعد إجراء اداري وقائي يتخذ كتدبير داخلي و ليس كعقوبة تأديبية و ذلك بهدف ضمان السير الحسن للمرافق العامة و تحقيق مصلحة الوظيفة العامة و تستمد الادارة سلطتها في اصداره من سلطتها الرئاسية التي تملك بموجبها حق الاشراف و الرقابة اتجاه موظفيها لذلك لا تنقيد عند اتخاذ هذا الاجراء بالضمانات التأديبية ، إذ لا يكتسي هذا الاجراء طابع تأديبي لأنه يهدف الى تفادي الاحراج الذي قد يسببه بقاء الموظف المتهم بارتكاب خطأ جسيم في الوظيفة.

3_ التوقيف التحفظي عن العمل اجراء استعجالي

حيث يعتبر هذا الاجراء استعجاليا تتخذه السلطة الادارية بصفة فورية و سريعة دون ان تملك أية سلطة بذلك فبمجرد أن يصل الى علمها وجود حالة من الحالات القانونية للتوقيف و تؤكد أيضا التعلية رقم 267 الصادرة عن المجير العام للوظيفة العامة بنصها " و يجدر التذكير من جهة اخرى أن التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية يتم ابتداء من تاريخ تلقي الهيئة المستخدمة إخطارا من النيابة العامة بالشروع الفعلي في تحريك الدعوى العمومية و في حالة عدم تلقيها إخطار بذلك يتم ابتداء من تاريخ علمها يقينا بالمتابعة الجزائية و ليس من تاريخ ايداع الشكوى ضد الموظف " .^أ

ثانيا : اثار التوقيف التحفظي

يترتب على وقف الموظف تحفظيا العديد من النتائج التي تؤثر على المركز الوظيفي للموظف فعلى الرغم من عدم إمكانية ممارسته وظيفته طيلة مدة توقيفه باعتبارها حالة

* الغرفة الإدارية المجلس الأعلى، قرار رقم 39742 مؤرخ في 01 جوان 1985 قضية (ب.ر) ضد مدير التربية، مجلة المحكمة العليا، العدد 1989/03، ص 200.

† التعلية رقم 267 المؤرخة في 2016/01/19 تتعلق بكيفية تطبيق المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 03/06 صادرة عن المدير العام للوظيفة العمومية موجهة الى المدير العام للأمن الوطني

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

قانونية تتوقف فيها أعمال وظيفته و هو ما يؤدي بالضرورة إلى التأثير أيضا على حقوقه خاصة فيما يتعلق بالراتب الذي يتلقاه وكذا استفادته من الترقية.

1- : الاثار بالنسبة للراتب

و يمكن تعريف الراتب على انه المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل الوظيفة التي يشغلها* فهو يعتبر أحد الحقوق المالية و هو ما يؤكد الطابع القانوني للعلاقة الوظيفية[†] ويتقاضى الموظف أثناء فترة توقيفه نصف راتبه الرئيسي إضافة إلى مجمل المنح ذات الطابع العائلي هذا في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يستوجب توقيع عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة[‡]، أما في حالة المتابعة الجزائية للموظف فقد حدد المشرع مدة استفادته بجزء من راتبه بأن لا تتجاوز ستة أشهر مع احتفاظه بحقه في المنح العائلية§ على أن يسترجع الموظف كامل حقوقه والأجزاء التي خصمت منه طيلة فترة توقيفه في الحالات التالية:

- حالة تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه.

- في حالة اتخاذ عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة في حقه.

- حالة عدم تقيد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالأجال المحددة للبت.**

فاحتفاظ الموظف بنصف راتبه إضافة الى المنح ذات الطابع العائلي من شأنه حماية الموظف الموقوف تحفظيا غير أنه ما ينقص من هذه الحماية هو حرمانه من تقاضي النصف 2/1 من راتبه الرئيسي و كذا العلاوات و التعويضات بما يلحق الأذى به و بعائلته بدون مبرر و ذلك للأسباب التالية :

- حرمان الموظف من راتبه بسبب تغيبه عن العمل و هذا لا ينطبق على اجراء التوقيف التحفظي الذي يتم بموجبه ابعاد الموظف اجباريا عن وظيفته كما يعد هذا الإجراء اجراء تحفظيا.

- إن حرمان الموظف من جزء من راتبه يحتمل اما عقوبة مقنعة أو الجمع بين عقوبتين، حيث يتم الجمع بين هذه الأخيرة و إجراء خصم نصف راتبه هذا ما يفهم من نص المادة 173 فمن الضروري أن يتقيد المشرع بمبدأ المساواة بين الموظفين باعتباره مبدأ دستوري بغض النظر عن المرفق العام الذين يعملون به إذ نجده منح للقاضي حق تقاضي كامل راتبه خلال التوقيف التحفظي فاستنادا لما سبق فمن الضروري الاحتفاظ للموظف بكامل راتبه .

2- : الاثار بالنسبة للترقية

*المواد 173 ، 174 من الأمر 03-06 .

† علي خطار الشنطاوي، القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2009، ص 53.

‡ عمار بوضياف، الوظيفة العامة ، في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2015، ص 121.

§ المادة 173 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

** المادة 173 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

تعتبر الترقية من أهم الحقوق التي يستفيد منها الموظف خلال مساره المهني لما لها من أثر مادي ومعنوي بالنسبة له فأى موظف يلتحق بالوظيفة يطمح إلى تحسين قدراته والارتقاء إلى قمة سلم الوظيفة العامة* وإذا كان الأمر 03-06 جاء مفصلاً لأحكام الترقية فيما يتعلق بأشكال الترقية وطرقها مع الإحالة إلى التنظيم في بعض المسائل الدقيقة والتفصيلية فإنه بالمقابل قد خلى من أي نص يتطرق إلى مسألة موانع الترقية أو الأسباب التي تحول دون استفادة الموظف من حقه في الترقية.†

مما يجعلنا نتساءل عن غاية المشرع من وراء عدم تطرقه لهذه الأحكام فهي تحتمل عدة تأويلات فقد نرى أنه حماية للموظف وحفاظاً على أهم حق من حقوقه لم يشأ المشرع النص عليه، كما نطرح في هذا الصدد سؤالاً حول مدى اعتبار فترة التوقيف فترة عمل فعلية أم لا بالرجوع إلى المادة 154 من الأمر 03-06 فإن فترة التوقيف لا تعد فترة عمل فعلية وبالتالي لا يمكن احتسابها أقدمية يستفيد الموظف بموجبها من الترقية.‡ والمشرع المصري قد فصل في هذه المسألة وقرر بعدم جواز ترقية الموظف المحال على المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو التوقيف.§.

وفي الأخير نستنتج أن ترقية الموظف أثناء فترة توقيفه لا يتضح إلا بعد استكمال التحقيق وبناء على ما يوقع عليه من عقوبة تأديبية فقد يصدر بحقه عقوبة التنزيل في الدرجة مما يوحي بعدم إمكانية استفادته من الترقية أثناء فترة توقيفه** أما في حالة تبرنته فقد يتم ترقيته بصفة عادية .

خاتمة

بناء على ما تقدم أصبح من الواضح أن التوقيف التحفظي لا يعدو أن يكون الإجراء الإداري تلجأ إليه الإدارة حفاظاً على حسن سير المرفق العام و على الرغم من أنه ليس بعقوبة تأديبية إلا أن آثاره أخطر من آثار العقوبة التأديبية خاصة على حقوق الموظف و التي تصل إلى وقف الراتب لمدة غير محددة و هو ما يعود بالسلب على الموظف .

أصبح من الضرورة حماية الموظف من تعسف الإدارة في اللجوء إلى هذا الإجراء لما له من خطورة على حقوقه و على مركزه الوظيفي و هذا من خلال الإبقاء على راتب الموظف الرئيسي دون تقييده بمدة 6 أشهر فكان من الأفضل على المشرع عدم تقييده بمدة معينة خاصة و أنه في بعض الحالات يتم توقيف الموظف لأكثر من 12 شهر فكلما طال مدة توقيفه كلما زادت وضعيته الاجتماعية سوءاً خاصة إذا كانت له عائلة يعيلها .

*Khalil FENRI, Promotion et avancement dans la fonction publique, actes de colloque la fonction publique aujourd'hui, Tunis 12 et 13 décembre 2008, centre de publication universitaire, Tunis 2009, p 223.

† بوخضرة ابراهيم، المرجع السابق ، ص 291.

‡ المادة 154 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

§ حاج سعيد يوسف الجزائري، المرجع السابق، ص 86 .

** المادة 163 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

دراسة في الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي للموظف

فبالرغم من خطورة اجراء التوقيف التحفظي الا أن المشرع لم يمنح للموظف اي ضمانات في مواجهة الادارة عند لجوءها الى هذا الاجراء اضافة الى ذلك لم يلزم المشرع السلطة التي لها صلاحية التعيين تسبب قرارها بالتوقيف التحفظي باعتبار التسبب من أهم ضمانات حماية الموظف من تعسف الادارة في استعمال هذا الاجراء .

و على ضوء النتائج المتوصل اليها ارتأينا وضع بعض الاقتراحات كما يلي :

- ضرورة منح الموظف امكانية الطعن في مقرر التوقيف التحفظي باعتباره إجراء خطير فمنحه حق الطعن يشكل ضمان له لحمايته من التعسف .

- عدم تقييد مدة منح الموظف لنصف الراتب بمدة ستة أشهر و جعلها مساوية لمدة التوقيف التحفظي مع منح الموظف راتب يساوي على الأقل الاجر الوطني الأدنى المضمون لما لحالة التوقيف التحفظي من خطر على الوضعية الاجتماعية للموظف .

ضرورة نص المشرع على تسبب السلطة التي لها صلاحية التعيين لمقرر التوقيف التحفظي مع منح الموظف إمكانية الطعن فيه .

قائمة المراجع

أولا : المؤلفات باللغة العربية

- 1- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر 1964.
- 2- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66-133 دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1981.
- 3- ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2003.
- 4- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2004.
- 5- عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، طبعة 2008.
- 6- علي خطار الشنطاوي، القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان 2009.
- 7- عمار بوضياف، الوظيفة العامة ، في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2015.

ثانيا : المؤلفات باللغة الأجنبية

- 8- René Chapus, droit administratif général, tome 02, 8ème édition, montehrestien, 1995.
- 9- Abdelkader Khadir, les garanties disciplinaires de la fonction publique, EDITION HOUMA, ALGER, 2013.
- 10- Jean François, Lachaum, la fonction publique, bibliothèque de droit publique, 1er édition, paris.
- 11- ALAIN PLANTEY 'traite pratique de la fonction publique ' ، 1 L G D J .

ثالثا : الأطروحات

- 12- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه ، جامعة عين الشمس ، مصر 1967.
- 13- براهيم سميحة، الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2012.

14- حاج سعيد يوسف الجزائري، الفصل التأديبي للموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، 2015.

رابعاً : المقالات

15- بوخضرة إبراهيم، أثار احالة الموظف على التأديب، مجلة أفاق علمية، المركز الجامعي تمنغاست، العدد 01 سنة 2019.

خامساً : المداخلات

16- محمد العنثري ، التوقيف الاحتياطي ،الملتقى الوطني الرابع حول الحماية القانونية لأعوان المؤسسات و الإدارات العمومية في الجزائر بين النص و التطبيق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة ، يومي 02 و 03 ماي 2018.

17-Khalil FENRI, Promotion et avancement dans la fonction publique, actes de colloque la fonction publique aujourd'hui, Tunis 12 et 13 décembre 2008, centre de publication universitaire, Tunis 2009.

خامساً: القرارات القضائية

18- مجلس الدولة الغرفة الثانية، قرار رقم 10847، صادر بتاريخ 2004/06/15، قضية (خ.ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة و من معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.

19- الغرفة الإدارية المجلس الأعلى، قرار رقم 39742 مؤرخ في 01 جوان 1985 قضية (ب.ر) ضد مدير التربية، مجلة المحكمة العليا، العدد 1989/03.

20- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 39742 مؤرخ في 01 جوان 1985 قضية (ب.ر) ضد مدير التربية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1989.