الجمهورية الجزائرية الديقمراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة علي لونيسي البليدة 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

توقيف الموظف العمومي عن العمل

" دراسة مقارنة"

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون العام

تخصص: إدارة ومالية

إعداد الطالب:

بودربالة أمحمد

إشراف الأستاذ الدكتور:

برحماني محفوظ

السنة الجامعية: 2021/2020

الجمهورية الجزائرية الديقمراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة علي لونيسي البليدة 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

توقيف الموظف العمومي عن العمل

" دراسة مقارنة"

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون العام

تخصص: إدارة ومالية

إعداد الطالب:

بودربالة أمحمد

أمام اللجنة المشكلة من:

دغبار رضا	**أستاذ**	**جامعة البليدة 02**	**رئيسا**
برحماني محفوظ،	**أستاذ**	**جامعة البليدة 02**	**مشرفا ومقررا**
بن سالم رضا	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة البليدة 02**	**عضوا مناقشا**
نوي عبدالنور	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة خميس مليانة**	**عضوا مناقشا**
رحال سمير	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة خميس مليانة**	**عضوا مناقشا**
علياتي محمد	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة المدية**	**عضوا مناقشا**

السنة الجامعية: 2021/2020

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

- إلى روح الوالدة الكريمة رحمها الله،
- إلى الوالد العزيز أطال الله في عمره،
- إلى زوجتي الغالية، وابني وائل، وابنتي مروة.
- إلى كل الأساتذة الذي أشرفوا على تدريسي من الابتدائي – الجامعة،
- إلى كافة الأسرة الجامعية.
- إلى كل محب للعلم.

كلمة شكر

لله الشكر والحمد كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه.

وعملا بقول تعالى " ولا تنسوا الفضل بينكم " أتوجه بخالص الشكر والتقدير والامتنان للأستاذ الفاضل المشرف: الأستاذ الدكتور برحماني محفوظ تقديرا لعلمه واعترافا بفضله نظير قبوله الإشراف على هذا العمل.

والشكر موصول كذلك إلى أساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة.

الملخص باللغة العربية

توقيف الموظف العمومي عن العمل هو إجراء إداري مؤقت تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقصد ابعاد الموظف عن أداء وظيفته مدة التوقيف إذا كان حضوره إلى مكان العمل يؤثر على مجريات التحقيق أو كان قد ارتكب جريمة جنائية.

إن كل خطأ يرتكبه عون عمومي أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة تأديته لها يعرضه لعقوبة تأديبية بصرف النظر – عند الاقتضاء– عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجزائي، وليست كل الأخطاء المهنية تستوجب التوقيف التحفظي عن العمل بل فقط تلك الأخطاء المهنية التي تعد في نظر القانون على أنها جسيمة.

ويشترط في التوقيف التحفظي شروط أساسية تتحدد بحسب طبيعة التوقيف عن العمل هل هو توقيف جوازي أم أنه توقيف وجوبي، كما أنه يقوم على عدة مبررات قانونية تختلف من قانون لآخر، فهناك من يربط التوقيف بإجراءات التحقيق، ومن ثم فلا توقيف تحفظي عن العمل إلاّ إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، سواء مصلحة اتلحقيق ذاته، أو مصلحة المرفق العمومي، أو المصلحة العامة، وهناك من يربطه بجسامة الخطأ المرتكب كما في القانون الجزائري.

يُرتب التوقيف التحفظي عن العمل عدة آثار تمس الراتب الشهري للموظف الموقوف عن العمل انقاصاً أو حرماناً، كما يتم تأجيل ترقيته عند استحقاقها ويحظر عليه الاستقالة.

قائمة أهم المختصرات Des abréviations

1- باللغة العربية

ج: جزء

ج ر: جريدة رسمية

د د ن: دون دار نشر

د س ن: دون سنة نشر

س ق: سنة قضائية (مثلا: س 1 ق: السنة الأولى قضائية).

ص: صفحة

ط م م: طبعة منقحة ومزيدة

ط: طبعة

ع: عدد

م: مجلد

هـ: هامش

2- باللغة الأجنبية

Art : Article
C : Contre
C.E : Conseil d'Etat Français
Ed: Edition
j.o.r.f : Journal Officiel de la République Française
N°: Numéro
Op.cit: Ouvrage Précédemment Cité.
P : Page
Rec : Recueil
T : Tome
Vol : Volume

قائمة المحتويات

الشكر.....

الإهداء.....

الملخص.....

قائمة المختصرات.....

قائمة المحتويات.....

مقدمة 14

الباب الأول: أحكام التوقيف عن العمل في نطاق الوظيفة العمومية.....19

الفصل الأول: ماهية التوقيف عن العمل..... 21

المبحث الأول: مفهوم التوقيف عن العمل..... 22

المطلب الأول: تعريف التوقيف عن العمل.....22

الفرع الأول: التعريف اللغوي 22

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي..... 24

الفرع الثالث: التسميات المختلفة للتوقيف عن العمل..... 32

المطلب الثاني: أنواع التوقيف عن العمل..... 35

الفرع الأول: التوقيف الجوازي..... 35

الفرع الثاني: التوقيف الوجوبي..... 36

الفرع الثالث: التوقيف العقابي..... 38

الفرع الرابع: التوقيف عن العمل بناء على طلب بعض الهيئات..... 39

المطلب الثالث: الاختلاف بين التوقيف الجوازي والتوقيف الوجوبي..... 39

الفرع الأول: في نظر الفقه..... 39

الفرع الثاني: في نظر القضاء..... 40

المطلب الرابع: التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل..... 41

الفرع الأول: التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل الصادر من جهة إدارية..... 41

الفرع الثاني: التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل الصادر من جهة قضائية..... 43

المبحث الثاني: خصائص التوقيف عن العمل وشروطه..... 44

المطلب الأول: خصائص التوقيف عن العمل 44
الفرع الأول: خصائص التوقيف الجوازي 44
الفرع الثاني: خصائص التوقيف الوجوبي 49
المطلب الثاني: التوقيف عن العمل يخفي عقوبة تأديبية مقنعة 51
الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين الإجراءات الإدارية والعقوبات التأديبية 51
الفرع الأول: حالات أخرى للتوقيف عن العمل المقنع 51
المطلب الثالث: شروط التوقيف عن العمل 52
الفرع الأول: شروط التوقيف عن العمل في القانون الجزائري 53
الفرع الثاني: شروط التوقيف عن العمل في القانون المقارن 56
المبحث الثالث: مقارنة التوقيف عن العمل مع أنظمة أخرى مشابه 59
المطلب الأول: التوقيف عن العمل والتسريح من العمل 59
الفرع الأول: تعريف التسريح من العمل 59
الفرع الثاني: شروط التسريح من العمل 62
الفرع الثالث: آثار التسريح من العمل 62
الفرع الرابع: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والتسريح من العمل 65
المطلب الثاني: التوقيف عن العمل والتوقيف كعقوبة تأديبية 65
الفرع الأول: شروط التوقيف كعقوبة تأديبية 66
الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والتوقيف كعقوبة تأديبية 70
المطلب الثالث: التوقيف عن العمل والإحالة إلى الاستيداع 71
الفرع الأول: تعريف الاستيداع 71
الفرع الثاني: أنواع الإحالة إلى الاستيداع 73
الفرع الثالث: شروط الإحالة إلى الاستيداع 79
الفرع الرابع: آثار الإحالة إلى الاستيداع 80
الفرع الخامس: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والإحالة على الاستيداع 82
المطلب الرابع: التوقيف عن العمل وممارسة حق الاضراب 84
الفرع الأول: تعريف الإضراب 85

الفرع الثاني: ضوابط ممارسة حق الإضراب..... 86
الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن ممارسة حق الإضراب..... 87
الفرع الرابع: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل وممارسة حق الإضراب..... 89
الفصل الثاني: السلطات المختصة بتوقيف الموظف العمومي عن العمل..... 91
المبـــحث الأول: السلـــطة صاحـبة الاختصاص الأصيل في توقيف الموظف عن العمل في مختلف أنظمة التأديب..... 92
المطلب الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام الرئاسي..... 92
الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في بريطانيا..... 92
الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في الولايات المتحدة الأمريكية..... 93
المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام القضائي..... 93
الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في ألمانيا الاتحادية..... 93
الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في جمهورية مصر العربية..... 94
المطلب الثالث: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام شبه القضائي..... 96
الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في الجزائر..... 96
الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في فرنسا..... 97
الفرع الثالث: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في بعض الدول العربية.....98
المبحث الثاني: السلـــطة المختصة بتـــوقيف الموظف عن العمل في حالات الإعارة والانتداب والنقل..... 113
المطلب الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة الإعارة..... 113
الفرع الأول: تعريف الإعارة..... 114
الفرع الثاني: شروط الإعارة..... 116
الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الإعارة..... 117
الفرع الرابع: تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المعار..... 117
المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة الانتداب..... 118
الفرع الأول: تعريف الانتداب..... 118
الفرع الثاني: أنواع الانتداب..... 120

الفرع الثالث: شروط الانتداب 121
الفرع الرابع: الآثار المترتبة عن الانتداب..... 122
الفرع الخامس: تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المنتدب..... 124
المطلب الثالث: السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة النقل..... 126
الفرع الأول: تعريف النقل..... 126
الفرع الثاني: أنواع النقل..... 127
الفرع الثالث: شروط النقل..... 130
الفرع الرابع: الآثار المترتبة عن النقل..... 131
الفرع الخامس: تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المنقول تلقائيا..... 132
المبحث الثالث: الاستثناءات الـــــواردة عن السلـــطة صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيف الموظف عن العمل..... 134
المطلب الأول: السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب التفويض..... 134
الفرع الأول: تعريف التفويض..... 135
الفرع الثاني: أنواع التفويض..... 135
الفرع الثالث: شروط تفويض..... 137
الفرع الرابع: موقف التشريعات المقارنة من مسألة تفويض الاختصاص..... 141
المطلب الثاني: السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب قواعد الحلول..... 151
الفرع الأول: تعريف الحلول..... 151
الفرع الثاني: شروط تطبيق قاعدة الحلول..... 153
الفرع الثالث: موقف التشريعات المقارنة من قواعد الحلول..... 154
المطلب الثالث: السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب قواعد الإنابة..... 155
الفرع الأول: تعريف الإنابة في الاختصاص..... 155
الفرع الثاني: شروط تطبيق الإنابة في الاختصاص..... 157
الفرع الثالث: موقف التشريعات المقارنة الإنابة في الاختصاص..... 158
الباب الثاني: مبررات التوقيف عن العمل وآثاره القانونية..... 164
الفصل الأول: مبررات التوقيف عن العمل..... 166

المبحث الأول: مبررات التوقيف التحفظي الجوازي 167
المطلب الأول: التوقيف عن العمل لجسامة الأخطاء المرتكبة..... 167
الفرع الأول: مضمون معيار جسامة الخطأ المرتكب..... 167
الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي لجسامة الأخطاء(المخالفات) المرتكبة..... 169
المطلب الثاني: التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق..... 181
الفرع الأول: مضمون معيار مصلحة التحقيق..... 181
الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي في الدول التي تعتمد على معيار مصلحة التحقيق..... 181
المطلب الثالث: التوقيف عن العمل لمصلحة العمل..... 187
الفرع الأول: مضمون معيار مصلحة العمل..... 187
الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي عن العمل في الدول التي تعتمد على معيار مصلحة العمل 188
المطلب الرابع: التوقيف عن العمل للمصلحة العامة..... 190
الفرع الأول: مضمون معيار المصلحة العامة..... 190
الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي عن العمل في الدول التي تعتمد على معيار المصلحة العامة..... 191
المبحث الثاني: مبررات التوقيف التحفظي الوجوبي..... 195
المطلب الأول: مبررات التوقيف الوجوبي في القانون الجزائري..... 195
المطلب الثاني: مبررات التوقيف الوجوبي في القانون الفرنسي..... 202
المطلب الثالث: مبررات التوقيف الوجوبي في القوانين العربية..... 203
الفرع الأول: مبررات التوقيف الوجوبي بسبب الحبس الاحتياطي أو تنفيذا لحكم جنائي..... 203
الفرع الثاني: مبررات التوقيف الوجوبي دون ذكر الأسباب والمبررات..... 209
المطلب الرابع: حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب..... 218
الفرع الأول: مضمون حجية الحكم الجزائي..... 218
الفرع الثاني: حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب في القانون الجزائري..... 222
الفرع الثالث: حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب في القانون الفرنسي..... 230

الفرع الرابع: حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب في بعض القوانين العربية..... 231
الفصل الثاني: الآثار القانونية للتوقيف عن العمل 245
المبحث الأول: الآثار الوظيفية للتوقيف عن العمل..... 246
المطلب الأول: ابعاد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته مدة توقيفه..... 246
المطلب الثاني: نظرية الموظف الفعلي..... 251
الفرع الأول: تعريف الموظف الفعلي..... 252
الفرع الثاني: تصرفات الموظف الفعلي..... 255
المبحث الثاني: الآثار المادية للتوقيف عن العمل..... 257
المطلب الأول: الاقتطاع من الراتب..... 257
الفرع الأول: مفهوم الراتب..... 257
الفرع الثاني: الراتب في حالة التوقيف الجوازي..... 264
الفرع الثالث: الراتب في حالة التوقيف الوجوبي..... 278
المطلب الثاني: مصير الراتب المخصوم واسترداده 292
الفرع الأول: مضمون الراتب المخصوم..... 292
الفرع الثاني: موقف المشرع من المنح والعلاوات العائلية..... 294
الفرع الثالث: استرداد ما سبق صرفه من راتب للموظف الموقوف عن العمل..... 295
المبحث الثالث: الآثار المعنوية للتوقيف عن العمل..... 299
المطلب الأول: تأجيل الترقية..... 299
الفرع الأول: مفهوم الترقية..... 299
الفرع الثاني: خصائص الترقية..... 303
الفرع الثالث: أنواع الترقية..... 303
الفرع الرابع: شروط الترقية..... 306
الفرع الخامس: موقف التشريعات المقارنة من تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل.... 308
المطلب الثاني: رفض قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل..... 321
الفرع الأول: مفهوم الاستقالة..... 321
الفرع الثاني: التشريعات التي ترفض قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل..... 327

الفرع الثالث: التشريعات التي لم تتعرض لمسألة استقالة الموظف الموقوف عن العمل..... 328
المبحث الرابع: الرقابة القضائية على قرار التوقيف عن العمل وأسباب انقضائه..... 329
المطلب الأول: الرقابة القضائية على قرارات التوقيف عن العمل..... 329
الفرع الأول: السلطة المختصة بالنظر في الطعون ضد قرارات التوقيف عن العمل..... 329
الفرع الثاني: جزاء عدم مشروعية قرارات التوقيف عن العمل..... 336
المطلب الثاني: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة تأديبية أو قضائية..... 342
الفرع الأول: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة إدارية مختصة..... 342
الفرع الثاني: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة تأديبية مختصة..... 342
الفرع الثالث: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة قضائية مختصة..... 343
المطلب الثالث: العفو عن الموظف الموقوف عن العمل..... 343
الفرع الأول: تعريف العفو..... 343
الفرع الثاني: أنواع العفو..... 344
الفرع الثالث: آثار العفو على الموظف الموقوف عن العمل..... 346
المطلب الرابع: وفاة الموظف الموقوف عن العمل..... 349
الفرع الأول: تعريف واقعة الوفاة..... 349
الفرع الثاني: موقف القوانين المقارنة من واقعة الوفاة..... 349
الفرع الثالث: آثار واقعة الوفاة على الموظف الموقوف عن العمل..... 351
الخاتمة..... 356
المراجع..... 367
summary.....285

مقدمة

أولت الدول في الوقت الراهن عناية خاصة بالموظف العمومي وذلك بوضع قوانين وظيفية تكفل له حقوقه وتضمن له كرامته في جو عمل ملائم وهادئ، لتضمن بذلك حسن قيام الموظف بأعباء وظيفته بكل اتقان وتفاني، وفي مقابل ذلك عمدت إلى منح الإدارة مجموعة من القواعد القانونية التي تمكنها من بسط نفوذها لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

إن الموظف العمومي الذي يقوم بفعل سلبي أو يمتنع عن فعل إجابي يكون قد ارتكب خطأ مهني جسيم أو أتى إحدى جرائم القانون العام الماسة بسمعة الوظيفة وهيبتها، فتكف يده عن ممارسة أعمال وظيفته مدة معينة حفاظا على التحقيق الذي يجرى معه أو تحقيقا لمصلحة المرفق العمومي الذي يعمل فيه، لهذا تعد الوظيفة العمومية مسؤولية تكليفية وأمانة أخلاقية ينبغي تأديتها كاملة من غير تقصير أو تماطل.

يعتبر نظام توقيف الموظف العمومي من موضوعات الوظيفة العمومية وبالخصوص تلك الموضوعات التي تسبق اتخاذ اجراءات النظام التأديبي التي حرصت مختلف القوانين الوظيفية على تقنينها، وقد ساير القانون الجزائري مختلف هذه التشريعات المقارنة ونص على هذا الإجراء في الباب السابع من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر عام 2006 في مادتين هما 173 و 174 حيث تنص المادة الأولى على التوقيف التحفظي عن العمل في حالة ارتكاب أخطاء جسيمة من الدرجة الرابعة، وقد سميناه بالتوقيف التحفظي الجوازي، أما المادة الثانية فتنص على التوقيف عن العمل بقوة القانون والذي يكون في حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح ببقاء الموظف في منصب عمله، وقد أطلقنا عليه لفظ التوقيف التحفظي الوجوبي[1].

إن التوقيف عن العمل إجراء مؤقت، فهو من الإجراءات الوقائية التي يتعين على الإدارة اللجوء إليها قبل توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف العمومي، ومن ثم فهو يمثل إحدى الضمانات المهمة له إذا ما احترمت شروطه، وتتجلى أهميته من عدة جوانب، فأهميته اتجاه الموظف تكمن في أنه يساعده

---

(1)- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. عدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006 النافذ بالقانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر. عدد 72، المؤرخ في 15 نوفمبر 2006.

على توخي الحيطة والحذر مستقبلا فلا يأتي عملا إلاّ إذا تبصر حقيقته، أما أهميته اتجاه الإدارة فتتمثل في كونها ستصون كل الاجراءات التي تتخذها لاسيما إجراء التحقيق من العبث أو الاخلال بها، أي أنها ستتحاشى النتائج السلبية التي تترتب عن بقاء الموظف المراد توقيفه في منصبه لما له من نفوذ وسلطان في تغيير مجريات التحقيق من كل جوانبه وبالخصوص ما تعلق بإخفاء الأدلة أو طمس الحقيقة أو التأثير على الشهود بما يخدم مصلحته الشخصية لا مصلحة المرفق العام الذي يعمل فيه.

يهدف هذا البحث إلى دراسة التوقيف عن العمل دراسة تحليلية تأصيلية من خلال إسقاط ما تضمنته المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 جويلية 2006 على الواقع الميداني في الجزائر ثم نحاول مقارنته بما هو معمول به في كل من فرنسا وبعض الدول العربية، لاسيما ما تعلق منها بإبراز أهم الأحكام القانونية التي يقوم عليها هذا الإجراء والمعبر عنها في نصوص عامة ومجردة، وتبيان مدى كفاية هذه الأحكام في تحقيق التوازن بين مصلحة الوظيفة العمومية وحقوق الموظف الموقوف، كما يهدف هذا البحث كذلك إلى إعطاء تصور مستقبلي لهذا الإجراء المؤقت، كيف يجب أن يتم وعلى من يستند، ومن تباشره، وما هي أنواعه، وضوابطه، وآثاره.

إن من أهم الأسباب والدوافع الموضوعية والذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع نذكر:

- اعتبار التوقيف عن العمل من اجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى ابعاد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته مؤقتا، لذا ينبغي معرفة النصوص القانونية المنظمة له وكيفية اتخاذها وتفعيلها.
- كثيرا ما تتعسف السلطة التي لها صلاحية التعيين عند توقيف الموظف العمومي عن العمل لدواعي المصلحة العامة التي هي كلمة فضفاضة يصعب ضبطها أو تحديدها، أو تقوم بتوقيفه بناء على أسباب واهية وغير مجدية، أو أنها لا تتقيد بمدة التوقيف المنصوص عليها قانونا، وهذا في إطار عدم الاتفاق على إيجاد تعريف لأخطاء المهنية الجسيمة من جهة، وغياب الضمانات القانونية المقررة في مجال التوقيف، وضعف التنسيق بين الجهات القضائية ومصالح الوظيفة العمومية من جهة أخرى.
- تحليل مدى كفاية الضوابط التي يتعين على الإدارة التقيد بها عند اتخاذها لهذا الإجراء المؤقت بما لها من سلطة تقديرية لتحقيق التوازن بين واجبات الخدمة العمومية وحقوق الموظف العمومي.
- تذليل الصعوبات والعراقيل التي تحول دون التطبيق السليم لأحكام هذا الإجراء في الواقع العملي مع وجوب إيجاد الحلول الملائمة لذلك.
- عقد مقارنة بين التوقيف عن العمل وما يشتبه به من أنظمة مشابه له في القانون الجزائري والمقارن.

- خطورة هذا الإجراء لاسيما فيما يرتبه من أثار تمس شخص الموظف وعائلته على حد السواء (قطع الراتب أو جزء منه، حظر الترقية أو تأجيلها، عدم قبول الاستقالة، ضرر مادي أو معنوي)، الأمر الذي يحتم علينا دراسة هذا الموضوع دراسة مستفيضة تتسم بالموضوعية والحياد.
- تبيان أوجه الاختلاف الموجودة بين قوانين الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية المقارنة لا سيما ما تعلق منها بالمعايير المعتمدة في تفعيل هذا الإجراء.
- معرفة موقف القضاء الجزائري والقضاء المقارن من مسألة التعويض عن التوقيف التعسفي عن العمل.
- ارتباط موضوع البحث بالتخصص الذي نحن بصدد التكوين فيه.
- ميولي الشخصي لمثل هذه المواضيع التي تخص الوظيفة العمومية وأخلاقياتها.

إن دراسة كل الجوانب المتعلقة بالتوقيف عن العمل في قانون الوظيفة العمومية الجزائري وبعض القوانين الوظيفة العمومية (الخدمة المدنية) المقارنة يقودنا إلى تبيان أن الشخص الموقوف الذي نقصده هو الموظف العمومي دون غيره، مع الأخذ في الحسبان بأن منتسبي بعض القطاعات العمومية في بعض الدول لا يخضعون إلى قوانين الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية بل إلى قوانين أخرى خاصة بهم ومن ثم فهم ليسوا في تعداد الموظفين العموميين، في حين نجد أقرانهم في دول أخرى يخضعون إلى قوانين الوظيفة العمومية، ولنا مثال على ذلك فيما يخص أساتذة الجامعة أو أعوان الأمن الوطني الذين يعدون من طائفة الموظفين العموميين في الجزائر ويسري عليهم القانون العام الأمر رقم 06-03، وأمثالهم في دول أخرى لا يخضعون إلى قوانين الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية (الشرطة في مصر).

من خلال كل ما تقدم يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية: **هل وفّق المشرع الجزائري في ضبط أحكام التوقيف التحفظي عن العمل باعتباره إجراءً إدارياً متخذاً ضد موظف عمومي ارتكب خطأً مهنياً جسيماً أو اقترف جريمة من جرائم القانون العام؟**

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية ثلاثة أسئلة جزئية:

- ما هي الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي عن العمل بشقيه الجوازي والوجوبي؟
- هل يحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بكامل حقوقه طيلة مدة التوقيف عن العمل؟
- هل مبررات التوقيف التحفظي الممنوحة للسلطة المختصة بالتعيين كافية لأن تضع الموظف الموقوف عن العمل في وضع قانوني خاص؟

بهدف الإجابة على الإشكالية المقدمة فإننا سنتبع في هذه الدراسة المنهج المقارن لأنه الكفيل بإبراز أحكام توقيف الموظف العمومي عن العمل والضمانات القانونية المقررة له وموقف المشرع الجزائري

منه، وتبيان مبرراته، وتحديد آثاره، وذلك بعرض النصوص القانونية الوظيفية المقارنة المنظمة له والتصدي لها بالتحليل والمناقشة للوقوف على أحكام هذا الإجراء موضوع الدراسة والعمل على إبراز الايجابيات والسلبيات منها، مستعينين بالاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية المقارنة، كما اعتمدنا كذلك على المنهج الوصفي الذي من خلاله نتبع مبادئ وأصول التوقيف عن العمل في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر وفي بعض الدول الأخرى محاولين الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف.

نحن في هذا البحث سنتناول إجراء من إجراءات التحقيق الاحتياطية الاحترازية الوقائية الذي تتولاه سلطة مختصة بشأن كل موظف ارتكب خطأ مهني جسيم أو اقترف جريمة ماسة بالشرف والأمانة، وبغية الإحاطة بمشتملات هذا الموضوع قسمنا خطة البحث إلى بابين أساسيين هما:

الباب الأول: عنوانه" أحكام التوقيف عن العمل في نطاق الوظيفة العمومية" ومن خلاله نتعرض إلى تبيان ماهية التوقيف عن العمل وتوضيح خصائصه، وذكر أنواعه، وتحديد السلطات المختصة باتخاذ قرار التوقيف عن العمل في مختلف أنظمة التأديب الشائعة، سواء كانت هي صاحبة الاختصاص الأصيل أو منح لها هذا الاختصاص بموجب تفويض أو بموجب قواعد الحلول أو الإنابة وموقف المشرع الجزائري والمقارن من ذلك.

الباب الثاني: عنوانه" مبررات التوقيف عن العمل وآثاره القانونية"، وفي إطاره نتطرق للحديث عن مبررات أو أسباب التوقيف عن العمل وآثاره القانونية، وذلك من خلال التعرض إلى التوقيف عن العمل لجسامة الأخطاء المرتكبة، ثم التوقيف عن العمل لدواعي مصلحة التحقيق أو التوقيف عن العمل لدواعي مصلحة المرفق أو المصلحة العامة، ثم نتحدث عن الآثار القانونية التي يرتبها قرار التوقيف عن العمل والتي تشمل الأثار الوظيفية وبالخصوص كف يده عن ممارسة أعمال وظيفته، وآثار مادية التي تتمثل أساسا في الحرمان من كامل راتب أو جزء منه وحالات استرداد ما خصم منه، ثم نختم هذا الفصل بالحديث عن الآثار المعنوية التي يرتبها قرار التوقيف من حيث حظر الترقية أو تأجيلها، وعدم قبول الاستقالة، مع تبيان كيفية التعويض عن قرارات التوقيف المعيبة وغير المشروعة، وأسباب انقضائه، وأخيرا ندرج خاتمة تتضمن أهم نتائج البحث التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة القانونية مشمولة بعدة توصيات مقترحة لسد الثغرات الموجودة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

الباب الأول

أحكام التوقيف عن العمل في نطاق الوظيفة العمومية

الباب الأول

أحكام التوقيف عن العمل في نطاق الوظيفة العمومية

تنص معظم قوانين الوظيفة العمومية المقارنة على النظام التأديبي الذي من خلاله يمكن للإدارة من مساءلة الموظف العمومي عن أخطائه المهنية البسيطة منها والجسيمة، وتوقيع العقوبة المناسبة عليه متى ثبت أنه فعلا مرتكبها، وفي المقابل تنص على مجموعة من الضمانات القانونية الهامة التي تصب كلها في مصلحة الموظف العمومي لحمايته من تعسف السلطة التي لها صلاحية التعيين والتأديب في استعمال سلطتها التقديرية، ومن هذه الضمانات أن يبت المجلس التأديبي"اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي" في القضية المعروضة عليه في آجال محددة وإلاّ سقط الخطأ المنسوب للموظف، وتبليغه بمقرر العقوبة المتخذ، وتسبيبه، والحق في الاطلاع على الملف التأديبي، هذا كله مكفول في إطار ما يعرف بحقوق الدفاع، وكذاك الحق في التظلم واللجوء إلى القضاء كآخر إجراء ممكن.

لكن رغم هذه الضمانات القانونية إلا أن المشرع منح للإدارة حق التوقيف الفوري للموظف العمومي عن العمل في حالة ارتكابه لخطأ جسيم، وهذا أول إجراء تقوم به، ويعتبر هذا الإجراء من الإجراءات الاحتياطية التي تمس الموظف العمومي في ذمته الماليه ومساره الوظيفي، لذا عمدت قوانين الوظيفة العمومية أو ما تعرف بتشريعات الخدمة المدنية المقارنة إلى ضبط إجراءاته في نصوص قانونية متباينة تارة، ومتشابه بعض الشيء تارة أخرى، سواء من حيث الجهة المختصة به، أو من خلال مدته القانونية، أو من حيث الآثار المادية، والمعنوية، والوظيفية التي يرتبها في الحياه العملية لهذا الشخص.

إن التوقيف عن العمل لا يستقر فهمه إلاّ بالتعرض لماهيته في فصل أول، وتبيان السلطات المختصة باتخاذه في مختلف نظم التأديب مع أظهار هل السلطات المختصة بالتأديب هي ذاتها المختصة بالتوقيف عن العمل، سواء كانت هي صاحبة الاختصاص الأصيل أو عهد إليها هذا الإجراء كاستثناء، أم هناك جهات أخرى تختص به وهذا في فصل ثاني.

الفصل الأول

ماهية التوقيف عن العمل

الفصل الأول

ماهية التوقيف عن العمل

الموظف العمومي إنسان، والإنسان قد يخطأ عندما يمارس مهام وظيفته سواء ارتكب هذه الأخطاء عن عمد أو إهمال أو تقصير، وعليه فلا غرابة حينئذ إذا أحيل على المساءلة التأديبية، لكن قبل أن يحال على المجلس التأديبي ينبغي على السلطة التي لها صلاحيات التعيين أن تقوم بتوقيفه عن ممارسة مهامه مؤقتا ريثما يجرى التحقيق بشأن ما ارتكبه من أخطاء، هذه الأخطاء قد تكون أخطاء مهنية بسيطة أو أخطاء مهنية جسيمة.

لتوضيح ماهية التوقيف عن العمل باعتباره ضمانة من ضمانات التحقيق الاحتياطية ينبغي علينا اعطاء مفهوما له في مبحث أول، ثم نذكر خصائصه التي تميزه عن غيره من الإجراءات المشابه له في مبحث ثاني، ثم نقارنه مع أنظمة أخرى مشابه له في مبحث ثالث.

المبحث الأول

مفهوم التوقيف عن العمل

لتبسيط مفهوم التوقيف عن العمل ينبغي علينا اعطاء تعريفا له، ثم نقدم مختلف التسميات التي تطلق عليه والتي جاءت بها قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية المقارنة، ثم نبين أنواعه، والفروق الموجودة فيما بين هذه الأنواع من التوقيفات، ثم نحدد طبيعة مقرر التوقيف عن العمل.

المطلب الأول

تعريف التوقيف عن العمل

سنحاول في البداية إعطاء تعريف للتوقيف عن العمل (suspension[1])، وذلك من خلال التعرض إلى تعريفه لغة ثم اصطلاحا، ثم نبين المعنى اللغوي للمصطلحات الأخرى المرادفة وهما كف اليد أو سحب اليد (pull the hand) التي جاءت بها بعض قوانين الوظيفة العمومية (الخدمة المدنية) المقارنة.

الفرع الأول: التعريف اللغوي

يتحدد التعريف اللغوي لكل مصطلح ثنائي أو متعدد الكلمات بحسب المعنى اللغوي لكل كلمة بمفردها، كما هو الحال في عنوان بحثنا، فتارة يتطابق المعني اللغوي مع المعني الاصطلاحي في التعريف، وتارة أخرى قد لا يتطابق المعنيان، وهذا ما سنبينه فيما يلي.

أولا: التعريف اللغوي لمصلحي التوقيف والعمل

يأخذ التوقيف عن العمل أو الوقف عن العمل في ضوء نصوص اللغة العربية مفهومان لغويان هما:

أ- **التوقيف:**

الوقف لغة معناه سوار من عاج ، كما يعني القيام من الجلوس أو السكون بعد المشي، فيقال وقف على قدميه: قوي بعد ضعف ونهض، ووقف على الشيء: عاينه، ووقف في المسألة: ارتاب فيها، ووقف على الكلمة: نطق بها مُسكّنة الآخر قاطعا لها عمّا بعدها، ووقف الحاج بعرفات: شهد وقتها، ووقف فلانا عن الشيء: منعه عنه، ووقّف جريدة: منعها من الصدور، ووقف الشخص على الأمر:

---

(1)- هذه الكلمة لها نفس الترجمة باللغة الإنجليزية.

أطلعه عليه، ووقف في طريقه أو في وجه: عارضه وقاومه، ووقف الدار ونحوها: حبسها في سبيا الله، ...[1].

ب- العمل

العمل (ج أعمال): لغة هو المهنة والفعل، والعمل هو المجهود الذي يبذله الانسان لتحصيل منفعة[2].

ثانيا: تعريف اللغوي لمصطلحات الكف والسحب واليد

يأخذ مصطلحي كف اليد أو سحب اليد في ضوء نصوص اللغة ثلاثة مفاهيم لغوية هي:

أ- الكف

الكف لغة معناه المنع والطي والجمع، والكف الراحة من الأصابع أو اسقاط الحرف السابع الساكن في العروض، يقال كف عن الأمر يكفه كفا: انصرف وامتنع، وكف عن الشيء يكف كفا: جمعه، وكف الرجل: ذهب أو فقد بصره، فهو كفيف أو مكفوف، وكف الثوب: خاطه خياطة ثانية، وكف الشيء: ضم بعضه إلى بعض، وتكفف الدمع: تجفف، واستكف فلان عن الشيء: طلب منه أن يكف عنه[3].

ب- السحب

للسحب معاني عدة في اللغة العربية:

فقد يأخذ مفهوم جرُ الشيء الذي لا يستطاع حمله على الأرض، فيقال سَحَبَ الشيء: جرَّه على وجه الأرض فانسحب، وسحبه من ذيله: جره خلفه، وسحب ذيله: مشى متبخترا مزهوا بنفسه، وسحبت الرياح التراب: أثارته وأطارته وحركته، وسحب السيف من غمده: سله وأخرجه وأشهره، وقد يفيد معنى التراجع عن شيء، فيقال سحب ترشيحه: تراجع عنه، وسحب الدعوى أو الشكوى: رجع عنها، وسحب الجيش: جعله يتراجع عن موقفه، وقد يرادف معنى الأخذ والاسترداد والكف: فيقال: سحب الوديعة:

---

(1)- أنظر: آبادي الفيروزي، القاموس المحيط، طبعة فنية منقحة ومفهرسة، ط3، بيروت، مؤسسة الرسالة، 2009 ص 860-861، وانظر كذلك: مصطفى إبراهيم، والزيات أحمد حسن، وعبد القادر حامد، والنجار محمد علي، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط4،2004، ص 1051.

(2)- أنظر: مصطفى إبراهيم وآخرون، مرجع سابق، ص 628، وأنظر كذلك: آبادي الفيروزي، مرجع سابق، 1036.

(3)- أنظر: فيروز آبادي، مرجع سابق، ص 849، وأنظر كذلك: إبراهيم مصطفى وأخرون، مرجع سابق، ص 792.

استردها، وسحب مبلغا من المال: أخذه وأخرجه من حسابه، وسحب البساط من تحت قدميه: تخلى عنه، وسحب يده من المسألة: كف عن التدخل فيها[1].

ج- اليد

اليد لغة معناها عضو من أعضاء الجسد، وهي من المنكب إلى أطراف الأصابع، واليد تعني: النعمة والاحسان، والسلطان، والقدرة، والقوة، والجماعة، والملك، والكفالة في الرهن، والطاعة والانقياد والاستسلام، يقال هُم يده: أي أنصاره، هو في يدي: أي ملكي أو بحوزتي، وأعطى بيده: استسلم وخضع[2].

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

لما كانت مصطلحات التوقيف عن العمل أو الوقف عن العمل أو سحب اليد أو كف اليد مترادفة في المعنى، فإننا سنحاول في البداية إيجاد تعريفا لها في النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية، ثم نذكر بعض التعريفات القضائية، والفقهية الشائعة.

أولا: التعريف القانوني

لم نجد في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية أو المتعلقة بالخدمة المدنية بحسب ما أطلعنا عليه من ورود أي تعريف لمصطلح التوقيف عن العمل، غير أن هذا الموقف السائد لم يمنع المشرع السوري من تقديم تعريفا له سواء في القانون الملغى رقم 90 لعام 1962، أو في القانون النافذ رقم 7 لعام 1990.

عرف المرسوم التشريعي رقم 90 لعام 1962 كف اليد بأنه: "هو كف يد الموظف بعد فصله من وظيفة مؤقتا حتى عودته إليها"[3].

---

(1)- أنظر: إبراهيم مصطفى وأخرون، مرجع سابق، ص 418، وانظر كذلك: فيروز آبادي، مرجع سابق، ص 96.

(2)- أنظر: فيروز آبادي، مرجع سابق، ص 1036، وانظر كذلك: إبراهيم مصطفى وأخرون، مرجع سابق، ص 1063.

(3)- المادة 61 من المرسوم التشريعي السوري الخاص بالتأديب رقم 90 لعام 1962، ج ر، ع 41، والصادر بتاريخ 23 أوت 1962.

أما قانون إنشاء المحاكم المسلكية السوري النافذ والصادر بالمرسوم التشريعي رقم 7 لعام 1990[1] فقد عرفت كف اليد بأنه: " هو توقيف العامل (الموظف) عن عمله مؤقتا"[2].

في حين اعتبرت التعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي2016 في الجزائر التوقيف التحفظي بأنه:"إجراء إداري يعد بمثابة إخطار للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ويكرس الشروع في المتابعة التأديبية" [3].

أما التعليمة 09 لعام 2017 فقد عرفت التوقيف بسبب المتابعة الجزائية بانه:" هو إجراء ينبغي أن يتخذ ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى العمومية من طرف الهيئات القضائية المعنية وليس من تاريخ ايداع الشكوى"[4].

ثانيا: التعريف القضائي

نتطرق في البداية إلى تبيان موقف القضاء الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) من مسألة توقيف الموظف العمومي عن العمل ثم نبين موقف القضاء في كل من فرنسا، وبعض الدول العربية.

أ- في القضاء الجزائري

عرفت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) التوقيف عن العمل بأنه:" هو إجراء سريع تتخذه الإدارة قبل أن تحرك الدعوى التأديبية التي تقام حينذاك وفقا لمقتضيات القانون الأساسي للوظيف العمومي [5].

---

(1)- هذا المرسوم التشريعي ألغى المرسوم التشريعي السابق رقم 90 لعام 1962.

(2)- المادة 5 من قانون إنشاء المحاكم المسلكية، والصادر بالمرسوم التشريعي رقم 7 لعام 1990 المؤرخ في 25 فيفري 1990.

(3)- جاءت هذه التعليمة كرد عن المراسلة رقم 118552 المؤرخة في 2015/12/16 الصادرة عن المدير العام للأمن الوطني التي يطلب فيها توضيحات حول كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03، ص 2.

(4)- التعليمة رقم 09 المؤرخ في 07 فيفري 2017، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري، ص 2

(5)- القرار رقم 12168 المؤرخ في 9 ماي 1975 قضية (ق. م) ضد (وزير الصحة العمومية)، نشرة القضاء، ع1، 1978، ص44.

كما قضت هذه الغرفة في قرار آخر بأنه:" مجرد تدبير وقائي لا يرقى إلى درجة العقوبة التأديبية، والطعن فيه بالبطلان لا يجوز "[1].

في حين ذهبت إلى تعريفه في حكم آخر بأنه:" إبعاد مؤقت عن الوظيفة لغاية البث في أمر الموظف"[2].

ب- في القضاء الفرنسي

وصف مجلس الدولة الفرنسي التوقيف عن العمل بأنه:" إجراء مستعجل يتخذ لمصلحة المرفق العام، ويكون شهره في مواجهة جميع الموظفين العموميين ولو بدون وجود نص قانوني"[3].

كما قضى في حكم حديث والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2003 بأن التوقيف عن العمل هو:" إجراء تحفظي هدفه ابعاد الموظف من المرفق العمومي أثناء المدة المحددة المعتادة لاتخاذ إجراء التأديب"[4].

ج- في القضاء العربي

عرّف القضاء المصري التوقيف التحفظي بأنه:" إسقاط لولاية الوظيفة مِؤقتا عن العمل، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا "[5].

هذا التعريف أخذت به محكمة التمييز والدائرة الإدارية في الكويت فقد عرفتاه بأنه:" اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطا مؤقتا فلا يتولى خلالها سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا حتى يظهر من أدران ما شابه وعلق به من تهم ومآخذ"[6].

---

(1)- القرار رقم 24316 المؤرخ في 10 جويلية 1982 قضية (ل. م) ضد (وزير العمران والبناء)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، ع1، 1990، ص182-184.

(2)- القرار رقم 39742 المؤرخ في 1 جوان 1985 قضية (ب.ر) ضد (مدير التربية لولاية...)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، ع3، 1989، ص200.

(3)- Voir: JEAN MICHEL DE FORGES, Droit de le Fonction Publique, Université de Paris, France 1986, p 171.

(4)- C.E : 12/02/2003, maxime, gorf, revue de l'actaulité juridique française.

(5)- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 119 بتاريخ 05 جوان 1962، س 7 ق، وحكمها الآخر في الطعن رقم 151 الصادر بجلسة 17 فيفري 1968، س 12 ق، مشار إليهما في مؤلف: الطباخ شريف، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، ط 1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2008، ص 280.

(6)- حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 244 و249 لعام 1985 تجاري جلسة 02 /1986/07 وحكم الدائرة الإدارية رقم 203 لعام 1998- إداري 2، جلسة 1999/01/12 حكم غير منشور مشار إليهما في مرجع:

في حين عرف القضاء الإداري العراقي التوقيف عن العمل بأنه:" إجراء احترازي تتخذه الإدارة، إذا تراءى لها أن بقاء الموظف في وظيفته، قد يؤثر على سير التحقيق الذي تجريه اللجان التحقيقية، ويعاد الموظف إلى وظيفته بانتهاء مدة سحب اليد"[1].

كما عرفت محكمة التمييز البحرينية التوقيف التحفظي بأنه:" إجراء احتياطي بقصد ابعاد الموظف مؤقتا عن وظيفته للمصلحة العامة، ولم يتم كإجراء تأديبي جزاء مخالفة معينة نسبت إليه..."[2].

ثالثا: التعريف الفقهي

نعالج في هذه الفقرة موقف الفقه الجزائري من توقيف الموظف العمومي عن العمل، ثم نبين موقف الفقه الفرنسي والعربي تبعا.

أ- في الفقه الجزائري

عرف بعض الأساتذة التوقيف عن العمل بأنه:" إجراء تحفظي يسمح للسلطة الإدارية بإبعاد الموظف مؤقتا عن عمله إذا أتهم بارتكاب خطأ جسيم، فالموظف عندما يرتكب خطأ جسيما- سواء كان ذلك الخطأ متعلقا بمخالفة الواجبات الوظيفية أو قانون العقوبات- لا يسمح لجهة الإدارة إبقائه في وظيفته فلها أن توقفه مباشرة عن عمله، أقصد بذلك السلطة التي لها حق التعيين"[3].

كما عرفه آخر بأنه: "إجراء تحفظي مؤقت يُتخذ من طرف سُلطة التعيين في إطار أفعال تستحق هذا الإجراء للمثول للمساءلة التأديبية أو الجزائية"[4].

=العنزي سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص 500-501.

(1)- قرار مجلس الانضباط العام في القضية رقم 143 /انضباط/ تمييز/ 2007، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، ص 445-446.

(2)- قرر محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم 76 لعام 1998، جلسة 12 أكتوبر 1998، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، وزارة شؤون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية، 2000 ص 156، مشار إليه لدى: صالح ابراهيم المتيوتي، الأحكام القانونية لوقف الموظف احتياطيا عن العمل في القانون البحريني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، ع 6، كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2009، ص 292.

(3)- أنظر: بوالشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طيقا لأمر 66-133، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1991، ص 121.

(4)- Voir: ESSAID (Taib), les Garanties disciplinaire dans le statut de la fonction

في حين عرفه آخر بأنه:" إجراء إداري يُتخذ من طرف الإدارة تُجاه الموظف العمومي الذي ارتكب خطأً مهنياً جسيماً حتى وإن كان قد ارتكبه خارج نطاق العمل، وعليه فهو إجراء تتخذه سُلطة التعيين بقصد ابعاده عن الخدمة إلى غاية مثوله أمام مجلس التأديب بسبب خطأ مهني ارتكبه، أو أمام القضاء الجزائي بسبب فعل ارتكبه خارج نطاق الوظيفة"(1).

كما عرفه آخر بأنه:" إجراء تحفظي يتضمن ابعاد الموظف عن عمله إذا أُتهم بارتكاب جريمة تأديبية، أو جنائية، أو هو اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطا مؤقتاً"(2).

وعرف آخر التوقيف التحفظي بسبب متابعة جزائية بأنه:" إجراء إداري تحفظي غير تأديبي تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين فورا ضد الموظف الذي يكون محل متابعة جزائية لا تسمح به بالبقاء في منصبه، ويقتضي هذا الإجراء منع الموظف من ممارسة مهامه إلى غاية تسوية وضعيته الإدارية على أثر صدور حكم قضائي نهائي"(3).

ب- في الفقه الفرنسي

عرف بعض الأساتذة التوقيف عن العمل بأنه:" إجراء احتياطي يتمثل في اقصاء الموظف مؤقتا عن ممارسة الوظيفة العمومية"(4).

كما عرف آخر بأنه:" إجراء إداري تحفظي تمليه ظروف التحقيق"(5).

=publique, revue de Conseil d'Etat, Alger, Numéro Spécial, (contentieux administratif), 2007, P 106.

(1)- Voir: SID LAKHDAR (Fafa), le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires algériens, revue de Conseil d'Etat, Alger, Numéro Spécial, (contentieux administratif), 2007, P 69.

(2)- أنظر: بوحميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1990 ، ص 31.

(3)- أنظر: بوطبة محمد، الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري، مجلة = حوليات جامعة الجزائر1، ع 33،ج 4، ديسمبر 2019، ص 201.

(4)- Voir: JEZE (G), THEORIE DE LA LA SUSPENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, REV ADMIN, Paris, France 1982, p 734.

نقلا عن: شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، ط 1، 2003، ص 573.

(5)- Voir: MOREAU (JACQUES), Droit public, tome 2, Droit administratif, 3éme éd, Paris, France 1995, p 894.

في حين عرفة آخر بأنه:" إجراء تحفظي مؤقت تلجأ إليه الإدارة أو يتم بقوة القانون يتضمن إبعاد الموظف عن عمله إذا اتهم بارتكاب خطأ تأديبي أو جريمة جنائية، ولا يمارس خلال مدة إيقافه أعمال وظيفته"[1].

كما عرف آخر بأنه:" إجراء تحفظي إداري يتخذ بصفة استعجالية لتحقيق مصلحة الخدمة مؤداه التوقيف المؤقت عن الخدمة بغرض حماية السير الحسن للمرفق العام"[2].

في حين عرفة آخر بأنه:" إجراء مؤقت ذو طابع استعجالي أو تحفظي مقرر لمصلحة المرفق العمومي يمنع الموظف من ممارسة مهامه بسبب ارتكابه لخطأ مهني جسيم، ويفرض شيء من الشعور بالذنب لديه[3].

ج- في الفقه العربي

عرف أحد الفقهاء التوقيف التحفظي عن العمل بأنه:" إجراء مؤقت لتيسير التأديب"[4].

في حين عرف آخر بأنه: " أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بمناسبة ما يجرى معه من تحقيق، بغية أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى حقيقة الاتهام"[5].

كما عرفه آخر بقوله:" غل يد الموظف الموقوف احتياطيا عن ممارسة كافة أعباء الوظيفة ويكون ذلك بإبعاده عن أعـــمال وظيفته، وهي الغاية التي شـــرع الوقف من أجلها فإذا باشر الموظف

---

(1)- Voir: PLANTEY (Alain), la fonction publique, traité général, litec, paris, 2001, p 408.

(2)- Voir: DORD Olivier, Droit de la fonction publique, PUF (presses université de France), 2éme éd, 2007 paris, p 293.

(3)-Voir : CHAPUS RENE, droit administratif général, Montchrestien delta, tome 2 ,8 éme éd, 1995, p 302.

(4)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 365.

(5)- أنظر: خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2003، ص 157.

رغم وقفه عملا من أعمال الوظيفة اعتبر هذا العمل منعدما لصدوره من شخص لا ولاية له أصلا في القيام به "[1].

في حين عرفه آخر بقوله:" إجراء قانوني مقرر كحق طبيعي(قديم ومستقر)، يخول للإدارة كف يد الموظف عن أعمال وظيفته كإجراء تحفظي وقائي مؤقت تستلزمه مقتضيات مصلحة التحقيق الإداري، خاصة إذا كانت التهم المسندة للموظف المتهم على درجة من الخطورة أو الجسامة لا يصح معها أن يستمر في عمله مما يقتضي تنحيته بصفة مؤقتة حتى يسفر صبحه وينجلي أمره "[2].

كما عرفه آخر بأنه:" إجراء احتياطي وقائي يقصد به تنحية الموظف عن عمله مؤقتا بمناسبة تحقيق يجرى معه"[3].

في حين عرفه آخر بأنه:" ليس سوى إجراء احتياطي تقوم به جهة الإدارة مستهدفة إبعاد الموظف مؤقتا عن أعمال وظيفته لصالح التحقيق الذي يجرى معه"[4].

وعرفه آخر بأنه:" غل يد العامل عن ممارسة وظيفته مدة مؤقتة من الزمن، فلا يباشر عملا، ولا يزاول اختصاصا، ولا يتواجد في بمقر عمله، فهو إجراء مؤقت تجأ إليه السلطة المختصة عندما تشرع في إتخاذ إجراءات تأديبية ضد العامل لما أسند إليه من تهم"[5]

ما يلاحظ على غالبية هذه التعاريف الفقهية أنها عرفت جزء من التوقيف عن العمل وهو التوقيف الجوازي الذي يسميه البعض الوقف الاحتياطي أو التوقيف التحفظي دون أن تشير إلى النوع الأخر من التوقيف عن العمل وهو التوقيف الوجوبي أو ما يعرف بالتوقيف بقوة القانون وعليه فهذه التعريفات قاصرة.

لقد ذهب جانب من الفقه إلى تعريف التوقيف عن العمل بعدما وسّع في نطاق التحقيق بحيث لم يقتصر على مصلحة التحقيق الجاري بمعناها الضيق بل شمل مصلحة العمل أو المصلحة العامة، أي أنه أخذ بالتوقيف الجوازي والوجوبي معا، ومن هذه التعاريف الفقهية التي زاوجت بين هذين

---

(1)- أنظر: الطباخ شريف، مرجع سابق، ص 283.

(2)- أنظر: القاضي نصر الدين مصباح، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص 515.

(3)- أنظر: ابراهيم السيد محمد:، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة، وزارة الإعلام والثقافة الاماراتية، الإمارات العربية المتحدة، 1978، ص 175.

(4)- أنظر: جعفر أنس، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 257.

(5)- أنظر: كامل علي، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص 186.

النوعين من التوقيف عن العمل نذكر على سبيل المثال التعريف الآتي: التوقيف عن العمل هو إجراء قانوني قصد به تنحية العامل(الموظف) بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح تحقيق يجرى سواء أكان التحقيق إداريا أو جنائيا، وإما صونا للوظيفة وحرصا على كرامتها وصيانة لها من العبث والاخلال بها[1].

في حين عرفه آخر بأنه:" ابعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة، وكف يده عن مباشرة مهامه، ومسؤولياته الوظيفية إذا تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجرى معه ويستوي في ذلك أن يكون التحقيق الذي يجرى مع الموظف المتهم جنائيا تتولاه النيابة العامة أو إداريا تباشره جهات الإدارة المختصة أو النيابة الإدارية"[2].

كما عرفه آخر بأنه:" إجراء تلجا إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف جزائيا أو تأديبيا عن المرفق العام بشكل مؤقت"[3].

في حين عرفه آخر بأنه:" منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه وبصفة مؤقتة، مع احتفاظه بصفته الوظيفية"[4].

من التعريفات التي نراها قد عرفت التوقيف عن العمل بصفة شاملة هو ذلك التعريف الذي قدمه الأستاذ مهدي حمدي مهدي الزهيري بالقول:" إجراء مؤقت يمنع الموظف من ممارسة وظيفته لمصلحة تحقيق يجرى معه، أو لمصلحة عامة تقدرها السلطة بفرضه أو لتوقيفه من جهة ذات اختصاص"[5].

إستنادا لما سبق ذكره من تعريفات قانونية، وفقهية، وقضائية نقول بأن التوقيف عن العمل هو: إجراء احترازي غير تأديبي ووقائي تتخذه السلطة التي لها حق التعيين بقصد إبعاد الموظف العمومي عن عمله مؤقتا متى وجد سبب جدي يمس بمصلحة التحقيق الذي يجرى معه أو بمصلحة المرفق أو

---

(1)- أنظر: بركات عمرو فؤاد أحمد، السلطة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 279، وانظر كذلك: بدر أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 212.

(2)- أنظر: عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2، 2004، ص 164.

(3)- أنظر: سليم سلامة حتاملة، ضمانات التحقيق ووسائل الاثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لعام 2002، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، م 4، ع 2، جويلية 2007، ص 157.

(4)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 298.

(5)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، أثر سحب اليد على الراتب والترفيع في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الحياة، العراق، م 6، ع 1، 2017، ص 201.

وجود متابعة جزائية مقامة ضده مع بقاء العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة التي ينتسب إليها قائمة.

أو بعبارة أخرى هو: إجراء وقائي تحفظي يسمح للسلطة التي لها صلاحية التعيين بإبعاد الموظف مؤقتا عن ممارسة وظيفته إذا اتهم بإرتكابه خطأ جسيما من الدرجة الرابعة أو ثبت اقترفه جريمة من جرائم القانون العام.

من هذا التعريف نستنتج بأن التوقيف عن العمل هو:

- إجراء وقائي مؤقت توجبه مصلحة التحقيق أو مصلحة العمل أو متابعة جزائية.
- يقوم على سبب جدي يبرره.
- يصدر عن سلطة مختصة وفقا لما تملكه من سلطة تقديرية، أو يفرض بقوة القانون.
- محدد المدة بحيث لا تتجاوز مدته القصوى كأصل عام في أغلب التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية المشار إليها سابقا عن ستة(6) أشهر كأصل عام، باستثناء بعض القوانين المقارنة- كما سنرى- التي لم تقيده بمدة محددة هذا إذا كان جوازيا، أما إذا كان وجوبيا فمدته محددة بما قضى به الحكم القضائي.

الفرع الثالث: التسميات المختلفة للتوقيف عن العمل

يعتبر التوقيف عن العمل من الآثار المترتبة عن التحقيق التأديبي أو الجنائي، هذا المصطلح لم يستعمل في التشريعات المقارنة بتسمية واحدة موحدة، بل جاء في عدة تسميات وهنا ينادي المستشار صالح ابراهيم المتيوتي بضرورة توحيد المصطلح كأن يكون" التوقيف الاحتياطي"، كخطوه لتوحيد المصطلح القانوني في الوطن العربي[1]، ومن التسميات التي جاءت بها القوانين المقارنة نذكر:

أولا: التوقيف عن العمل

يقصد به التوقيف التحفظي أو الوقف الاحتياطي أو الإيقاف عن العمل، وقد استخدم هذا المصطلح وفق عدة مرادفات غير متباينة في كل من القانون المغربي[2]، والقانون التونسي[3] والقانون

---

(1)- ينادي المستشار صالح ابراهيم المتيوتي بضرورة توحيد المصطلح كأن يكون" التوقيف الاحتياطي" كخطوه لتوحيد المصطلح القانوني في الوطن العربي، أنظر مرجعه:الأحكام القانونية لوقف الموظف عن العمل احتياطيا، مرجع سابق، ص 291.

(2)- المادة 73 من الظهير المغربي رقم 008-58-01 المؤرخ في 24 فيفري 1958، ج ر، ع 2372 الصادر بتاريخ 11 أفريل 1958 المعدل بالقانون رقم 05-50 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10، بتاريخ 18 فيفري 2011، ج ر، عدد 5944، الصادر بتاريخ 19 ماي 2011، والمتاح على الربط:
http://bdj.mmsp.gov.ma/Ar/Document/122-Décret.aspx,(02/01/2020,09h00).

(3)- الفصل 56 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983، الرائد الرسمي، ع 83 الصادر بتاريخ

القطري[1]، والقانون الكويتي[2]، والقانون العماني[3]، والقانون الأردني[4]، والقانون البحريني[5].

أما مصطلح الوقف الاحتياطي عن العمل فقد استخدم في القانون المصري النافذ[6]، وقانون الموارد البشرية الاتحادي الاماراتي[7]، وقانون علاقات العمل الليبي[8]، والقانون اليمني[9]، في حين

---

16 ديسمبر 1983 المنقح بالقانون رقم 20 لعام 2003 المؤرخ في 17 مارس 2003، والمتاح على الربط:
http://www.legislation.tn/sites/default/files/fonction_public/st_personnel_etat_ar.pdf,(02/01/2020,10h00).

(1)- المادة 86 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016، المؤرخ في 2016/11/06، ج ر، ع 13، الصادر بتاريخ 2016/11/23، والمتاح على الربط:
http://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=7102&language=ar,(02/01/2020,11h00).

(2)- المادة 30 من المرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979، الصادر بتاريخ 1979/04/04، المعدل بالقانون رقم 9 لعام 2000، والمتاح على الربط:
https://www.e.gov.kw/sites/kgoArabic/Forms/MOJLaws.pdf,(02/01/2020,12h00).

(3)- المادة 110 من المرسوم السلطاني العماني رقم 120 لعام 2004 المعدل بالقانون رقم 115 لعام 2007، والمتاح على الربط:
http://www.mola.gov.om/mainlaws.aspx?page=6,(02/01/2020,14h00).

(4)- المادتين 149 و158 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 المؤرخ في 22 ديسمبر 2013، ج ر، ع 5262، الصادر بتاريخ 2013/12/29، المعدل بنظام نظام الخدمة المدنية رقم 42 لعام 2019 المؤرخ في 2019/05/01 ج ر، ع 5572، الصادر بتاريخ 01 /2019/05، والمتاح على الربط:
http://www.csb.gov.jo/csb/Legislations/Systems/CivilService,(02/01/2020,15h00).

(5)- المادة 6/22 من قانون الخدمة المدنية الصادر بمرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010. ج ر، ع 2974 الصادر بتاريخ 18 نوفمبر2010، المعدل بمرسوم بقانون رقم 69 لعام 2014، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر2014. ج ر، ع 3186، الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 2014، والمتاح على الربط:
http://www.csb.gov.bh/ar/civil-service-legislation/civil-service-law/law-48-2010.html, (03/01/2020,09h00).

(6)- المادة 63 من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لعام 2016، المؤرخ في01 نوفمبر 2016، ج ر، ع 43 مكرر(أ)، الصادر بتاريخ 01 نوفمبر 2016، والمتاح على الربط:
http://www.mof.gov.eg/arabic/_layouts/mof/externalpages/laws/pdf/1766.pdf,(01/01/2020, 10h00).

(7)- المادة 86 من المرسوم بقانون الاتحادي رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر2008، المتضمن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المعدل بقانون اتحادي رقم 17 لعام 2016، ج ر، ع 605، أكتوبر 2016، والمتاح على الربط:
https://www.fahr.gov.ae/Portal/Userfiles/Assets/Documents/98ce142.pdf, (03/01/2020, 11h00)

(8)- المادة 157 من قانون علاقات العامل رقم 12 لعام 2010 المؤرخ في 28 يناير 2010، ج ر، ع 7 الصادر بتاريخ 28 مايو 2010، ص 260، والمتاح على الربط:
http://security-legislation.ly/ar/node/31973,(03/01/2020,13h00)

(9)- المادة 117 من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لعام 1991، المؤرخ في 21 مارس 1991، ج ر، ع 6، والمتاح على الربط: http://www.yemen.gov.ye/portal/mocsi /القوانين والقرارات/ tabid/2255/Default.aspx, (03/01/2020, 14h00).

استخدم مصطلح التوقيف في القانون الجزائري[1]، والقانون اللبناني[2]، والقانون الفلسطيني[3]، أما قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية في السودان لعام 2007 فاستخدم مصطلح الإيقاف عن العمل[4].

ثانيا: مصطلح كف اليد أو سحب اليد

تسمية كف اليد جاء بها نظام التأديب السعودي[5]، ونظام العاملين السوري[6]، بينما أورد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي لعام 1991 مصطلح مشابه لمصطلح كف اليد وهو مصطلح سحب اليد [7].

ثالثا: مصطلح التعليق

أخذ القانون الفرنسي بمصطلح **التعليق** (Suspension)[8]، بينما أورد القانون الموريتاني لعام

---

(1)- المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03.

(2)- المادة 2/58-3 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959، المؤرخ في 12 جوان 1959 الخاص بالموظفين، والمتاح على الربط:

http://www.pcm.gov.lb, (03/01/2020,14h30)

(3)-المادة 93 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998 الوقائع الفلسطينية،ع 24، الصادر بتاريخ 1998/07/01، المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005، والمتاح على الربط:

http://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gp?id=2388, (03/01/2020, 15h00).

(4)- المادة 17 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية السوداني لعام 2007، والمتاح على الربط:

http://dewan.gov.sd/images/oldlaw/mad007.pdf, (03/01/2020, 09h00).

(5)- المادة 43 من نظام تأديب الموظفين رقم 7 لعام 1391هـ (1970م)، والمتاح على الربط:

https://www.boe.gov.sa/ViewSystemDetails.aspx?lang=&SystemID=104&VersionID=124, (01/01/2019,10h00)

(6)- المادة 89 من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004 المؤرخ في 2004/12/06 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 16 لعام 2011، والمتاح على الربط:

http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=5244&ref=tree&, (01/01/2020,11h030)

(7) المادة 16 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991، ج ر، ع 3356، الصادر بتاريخ 3 جوان 1991، المعدل بالقانون رقم 5 لعام 2008، والمتاح على الربط:

http://www.legislations.gov.iq/Index.aspx, (02/01/2020,14h00)

(8)- المادة 30 من القانون رقم 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 بشأن حقوق والتزامات الموظفين المدنيين، المعدل بموجب المادة 10 من القانون رقم 2019-828 المؤرخ في 6 أغسطس 2019، والمتاح على الربط:

https://beta.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=v4Rngi7zaKptZaSqcyl9TlsDFihSq-tW46KWa2ISZzs=,(02/01/2020,08h10).

https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2019/8/7/0182828,(02/01/2020,08h00).

1993 مصطلحات التعليق أو الطرد المؤقت أو الوقف[1].

إن المصطلح الأنسب في نظرنا والذي نعتمد عليه في هذه الدراسة هو التوقيف عن العمل تماشيا مع ما أخذ به القانون الجزائري من جهة، ولكونه المصلح الأكثر تعبيرا عن هذا الإجراء المؤقت من جهة أخرى.

المطلب الثاني

أنواع التوقيف عن العمل

يقوم مصطلح التوقيف عن العمل على نوعان، توقيف جوازي، وآخر وجوبي نوجز الكلام عنهما كالآتي:

الفرع الأول: التوقيف الجوازي

التوقيف الجوازي أو ما يعرف بالتوقيف التحفظي أو الاحتياطي أو كما يسميه البعض سحب اليد أو كف اليد هو إجراء من إجراءات التحقيق الوقائية الاحترازية أو الاحتياطية الاستعجالية، غايته هو إبعاد الموظف مؤقتا من ممارسة وظيفته إلى غاية نهاية التحقيق أو المحاكمة، وهذا حتى لا يشوب إجراءات التحقيق معوقات تحول دون الوصول إلى حقيقة الاتهام إذا بقي الموظف في منصب عمله، وعليه لا يجوز توقيف الموظف عن العمل تحفظيا إلا في ضوء حالتين:

أولا: حالة التوقيف عن العمل لوجود تحقيق جاري مع الموظف.

يقصد بهذه الحالة، لا توقيف للموظف المتابع تأديبيا عن عمله إلاّ إذا كان هناك تحقيق جاري مع الموظف يتسم بالجدية تقتضيه مصلحة التحقيق، سواء قامت السلطة التأديبية المختصة بفتحه بما لها من سلطة تقديرية، أو بناء على توصية صادرة من مجلس التأديب أو لجنة تحقيق أو محكمة مختصة، ولا يهم إذا اتخذ هذا الاجراء قبل بدء التحقيق أو أثناء سيرانه أو في أي مرحلة من مراحل التحقيق الإداري أو الجنائي، غير أنه لا يجوز من الناحية القانونية توقيف الموظف عن العمل تحفظيا بعد الانتهاء من التحقيق.

---

(1)- المادتين 79 و 83 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09 المؤرخ في18 جانفي 1993، ج ر، ع 801 ، والصادر بتاريخ 28 فبراير 1993، والمتاح على الربط:
http://www.fonctionpublique.gov.mr/IMG/pdf/_93-09.pdf, (04/01/2020,14h00)

ثانيا: حالة التوقيف عن العمل لوجود مصلحة عامة

في بعض الحالات يكون التوقيف عن العمل لا تستلزمه مصلحة التحقيق كما أسلفنا القول بل تفرضه سيرورة المرفق العام بانتظام واطراد أي ضرورة يمليها واجب المصلحة العامة أو مصحة العمل، فهنا يتم توقيف الموظف عن العمل وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل أو المصلحة العامة لا مصلحة التحقيق الجاري المفتوح مع الموظف[1].

إن معايير التوقيف عن العمل ثلاثة نرجئ الحديث عنها وتبيان موقف القوانين المقارنة منها إلى الفصل الثاني من هذه الرسالة عندما نتعرض إلى مبررات التوقيف عن العمل.

ثالثا: حالة التوقيف عن العمل لوجود خطأ مهني جسيم

يمكن توقيف الموظف جوازيا عن العمل في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم، آخذين في الإعتبار جسامة الخطأ المترتب ونتائجه، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية المعني، ومقدار الضرر[2].

الفرع الثاني: التوقيف الوجوبي

يكون التوقيف الوجوبي عن العمل في قوانين الوظيفة العمومية لبعض الدول العربية توقيفا وجوبيا أو توقيفا بقوة القانون في حالتين هما[3]:

أولا: حالة وجود الموظف رهن الحبس المؤقت أو تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي.

إن توافر شرط الحبس سواء كان حبسا مؤقتا "احتياطيا" أو تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي يجعل الموظف مرتكب الجريمة محبوسا حبسا احتياطيا على ذمة التحقيق أو صدر في حقه حكما جنائيا غير نهائي، ففي الحالتين يكون الموظف محبوسا حبسا غير مستقر[4]، أي حبسا موقوفا على شرطي التحقيق والمحاكمة فإذا خلص التحقيق إلى عدم الملاحقة أي لا وجه للمتابعة أو اقتنعت

---

(1)- درج كثير من الفقهاء على استعمال مصطلح الصالح العام عوضا عن المصلحة العامة وهذا في نظرنا خطأ شائع لأن الصالح ضده الطالح وهذا ما لايجوز وضعه في هذا المقام، لأن من شروط تولي الوظيفة العمومية هو أن يكون المنتسب لها ذا سيرة حسنة وسلوك حميد وهذا الشرط تفرضه مصلحة المرفق العمومي.

(2)- المادة 161 من الأمر رقم 06-03.

(3)- راجع على سبيل المثال: المادة 61 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016، والمادة 1/87 من القانون القطري رقم 15 لعام 2016، والمادة 158 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2010.

(4)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص299.

المحكمة ببراءة الموظف وجب عرض الأمر على الجهة التأديبية المختصة التي لها كامل الصلاحية في صرف له ما تم خصمه من راتبه إذا رأت عدم مسؤوليته التأديبية، أما إذا اتخذت ضده عقوبة تأديبية فتصبح نافذة في حقه ولا يمكنه استعادة ما خصم منه من راتب، فالبراءة الجنائية لا تحول دون مساءلته تأديبيا على أساس استقلالية القانون التأديبي عن القانون الجنائي.

ثانيا: حالة وجود الموظف رهن الحبس بحكم قضائي نهائي

إذا تحقق شرط صدور حكم قضائي نهائي يدين الموظف بالحبس يصبح الموظف محبوسا حبسا مستقرا أي حبسا غير معلق على شرطي التحقيق والمحاكمة كما في الحبس الموقت، فالحكم هنا أصبح بات بمجرد تحقق سببه وهو الحبس تنفيذا لحكم قضائي استغرق كل طرق الطعن.

يرى جانب من الفقه بأن التوقيف عن العمل بقوة القانون لا يحتاج إلى صدور مقرر إداري من السلطة المختصة بل يكون تلقائيا بمجرد تحقق أسبابه سابق ذكرها، فإذا صدر مثل هذا القرار فإنه يكون مجرد إجراء تنفيذي لحكم القانون، ينقضي بزوال السبب أي أنه يزول بمجرد الإفراج عن الموظف أو انتهاء مدة الحبس[1] سواء استنفذ مدة الحبس كاملة أو استبدل الحبس بالغرامة أو صدر في حقه عفوا عاما، أي أن قرار التوقيف عن العمل الذي لا تملك حياله الإدارة أي سلطة تقديرية اتجاهه يعد كاشفا لوضع الموظف مكفول اليد وليس منشأ له.

نحن إن كنا لا ننكر ما ذهب إليه هذا الرأي بأن التوقيف عن العمل لا يحتاج إلى قرار يقرره لأنه يقع بقوة القانون ومن ثم فهو من آثار التي يرتبها الحكم الجزائي، بل نرى أنه من الضروري على السلطة المختصة أن تصدر قراراً إدارياً بتوقيف الموظف مرتكب الجريمة، ولا تكتفي بما قضى به القاضي الجنائي لاستقلالية الرئيس الإداري عن القاضي الجنائي، بالإضافة إلى ما قد يترتب عن تجاهل اصدار قرار التوقيف من عدم استقرار في الأوضاع الإدارية، نهيك على ما قد يثار من منازعات تتعلق بصرف المرتب أو حظر الترقية التي تطرح بكثرة أمام جهات القضاء الإداري المختص.

---

(1)- أنظر: صالح محمود، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 3، 2000 ص 986، وأنظر كذلك: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 299.

الفرع الثالث: التوقيف العقابي

اعتبرت بعض القوانين المقارنة[1]، وكذلك جانب من الفقه[2] التوقيف عن العمل لمدة محددة باعتباره جزاء تأديبي(عقوبة تأديبية) يتخذ ضد كل من يرتكب مخالفة تأديبية بأنه أحد أنواع التوقيف عن العمل، فإن كان هذا النوع من التوقيف يتفق مع غيره من حيث أن الموظف لا يمارس فيهم عملا، فإنه يختلف عنهم في عدة نواحي سنذكرها لاحقا.

التوقيف عن العمل لمدة محددة (le mise à pied) يختلف عن عن التوقيف التحفظي من حيث الطبيعة القانونية لكل واحد منهما، فالأول هو عبارة عن عقوبة تأديبية من الدرحة الثانية أو الثالثة توقعها السلطة التأديبية على كل موظف مرتكب مخالفة تأديبية مع ضرورة احترام الضمانات القانونية المقررة أما الثاني فهو إجراء لا تحترم فيه هذه الضمانات القانونية لأنه إجراء وقائي يتخذ قبل تسليط العقوبة.

كما يختلفان كذالك من حيث الآثار التي يرتبها كل واحد منهما، فالبنسبة للتوقيف عن العمل لمدة محددة فإن كل من تتخذ ضده عقوبة من الدرحة الثانية أو الثالثة تسوى وضعيته الإدارية بعد استنفاذ العقوبة التأديبية المسلطة عليه ويعود الموظف إلى مزاولة وظيفته بصفة عادية، أما في التوقيف التحفظي عن العمل فالموظف الموقوف لا يعود إلى مزاولة عمله إلا بعد صدور مقرر انهاء التوقيف بإرادة منفردة من جانب الإدارة لما لها من سلطة تقديرية، أو بعد صدور مقرر العقوبة من قبل المجلس التأديبي من غير عقوبة التسريح، ومن ثم فلا تسوية إدارية لوضعية الموقوف تحفظيا عن العمل إلاّ بعد صدور مقرر العقوبة من المجلس التأديبي أو قامت الإدارة التي لها صلاحيات التعيين بسحبه أو إلغائه.

---

(1)- المادة 2/55 من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 112 لعام 1959، والمادة 27/(هـ) من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية السوداني لعام 2007، والمادة 68 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998، في حين هناك بعض التشريعات العربية قد نصت على التوقيف عن العمل كعقوبة= ثم ألغته في نصوص تشريعية لاحقة كما هو الحال في القانون الاماراتي الملغى رقم 21 لعام 2001 وبالخصوص المادة 5/70 و6 ، والقانون القطري الملغى رقم 8 لعام 2009 في نص المادة 4/137.

(2)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 447-448، وانظر كذلك كل من: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص298، وجمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، = تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية والتنظيم القانوني للوظيفة العمومية ونظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 371.

إن التوقيف عن العمل لمدة محددة(le mise à pied) لا يعد في نظرنا نوع من أنواع التوقيف عن العمل (la suspension) لأنه إجراء لاحق عن التوقيف التحفظي الوقائي.

الفرع الرابع: التوقيف عن العمل بناء على طلب بعض الهيئات

منحت بعض التشريعات الوظيفية بعض الهيئات الإدارية والمالية سلطة تقديم طلب لأجل توقيف موظف عمومي كلما دعت المصلحة العامة ذلك، مثلما هو الحال في جمهورية مصر العربية عندما أجاز المشرع لهيئة الرقابة الإدارية والمالية[1] تقديم طلب توقيف موظف ما إذا اقتضت المصلحة العامة ضرورة توقيفه لوجود شبهات تحوم حوله بناء على تحريات باشرتها ضده، أو ارتأت أن بقاؤه في منصبه يضر بالمصلحة العامة[2].

هذا النوع من التوقيف الذي يصدر بناء على قرار صادر من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزير المختص لا يتقيد بمدة معينة ويحتفظ الموظف الموقوف عن العمل براتبه كاملا مدة توقيفه[3]، وعليه نقول بأن هذا النوع من التوقيف لا يعد سوى توقيف تحفظي عن العمل مرهون بتقديم طلب من جهة مخول لها القانون ذلك، ومن ثم لا يعد نوعا من أنواع التوقيف عن العمل.

المطلب الثالث

الاختلاف بين التوقيف الجوازي والتوقيف الوجوبي

سنتحدث في هذا الفرع عن الفروق الموجودة بين نوعي من التوقيف عن العمل وهما التوقيف التحفظي والتوقيف بقوة القانون، ونرجئ الحديث عن الاختلاف الموجود بين هذين النوعين والتوقيف التأديبي كعقوبة إلى حين.

الفرع الأول: في نظر الفقه

يقول أحد الأساتذة:" يختلف الوقف بقوة القانون عن الوقف الموقت "الاحتياطي" في أنه يقع بقوة القانون فهو إجراء تنفيذي لحكم القانون والواقع، ومن ثم يتم بمجرد تحقق سببه الذي حدده القانون دون

---

(1)- تنص المادة 2/6 من القانون رقم 54 لعام 1964 بشأن الرقابة الإدارية والمالية الصادر في 10 نوفمبر 1971على ما يلي:" كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو ابعاده مؤقتا عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي".

(2)- أنظر: كنعان نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العمومية، إثراء للنشر والتوزيع، الشارقة، الأردن، 2008، ص 254.

(3)- أنظر: حسن عبدالفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964، ص 158.

حاجة إلى قرار إداري، وسببه هو الحبس الموقت أو تنفيذا لحكم جنائي نهائي أو غير نهائي، ومدته مرتبطة بمدة الحبس المؤقت أو مدة تنفيذ الحكم الجزائي" الجنائي"[1].

الفرع الثاني: في نظر القضاء

ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى التفرقة بينهما حيث قضت بما يلي:" إن مؤدى كل من الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون هو اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل، إلاّ أن لكل من الوقفين سنده القانوني، وشروطه، ودواعيه، فالوقف الاحتياطي يصدره الرئيس الإداري في دائرة اختصاصه إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، بينما يقع الوقف بقوة القانون إذا حبس العامل احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي، ويظل العامل موقوفا إلى أن يزول سبب الوقف بالإفراج عن العامل"[2].

من وجهة نظرنا نقول بأن التوقيف الجوازي يختلف عن التوقيف الوجوبي (بقوة القانون) من نواحي عدة أهمها:

أولا- التوقيف الوجوبي لا يكون إلا تنفيذا لما نص عليه القانون وتحققت أسبابه وهي الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذ لأمر أو حكم قضائي، مع اشتراط صدور قرار التوقيف عن العمل من سلطة مختصة بالرغم من أن التوقيف كان تنفيذا لما نص عليه القانون، وليس كما يقول بعض الأساتذة[3] بأن التوقيف بقوة القانون لا يحتاج إلى قرار إداري لتجسيده، أما التوقيف التحفظي فيتم بإرادة السلطة المختصة بما لها من سلطة تقدير الظروف والملابسات.

ثانيا- يختلفان كذلك في نظر بعض التشريعات من حيث بعض الآثار التي تترتب عن كل واحد منهما، مثل مقدار الراتب الذي يصرف للموظف الموقوف عن العمل، ففي التوقيف الجوازي يحتفظ الموظف مرتكب المخالفة بمرتبه كاملا مدة توقيفه أو يصرف له بعضه فقط، ويتشابه هذا الوضع مع التوقيف الوجوبي في حالة الحبس الاحتياطي مع الاختلاف في المدد، أما التوقيف تنفيذا لحكم أو أمر قضائي فيتم صرف نصف مرتبه فقط مدة تنفيذ الحكم الجنائي، أو لا يصرف له شيء[4]، وعليه فمقدار صرف المرتب محل خلاف ما بين القوانين المقارنة كما سنرى لاحقا.

---

(1)- أنظر: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط3، ط م م، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 576-577.

(2)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص298.

(3)- أنظر: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 577.

(4)- المادة 2/87 من القانون القطري رقم 15 لعام 2016.

المطلب الرابع

التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل

القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي صادر عن مرقف عام من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة عامة، والقرار الإداري الذي يصلح لأن يكون محل طعن بالإلغاء هو ذلك القرار الإداري ذو الطابع التنفيذي الذي يرتب أثار أو يلحق أذى بذاته، وذلك إما بإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية قائمة، وأن يكون صادر بإرادة منفردة.

لقد قلنا سابقا بأن التوقيف عن العمل هو إجراء تحفظي أو إحترازي مؤقت هل معنى هذا أنه لا يرقى إلى مصف القرارات الإدارية التي تؤثر في المراكز القانونية؟

للإجابة عن هذا السؤال نتعرض إلى تحديد طبيعة قرارات التوقيف التي تصدرها جهة إدارية، ثم نحدد طبيعة تلك القرارات التي تصدرها جهة قضائية(المحاكم التأديبية).

الفرع الأول: التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل الصادر من جهة إدارية

قضى مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه على أن التوقيف عن العمل عقوبة تأديبية[1]، وفي أحكام أخرى على أنه جزاء لا يتسم بأي طابع تأديبي أي لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية[2]، هذا التضارب في تحديد طبيعة التوقيف التحفظي مرده قوانين الوظيفة العمومية ذاتها التي صدرت قبل قيام الجمهورية الرابعة، والتي اعتبرت التوقيف عن العمل عقوبة تأديبية شأنه شأن باقي الجزاءات التأديبية الأخرى، لذا حاول الفقة الإداري الفرنسي إيجاد معيار يمكن من خلاله التفرقة بين التوقيف كعقوبة تأديبية والتوقيف كإجراء مؤقت لا يتميز بخصوصية الجزاء التأديبي، فأقرو بأن معيار التفرقة بينهما يعود بالأساس إلى معيار الحرمان من الراتب، فإذا كان التوقيف عن العمل مقترنا بالحرمان من الراتب عدّ التوقيف عن العمل توقيفا تأديبيا أي عقوبة تأديبية، أما إذا كان التوقيف عن العمل غير مقترن بالحرمان من الراتب كان التوقيف عن العمل إجراءً غير تأديبياً، وقد صدر عن مجلس الدولة عدة أحكام بناء على هذا المعيار[3].

---

(1)- C.E: 03/05/1912, Vayssiére,Rec, p 532, C.E: 09/05/1928, Durissain, Rec, p 585.

نقلا عن خلف فاروق، الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل وأثره في علاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، م5، ع 1، ماي 2012، ص 360.

(2)- C.E: 12/11/1934, canem, p 1351, C.E: 19/07/1939, Phan-Coo-Doan, p 481.

مشار إليه في نفس المرجع السابق، ص 360.

(3)- C.E: 12/11/1934, Canem, p 1351, C.E: 19/07/1939, Phan-Coo-Doan, p 481, voir :

لقد تلاشى واختفى هذا المعيار بعدما اعترف مجلس الدولة الفرنسي بأن التوقيف عن العمل المقترن بالحرمان من الراتب لا يعد سوى إجراء مؤقت ليس له أي طابع تأديبي، لاسيما في أحكامه التي صدرت بعد قيام الجمهورية الرابعة والخامسة حيث أخرجت قوانين الوظيفة العمومية الصادرة في نهاية الحرب العالمية الثانية التوقيف عن العمل من أصناف العقوبات التأديبية، ومن ثم تمّ القضاء على الغموض الذي شاب طبيعة تكييف قرار التوقيف عن العمل الذي كان سائدا قبل قيام الجمهورية الرابعة، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه إلاّ مع القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية.

كما انضم القضاء الجزائري إلى نفس المسعى الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي القاضي بأن قرار التوقيف عن العمل ليس بعقوبة تأديبية ومن ثم لا يقبل الطعن إلغاء أما القضاء المختص إلاّ مع القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية.

أما القضاء الإداري المصرى فقد درج لعدة سنوات على اعتبار التوقيف عن العمل من القرارات التحضيرية المؤقتة الممهدة للمساءلة التأديبية ثم غير موقفه واعتبرها من القرارات الإدارية غير النهائية التي لا تدخل في اختصاص مجلس الدولة إلغاءً أو تعويضا[1]، وهنا نطرح تساؤل آخر: هل بقي القضاء الإداري ينظر لقرار التوقيف عن العمل على أنه من قبيل القرارات الإدارية غير النهائية؟

لقد تطور موقف القضاء الإداري وأصبح يقر بأن قرارات التوقيف عن العمل التي تصدرها جهات إدارية من قبيل القرارات الإدارية النهائية[2] أي أن لها كل موصفات القرار الإداري الذي هو افصاح عن إردة منفردة من جانب سلطة إدارية بقصد إحداث آثار قانونية معينة[3]، وهذا ما يجعله بعيد عن مجرد إجراء تمهيدي لصدور قرار نهائي أو عمل من أعمال الإدارة، فلو كان كذلك فلا يؤثر في المراكز القانونية ولا يرتب آثار قانونية على المخاطبين به[4]، وهذا ما لا نراه عندما نتكلم عن قرار التوقيف عن العمل الذي يرتب آثار قانونية خطيرة على الموظف تتعلق أساسا بالراتب والترقية

=HALLER (Ch), la suspension dans le droit de la fonction publique, R.D.P, 1980,p 128.

(1)- حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة1955/05/02 نقلا عن: حسن عبدالفتاح، مرجع سابق، ص 169.

(2)- حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 2567 لسنة 35 ق، جلسة 1993/05/27 نقلا عن: خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2006، ص 200-201.

(3)- أنظر: مصطفى محمد أحمد، الإجراءات الإحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1998، ص 125.

(4)- أنظر: العجمي حمدي، التكييف القانوني لكف اليد، العدد 136، جمادي الأخيرة، 1436هـ، ص 32.

والإستقالة كما سنرى في الباب الثاني من هذه الرسالة، وهذا راجع إلى طبيعة النظام التأديبي المطبق في مصر والذي يأخذ بالنظام القضائي(وجود محاكم تأديبية).

إذا ومما سبق ذكره نقول بأن التوقيف عن العمل هو قرار إداري غير نهائي لما يرتبه من آثار وظيفية ومادية ومعنوية تجاه المخاطبين بأحكامه وهم طائفة الموظفين العموميين الذين تمت إحالتهم على التحقيق التأديبي أو الجزائي، لا يخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضا إلاّ بوجود قرار إداري المتضمن العقوبة التأديبية، بالرغم من أن بعض الأساتذه يعترفون بأنه قرار إداري نهائي يخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضا، وما القول بأنه إجراء إداري تحفظي أو احترازي فهذا من باب أن يُميز عن تلك الإجراءات التأديبية التي يشترط فيها احترام ضمانات أقرتها القوانين وهو ليس منها[1].

الفرع الثاني: التكييف القانوني لقرار التوقيف عن العمل الصادر من جهة قضائية

لقد خولت بعض القوانين المقارنة- أنظمة التأديب القضائية- لبعض الجهات القضائية المختصة (المحاكم التأديبية) سلطة توقيف الموظفين عن العمل، لذا نطرح التساؤل التالي: ما طبيعة القرارات التوقيف عن العمل الصادرة عن جهات قضائية مختصة؟

لقد أجاب قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر واستقر رأيهم على أن القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية بشأن طلبات التوقيف الاحتياطي عن العمل هي قرارات قضائية تأخذ صورة أحكام قضائية يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الميعاد المقرر قانونا لدعوى الإلغاء[2].

---

(1)- أنظر: العجمي حمدي، المرجع السابق، ص 32.

(2)- قرارها في الطعن رقم 144 لعام 24 قضائية جلسة 1982/11/4 مشار إليه في مرجع: الأدغم جلال أحمد، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن(انقض- الإدارية العليا)، ط2 م م، المكتب الجامعي= الحديث، الإسكندرية، 2003، ص 229-230.

المبحث الثاني

خصائص التوقيف عن العمل وشروطه

يتميز التوقيف عن العمل بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من الإجراءات الأخرى المشابه له، هذه الخصائص تتطابق وتتباين بحسب نوع التوقيف المتخذ، هل هو جوازي أم وجوبي، وهذا ما سوف نوضحه الآن.

المطلب الأول

خصائص التوقيف عن العمل

يتميز التوقيف عن العمل – بصفة عامة– بجملة من الخصائص الذاتية، والتي تختلف بختلاف نوع التوقيف عن العمل، وهذا ما سوف نبينه الآن:

الفرع الأول: خصائص التوقيف الجوازي

يمتاز التوقيف الجوازي بالخصائص اللآتي ذكرها:

أولا: التوقيف عن العمل إجراء مؤقت بطبيعته

يعتبر التوقيف عن العمل سواء كان تحفظيا أو بقوة القانون بأنه إجراء مؤقت لا ينهي العلاقة الوظيفية مع الموظف الموقوف عن العمل، وعليه فهو إجراء ينتهي حتما بعد أجل طال أو قصر، إما بعودة الموظف إلى عمله في حالة ثبوت البراءة، أو في حالة عدم صدور مقرر الفصل في حقه، أو إنهاء العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالجهة التي كان ينتمي إليها في حالة صدور مقرر الفصل من الخدمة[1]، فالموظف الموقوف لا يمارس عملا مدة توقيفه إلاّ إذا كان متماشيا مع شروط نظرية الموظف الفعلي[2]، كما سنرى، وسيظل ملتزما بواجباته الوظيفية خلال مدة توقيفه كالإلتزام بالسر المهني، وواجب الطاعة والتحفظ، والإلتزام بعدم العمل لدى الغير إلاّ ما ارتبط بالعمل اليومي، أو كان بترخيص قانوني مكتوب من جهة عمله الأصلي.

إن التوقيف عن العمل هو إقصاء الموظف لمدة محددة قانونا وهي 45 يوما في الجزائر غير قابلة للتمديد، هذه المدة هي أقصى مما تملكه الإدارة وإذا لم يصدر قراراً تأديبياً بشأنه خلال هذه المدة

---

(1)– أنظر: عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 156.

(2)– أنظر: مرغني محمد خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، 1982، ص 259.

عاد إلى منصب عمله، وقد يكون لمدة أقل من تلك المحددة قانونا بحسب ما تقتضيه طبيعة التحقيق المفتوح المباشر ضده.

يصبح الموظف موقوفا عن ممارسة أعمال وظيفته اعتبارا من تاريخ صدور قرار التوقيف عن العمل، هذا القرار ينبغي أن يفصح عن مدة الايقاف عن العمل التي يجب ألاّ تتجاوز تلك المنصوص عليها قانونا، غير أن عدم النص على مدة التوقيف في صلب القرار لا يبطل هذا القرار، لأن المشرع لم يشترط ذلك، بل كل ما في الأمر أنه يصحح لاحقا، والسبب هو أن مدة التوقيف عن العمل المنصوص عليها قانونا تبقى سارة المفعول كقاعدة عامة ابتداء من يوم صدور قرار التوقيف عن العمل غير المحدد المدة[1].

ثانيا: التوقيف عن العمل ليس جزاءً تأديبيا

إن مصطلح التوقيف عن العمل في نظر الفقه[2]، والقانون[3] هو إجراء وقائي وليس عقوبة تأديبية تلجأ إليه السلطة الرئاسية من أجل مصلحة المرفق العام، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، والقضاء المصري[4]، وهذا لسببين:

أ- التوقيف التحفظي عن العمل عقوبة تأديبية يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

كل قانون يتعلق بالوظيفة العمومية إلا وحصر العقوبات التأديبية التي يفترض تطبيقها على كل فعل مخالف للواجبات الوظفية العمومية، ونظرا لعدم ورود التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي من

---

(1)- أنظر: خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 204.

(2)- " Avant de déclencher les poursuites disciplinaires, l'autorité disciplinaire peut, si la gravité des faits le justifie, prononcer contre le fonctionnaire une mesure de suspension. il s'agit d'une mesure provisoire, non disciplinaire, qui ne préjuge pas la suite de le procédure…
la suspension n'est pas une mesure disciplinaire: elle peut être une mesure ou disciplinaire déguisée", Voir: JEAN-MARIE AUBY, JEAN-BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique Territoriale, fonction publique Hospitalière, 2éme éd, Dalloz, paris, 1993, p 197.

(3)- تنص المادة 205/(ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لعام 1991، والصادرة بقرار جمهوري رقم 122 لعام 1992، على ما يلي:" لا يعتبر من قبيل التأديب توقيف الموظف عن العمل وإنما هو إجراء احتياطي"، ج ر، ع 1/17، والصادر بتاريخ 15 سبتمبر 1992.

(4)- أنظر: حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 156.

ضمن قائمة العقوبات التأديبية فأنه من غير الجائز أن نتعبر هذا الإجراء عقوبة تأديبية لأن في ذلك مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة الذي يقر بأنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية إلاّ إذا كانت موجودة ضمن قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية أو في القانون الأساسي الخاص.

ب- التوقيف التحفظي عن العمل عقوبة تأديبية يخالف قاعدة عدم جواز تطبيق عقوبتين أصليتين عن مخالفة تأديبية واحدة

إذا اعتبرنا اجراء التوقيف عن العمل عقوبة تأديبية أصلية أولى، ثم قمنا بإحالة الموظف المخطئ على المجلس التأديبي الذي سوف يتخذ بشأنه عقوبة تأديبية أصلية ثانية، فإننا نكون قد عاقبنا هذا الشخص مرتين وخرقنا بذلك قاعدة عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد[1].

استنادا لهذين السببين يمكن القول بأن التوقيف عن العمل ليس عقوبة تأديبية، وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بما يلي: " من المستقر عليه فقها وقضاء أن قرار الإيقاف في حد ذاته لا يعتبر إجراء تأديبيا، إذ عادة ما تتخذه الإدارة في حق موظفيها خدمة لمصلحة المرفق، وعلى هذا الأساس لم يخضع في استصداره إلى قيام الإدارة مسبقا بإبلاغ الملف أو أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يتعين رفض العريضة المؤسسة على هذا النعي لعدم تأسيسها"[2].

كما قضت هذه المحكمة في قرار آخر بأنه:" من المقرر قانونا أن إيقاف موظف عن عمله لا يشكل عقوبة تأديبية بمفهوم المواد 54 و 55 و 56 من القانون العام للوظيفة العمومية إلاّ أنه يعتبر تدبير إبعاد من المصلحة فرضه سلوك هذا الموظف، ومن ثم فإن الطعن ببطلان القرار الإداري المتضمن اتخاذ هذا التدبير لا يمكن رفعه أمام القضاة المكلفين بإبطال قرارات تجاوز السلطة "[3].

في حين قضت في قرار لاحق بما يلي:" إن مسؤولية الإدارة المرفقية، قد تدفع بها حرص على

---

(1)- لا يجوز الجمع بين عقوبتين أصليتين، غير أنه يجوز توقيع عقوبة تأديبية أصلية مع عقوبة تأديبية = تكميلية دون أن يكون هناك تعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فالعقوبة التكميلية لا يجوز توقيعها بصفة منفردة دون العقوبة الأصلية، حيث أن القرار الذي يتضمن العقوبة التأديبية هو الذي يقضي بها.

(2)- القرار رقم 23650 المؤرخ في 09 جانفي1982، قضية(ج- م) ضد وزير التربية، المجلة القضائية، ع 1، 1989، ص 219.

(3)- القرار رقم 24316 المؤرخ في 1982/07/10، مشار إليه سابقا.

مصلحة المرفق عند الاقتضاء اتخاذ إجراءات ضد موظفيها مخولة لها بعنوان سلطتها، ومتى صدر عنها قرار بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف، اعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها وكان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم اكتسابه الطابع التأديبي ولاحتفاظه للمعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير إجراء الإيقاف عن الوظيفة، كما يستوجب معه رفض الطعن الموجه ضد هذا القرار"[1].

أمام هذا الوضع يجب على المشرع الجزائري التدخل لضبط المصطلحات وذلك بأن يستبدل مصطلح التوقيف عن العمل المنصوص عليه في المادة 163 من الأمر 06-03 بمصطلح الحسم من المرتب[2] لعدة أيام محددة، وبهذا نفرق بين التوقيف عن العمل كعقوبة تأديبية وبين مصطلح التوقيف عن العمل كإجراء مؤقت احترازي غايته هو إجراء تحقيق بشأن ارتكاب الموظف لخطأ جسيم تقتضيه مصلحة التحقيق ذاتها أو لوجود مصلحة عامة، أو بسبب متابعة قضائية.

ثالثا: التوقيف عن العمل يخضع للسلطة التقديرية للجهة المختصة

قرار التوقيف التحفظي عن العمل هو في الأساس خاضع للسلطة التقديرية للجهة التي منحها القانون هذه الصلاحية أي السلطة التي لها حق التعيين فلها أن تعدل عنه وتعيد الموظف إلى وظيفته حتى قبل انتهاء التحقيق إذا رأت بأن عودته لا تضر بمصلحة التحقيق، أو بمصلحة المرفق العمومي أو بالمصلحة العامة، وهذا في حالة وجود مستجدات واعتبارات جديدة في القضية إلاّ ما استحال منها لوجود الموظف رهن الحبس المؤقت، أو صدر بشأنه حكم نهائي يدينه بالسجن أو بالحبس، وعليه فالتوقيف التحفظي عن العمل هو إجراء جوازي وليس بالإجراء الوجوبي فجميع النصوص القانونية التي عالجت موضوع التوقيف عن العمل لا سيما التوقيف التحفظي وردت بصيغة الجواز وليس الوجوب[3].

---

(1)- القرار رقم 39742 المؤرخ في 01 جوان 1985، مشار إليه سابقا.

(2)- هناك بعض التشريعات تنص على مصطلح الخصم من الراتب كنوع من أنواع العقوبات التأديبية = المنصوص عليها في القانون، وهذه التسمية غير دقيقة من وجهة نظرنا لأن المصطلح الأنسب هنا هو الحسم من الراتب لأن الخصم يكون في حالة وجود منازعة أو نزاع وهذا النزاع غير مطروح في هذا النوع من الانقطاع عن العمل، أما في حالة التوقيف كإجراء مؤقت(خارج مجال التأديب) فنقول الخصم من الراتب لوجود منازعة محتملة في المرتب بين الإدارة والموظف الموقوف عن العمل.

(3)- أنظر: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص 294.

لقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مقرر التوقيف عن العمل يدخل في نطاق الاختصاص التقديري للإدارة، وطالما أن القانون لم يقيد ها بمدة زمنية، فهي ملزمة قبل اتخاذها لهذا المقرر أن تتريث لفترة تراها مناسبة لاتخاذه، وإلاّ شاب تصرفها هذا البطلان لتجاوز السلطة في حالة ما إذا تجاوز المدة المنصوص عليها في القانون[1]، ومن ثم لا يمكن للموظف الموقوف عن العمل أن يطعن في مقرر وقفه تحفظيا استنادا على أن الإدارة أتخذت هذا المقرر بعد عدة أسابيع من ارتكاب الخطأ المنسوب له[2].

إذا كان للإدارة السلطة التقديرية في توقيف الموظف تحفظا من عدمه، فإنها مقيدة بالمدة التي ينص عليها القانون، ومن ثم لا يجوز لها أن تصدر قرارا توقيفيا يتجاوز هذه المدة، أو تتعمد إلى تمديده خلافا لما نص عليه القانون، ولهذا حددت معظم التشريعات العربية المقارنة مدة التوقيف التحفظي عن العمل من غير تمديد في المدة، يستثنى منها ستة قوانين عربية هي القانون المصري، والقانون الليبي، والقانون العماني الذي حددا كل واحد منها مدته بثلاثة أشهر مع امكانية تمديده من طرف المحكمة التأديبية ومجلس التأديب ومجلس المساءلة المختص على التوالي[3]، في حين نجد القانون الأردني، والقانون الفلسطيني لم يحددا مدته ولم يوضحان امكانية تمديده من عدمه [4]، أما القانون القطري فحدده في مدة 30 يوما مع امكانية تمديده من طرف الهيئة التأديبية، غير أن القاسم المشترك بين هذه القوانين العربية الستة(6) هو أنها لم تحدد مدة التمديد.

هذا عن التوقيف التحفظي عن العمل أما في حالة التوقيف عن العمل بقوة القانون فهو لا يخضع إلى السلطة التقديرية للجهة التي لها حق التعيين بل يكون بقوه القانون لأن الموظف يكون في الحبس المؤقت أو صدر بشأنه حكما نهائيا يدينه بالحبس لذا فظروف الحال هنا تقتضي أن يوقف عن العمل من غير تقدير لهذه الظروف من جهة الإدارة، لأنها من الأمور الخارجة عن نطاقها.

---

(1) -CE, 01 oct 1976, soucasse, A.J, 1977, p 390.

(2) -CE, 25 mai 1967, hospital hospice longiumreau, A.J, 1968, p 301.

(3)- المادة 1/60 من قانون الخدمة المدنية النافذ المصري رقم 18 لعام 2015، والمادة 157 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2010، والمادة 110 من القانون العماني رقم 120 لعام 2004.

(4)- المادة 92 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 المعدل، والمادة 149 من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لعام 2013 المعدل.

مما سبق ذكره، ومهما يكون نوع التوقيف عن العمل فعلى السلطة التي لها حق التعيين أن تتخذ هذا الاجراء في حدود الأهداف المتوخاة منه[1].

الفرع الثاني: خصائص التوقيف الوجوبي

يقوم التوقيف الوجوبي على خصائص تميزه عن غيره من التوقيفات، فهو إجراء إداري ذو طابع اجباري وفوري، وأنه مرتبط بوجود متابعة جزائية فعلية لا تسمح ببقائه في منصبه.

أولا: التوقيف الوجوبي ذو طابع إجباري وفوري

يقصد بإجبارية التوقيف الوجوبي، أن السلطة التي لها صلاحيات التعيين لا تملك السلطة التقديرية في اختيار اللاحظة التي تراها مناسبة لتوقيف الموظف العمومي، وليس لها الخيار في اتخاذ أي وسيلة أخرى تلجأ إليها والتي تعطي نفس النتيجة التي يحققها التوقيف الوجوبي كما هو الشأن في نقل الموظف الموقوف جوازيا أين يرتب إجراء نقل الموظف إلى إحدى الوحدات الخارجية التابعة للمؤسسة نفس النتيجة التي يرتبها التوقيف الوجوبي وهي إجراء التحقيق في جو خالي من تأثيرات المعني بالإيقاف، ومن ثم فهي مجبرة على اتخاذه وإن كانت المادة 174 من الأمر رقم 06-03 لم تشير إلى ذلك بوضوح.

أما فورية التوقيف الوجوبي فيقصد بها أن تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين هذا الإجراء فور اخطارها من طرف الجهة القضائية المختصة أو من يوم علمها اليقيني بالمتابعة الجزائية لا من تاريخ تقديم الشكوى، إن توقيف الموظف وجوبيا فور ثبوت المتابعة الجزائية منصوص عليه بوضوح في نص السالف الذكر بالقول: " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه"[2].

---

(1)- أنظر: عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، مصر، 1978، ص 145.

(2)- تنص المادة 58 من الأمر رقم 66-133 على ما يلي:" يمكن للسلطة التي التي لها حق التأديب أن توقف في الحين عن ممارسة إذا ارتكب خطأ جسيما لا يسمح له بالبقاء في منصبه"، ويفهم من هذه الفقرة أن التوقيف هنا جوازي وهذا واضح من كلمة " يمكن" التي بدأت بها الفقرة، وهذا خلاف ما تنص عليه المادة 174 من الأمر 06-03.

ثانيا: التوقيف الوجوبي مرهون بوجود متابعة جزائية فعلية لا تسمح ببقاء الموظف في منصب عمله

لا وجود في الواقع للتوقيف الوجوبي عن العمل إلاّ بوجود متابعة جزائية قائمة بصفة فعلية ضد الموظف العمومي لا مجرد شبهات أو تخمينات أو شكوك تحوم حوله من جهة، وأن تكون هذه المتابعة الجزائية لا تسمح ببقائه في منصب عمله من جهة ثانية، فإن كانت المتابعة الجزائية موجودة ولكنها تسمح ببقاء الموظف في منصب عمله لعدم تعارضها مع مجريات التحقيق وسيرها، ولا تضر بمصلح المرفق العمومي ومصداقته، فلا نكون أمام توقيف وجوبي طبقا لنص المادة 174 المذكور أعلاه.

ثالثا: التوقيف الوجوبي إجراء لا يحمل الصبغة التأديبية

إذا كان التوقيف الجوازي عن العمل هو إجراء يتخذ قبل الشروع في المتابعة التأديبية، وضع من أجل تحقيق التوازن بين مصلحة الوظيفة العمومية وضمانات الموظف، فإن التوقيف الوجوبي لا يحمل في مدلوله الصبغة التأديبية باعتباره تقرر لحماية المرفق العمومي وحده، وعليه فهو إجراء احتياطي موضوعه المنع من ممارسة المهام بقوة القانون.

إلى جانب هذه الخصائص الذاتية التي يتميز بها التوقيف الوجوبي فإن هناك خصائص أخرى يشترك فيها مع التوقيف الجوازي من حيث إن كلاهما إجراءان إداريان مؤقتان، ويصدران من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، ولا يشكلان عقوبة تأديبية، فالتوقيف التحفظي للموظف المتابع تأديبيا ينتهي بمجرد صدور العقوبة التأديبية من طرف المجلس التأديب، أما التوقيف التحفظي للموظف المتابع جزائيا فينتهي بعد التسوية الإدارية النهائية بصدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، ثم يعرض أمره على المجلس التأديبي ليتخذ ما يراه مناسبا بشأنه، مع الأخذ في الحسبان مبدأ حجية الحكم الجنائي المقضي فيه كما سنرى في الباب الثاني من هذه الرسالة.

المطلب الثاني

التوقيف عن العمل يخفي عقوبة تأديبية مقنعة

يقصد بالعقوبة التأديبية المقنعة:" تلك الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة لإيقاع عقوبات تأديبه على الموظف، بعيدا على تحقيق المصلحة العامة التي شرعت من أجلها هذه الإجراءات".

تقوم الإجراءات الإدارية على عنصران، أولهما شخصي يتمثل في نية مصدرها، وثانيهما موضوعي يتمثل في تلك الآثار القانونية التي ترتبها هذه الإجراءات الإدارية التي تقارب تلك التي ترتبها العقوبات التأديبية بالرغم من الاختلاف الموجود بينهما[1].

الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين الإجراءات الإدارية والعقوبات التأديبية

إن من أهم أوجه الاختلاف بين الإجراءات الإدارية والعقوبات التأديبية نذكر كالآتي:

- الإجراءات الإدارية غير محددة على سبيل الحصر، بينما العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر، وعليه لا تملك السلطة التأديبية سلطة توقيع عقوبات غير وارد ذكرها في القانون.
- الإجراءات الإدارية قوامها تحقيق المصلحة العامة، في حين تقوم العقوبات التأديبية على إتيان موظف فعل يتنافى مع صفته كموظف.
- غاية الإجراءات الإدارية ذو طابع غير عقابي تبررها الاعتبارات ذات المصلحة العامة، في حين غاية العقوبات التأديبية هو ذو طابع عقابي مرده مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية.
- الإجراءات الإدارية لا يشترط في اصدارها اتباع شكليات معينة، في حين يشترط القانون في توقيع العقوبات القانونية أن يصاحبها احترام ضمانات تأديبية لاسيما كفالة حق الدفاع وتسبيب قرار العقوبة.

الفرع الثاني: حالات أحرى للتوقيف عن العمل المقنع

إن الاختلاف الموجود الإجراءات الإدارية والعقوبات التأديبية جعل القضاء يذكر بعض الحالات التي يكون فيها التوقيف عن العمل عقوبة تأديبية مقنعة لاسيما إذ انحرفت الإدارة عن الغاية أو الغرض الذي رسمه لها المشرع وألزمها باتباعه إلاّ أنها أبت وأصرت على إلحاق الأذى بالموظف سواء للانتقام أو الكيد أو النيل منه، ومن هذه الحالات التي أقرها القضاء المقارن نذكر:

---

(1)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 537-538.

أولا: حالة تكرار التوقيف عن العمل

قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن:" توقيف الطاعن لمدة شهر وقبل أن يتسلم هذا الأخير مهام وظيفته أصدر رئيس المجلس البلدي قرارات متتالية لتوقيفه عن العمل ولمدة سبعة أشهر مما يشكل عقوبة تأديبية مقنعة"[1].

ثانيا: حالة التوقيف عن العمل المفتوح

تتمثل هذه الحالة في توقيف الموظف عن العمل مع عدم فتح تحقيق في التهم المنسوبة إليه، ومن دون إصدار أي قرار يتضمن عقوبة تأديبية بشأنه، أو على الأقل إصدار قرار آخر يوقف سريان قرار التوقيف الاحتياطي أو التحفظي الأول، لهذا أقرت محكمة الاستئناف بليون الفرنسية أن توقيف الموظف من قبل رئيس البلدية لمدة غير محددة ولأجل غير مسمى في إطار شكوى مقدمة عن فعل ارتكب خارج الخدمة غير مقبول قانونا، ومتى كان كذلك استوجب إلغاؤه[2].

المطلب الثالث

شروط التوقيف عن العمل

من غير الممكن حصر الأخطاء التأديبية التي تستوجب توقيف الموظف عن العمل لأنه إجراء وقائي مؤقت وليس عقوبة تأديبية، يلجأ إليه قبل إحالة الموظف العمومي للمساءلة التأديبية وفقا لما تقدره السلطة التي لها صلاحية التعيين، غير أن هذه السلطة التقديرية التي تحوز عليها سلطة التي لها صلاحيات التعيين غير مطلقة بل هي مقيدة بشروط ينبغي عليها مراعاتها قبل اللجوء إلى إجراء التوقيف عن العمل، هذه الشروط تختلف من قانون لآخر، ولتوضيح ذلك نتعرض إلى شروط التوقيف عن العمل في القانون الجزائري، ثم في القانون المقارن.

---

(1)- C.E : 23/07/1905,S -1911, p121 et C.E : 24/06/1921, Rec, p 621, et C.E : 23/12/1947, Rec, p 625 et C.E :23/12/1952, Rec, p 602.

مشار إليها في نفس المرجع السابق، ص 539.

(2)-T.A: Nancy 26/02/2002, in AUBIN Emmanuel, droit de la fonction publique territoriale, gualino, 4éme éd, paris, 2010, p 219.

مشار إليها في مرجع زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضماناته، أطروحة لنيل يشهادة الدكنوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2016، ص 145.

الفرع الأول: شروط التوقيف عن العمل في القانون الجزائري

لقد نصت المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03 على شروط التوقيف عن العمل والتي نوجزها كالآتي:

أولا: شروط التوقيف الجوازي

من خلال نص المادة 173 نقول أن شروط التوقيف الجوازي في القانون الجزائري، هي:

1- أن يكون الخطأ المرتكب جسيما لا يسمح ببقاء الموظف في منصب عمله.

لكي تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف موظف عمومي يجب أن يكون وصف الخطأ الذي ارتكبه جسيما يتعرض مع بقائه في ممارسة أعمال وظيفته، ومن الأخطاء الجسيمة تلك التي ذكرها الأمر رقم 06-03 في نص المادة 181 كالجمع بين وظيفتين أو ارتكاب أعمال عنف في مكان العمل، أو اتلاف الوثائق الإدارية أو تزوير محررات إدارية أو الخروج عن واجب الطاعة، أو افشاء أسرار مهنية كان قد اطلع عليها بحكم وظيفته، أو قيامه بسرقة أو نصب أو احتيال أو اختلاس أو تبديد أموال عمومية، وغيرها من الأخطاء الجسيمة الأخرى الناجمة عن الإخلال بالواجبات الوظيفية المنصوص عليها قانونا[1].

2- أن يكون بقاء الموظف في منصب عمله من شأنه التأثير على مجريات التحقيق ونتائجه.

بقاء الموظف في منصب عمله مرتبط بتقديرات السلطة التي لها صلاحيات التعيين بشأن تكييف الخطأ المرتكب هل هو جسيم يعرقل سير التحقيق ومن ثم يجب توقيفه عن العمل حماية لمصلحة المرفق العمومي، أو أنه خطأ بسيط لا يعرقل سير التحقيق، ومن ثم لا داعي لتوقيفه عن العمل ما دام البقاء في المنصب لا يؤثر على مجريات التحقيق المزمع إجراؤه، كما يجب التنويه بأن بعض الأخطاء الجسيمة وإن كانت تستوجب المساءلة التأديبية فإنها تأخذ حكم الأخطاء البسيطة لكونها لا تأثر على مجريات التحقيق إذا ما تمّ تكييفها من قبل السلطة المختصة بما لها من سلطة تقديرية في ذلك، ومن ثم نقول لا يعد كل خطأ جسيم خطأ يؤثر في مجريات التحقيق.

3- أن يصدر قرار التوقيف من سلطة التي لها صلاحيات التعيين.

يصدر قرار توقيف الموظف عن العمل من السلطة التي عيّنته في الوظيفة العمومية، إما بناء على ما أبدته من ملاحظات، أو بطلب مرفق بتقرير مبرر من الرئيس المباشر للموظف المذنب، كما

---

(1)- ينص الأمر رقم 06-03 على واجبات الموظف العمومي في الباب الثاني وذلك في المواد من 40-54.

قد يصدر عن طريق السلطة المفوّض إليها أمر توقيفه، ولما كان أمر تفويض الاختصاصات في مجال التأديب يتسم بطابع خاص قائم على أساس قاعدة لا تفويض في مجال التأديب إلا بنص خاص فيصبح حيبئذ أمر توقيف هذا الموظف بناء على هذا التفويض محل خلاف، هل نطبق قانون التفويض الخاص، أم نستعين بقانون التفويض العام؟

إن أمر توقيف الموظف بناء على تفويض عام أو خاص يحتم علينا توضيحه بشكل موجز عندما نتعرض إلى شرح الاستثناءات الواردة عن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيف الموظف عن العمل.

4- أن يبت في أمر الموظف الموقوف جوازيا خلال مدة زمنية محددة سلفا

لم ينص قانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر رقم 06-03 على مدة التوقيف عن العمل، لكن بعد صدور التعليمة رقم 267 لعام 2016 أصبحت مدة التوقيف عن العمل محددة بـ 45 يوما، واحترام مدة التوقيف هذه من الإجراءات الأساسية والضرورية وإلا عاد الموظف إلى منصب عمله بقوة القانون، وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في الجزائر استنادا على نص المادة 60 من الأمر رقم 66-133 بأنه:" من المقرر قانونا أنه في حالة إيقاف الموظف يجب تسوية الحالة في مدة 6 أشهر ابتداء من يوم تبليغ قرار الإيقاف، ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا يعد مشوبا بعيب في خرق القانون.

ولما كان من الثابت- في قضية الحال- أن الطاعن تم توقيفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29 وأنه منذ ذلك التاريخ لم يستلم أي تبليغ يتضمن فصله أو إرجاعه إلى عمله، فإن المقرر المطعون فيه بإغفاله هذا الإجراء يتعين إبطاله، ومتى كان كذلك استوجب إبطال المقرر الإداري المطعون فيه"[1].

كما قضت كذلك بقرار صادر في ظل المرسوم رقم 85-59 استنادا على نص المادة 3/130 و4 بأنه:" من المقرر قانونا أنه يجب أن تسوى وضعية الموظف في أجل شهرين ابتداء من الذي صدر فيه مقرر توقيفه وخلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك وإذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعني بالأمر كامل راتبه وتعاد إليه حقوقه، ومن ثم فإن نعي على القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص غير سديد.

---

(1)- قرار رقم 56648 مؤرخ في 25 مارس 1989، قضية (ب.ز.ع) ضد وزير التربية والتعليم الأساسي، المجلة القضائية للمحكمة العليا، ع 3، 1991، ص 162.

ولما كان من الثابت- في قضية الحال- أن الطاعنة- الإدارة- لم تحترم أجل الشهرين منذ توقيف المطعون ضدها للبت في أمر التوقيف وأن قضاة المجلس بقضائهم بدفع جميع مرتبات المطعون ضدها من يوم توقيفها إلى تاريخ ادراجها في عملها طبقوا صحيح القانون، ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن"[1].

يفهم مما سبق أن ميعاد التوقيف عن العمل في ظل الأمر 66-133 هو أجل ستة (6) أشهر ابتداء من يوم تبليغ قرار الإيقاف، أما ميعاده في ظل المرسوم 85-59 هو أجل شهرين ابتداء من الذي صدر فيه مقرر توقيفه، أما في ظل الأمر النافذ 06-03 فهو غير محدد إلا بعد صدور التعليمة 267 لعام 2016 الذي حددته في أجل 45 يوما تحسب من تاريخ التوقيف.

5- ألا يكون محل متابعات جزائية

يوقف الموظف العمومي توقيف وجوبيا إذا ارتكب جريمة من جرائم القانون العام، ويبعد من ممارسة مهامه بصفة مؤقتة سواء كان قد ارتكبها داخل مكان عمله أو خارج الوظيفة لاسيما ما تعلق منها بجرائم الشرف والأمانة مثل التزوير والسرقة والنصب والاحتيال وهتك العرض وخيانة الأمانة، وإصدار شيك بدون رصيد وأن تكون عقوبتها عقوبة مقيدة أو سالبة للحرية(الحبس أو السجن).

ثانيا: شروط التوقيف الوجوبي

يستخلص من المادة 174 من الأمر 06-03 أن شروط التوقيف الوجوبي عن العمل هي:

1- أن يكون الموظف محل متابعات جزائية فعلية

لا يتابع الموظف جزائيا إلاّ إذا أُتهم بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام (خطأ جزائي مجرّم قانونا)، أما إذا كان الخطأ المرتكب غير جزائي فلا جدوى من متابعته جزائيا، كما لا يتابع جزائيا كذلك الموظف غير المتهم الذي استدعي بأي طريقة كانت من أجل الإدلاء بشهادته أو من أجل حضور جلسات الصلح مثلا.

2- أن تكون المتابعة الجزائية لا تسمح ببقائه في منصب عمله

لقد ربط نص المادة 174 من الأمر قم 06-03 بين المتابعة الجزائية وبقاء الموظف في منصب عمله، ومن ثم نقول هل كل متابعة قضائية تستلزم التوقيف الوجوبي عن العمل؟

---

(1)- قرار رقم 78275 مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية(مدير القطاع الصحي بأريس ولاية باتنة) ضد (ل.م ومن معها)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، ع 4، 1992، ص 153.

نقول إن العبرة في الخطأ الجزائي المرتكب هو جسامته، فمتى كان على قدر من الخطورة كأن يشكل جنحة أو جناية وله تأثير على الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بمناسبة تأديته لها، إلتزمت السلطة التي لها حق التعيين أن توقفه فور اخطارها من قبل الجهة القضائية المختصة أو متى علمت يقينا بها، وعليه لا متابعة جزائية إلاّ إذا كان لها تأثير على بقاء الموظف في منصب عمله، أما إذا كانت المتابعة لا تأثر على بقائه في منصب عمله فلا يمكن اتخاذ مقرر التوقيف ضده، كما يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن أن توقف الموظف وتخطر الجهة القضائية المختصة(النيابة العامة) أو الجهات الأمنية المختصة (الأمن الوطني أو الدرك الوطني) متى رأت أن الخطأ المرتكب يشكل جريمة من جرائم القانون العام.

3- أن يكون التوقيق الوجوبي صادر من سلطة التي لها حق التعيين

رغم أن التوقيف الوجوبي ينجم عن وجود متابعة سببها ارتكاب الموظف لخطأ جنائي خطير لا يسمح له بالبقاء في منصب عمله، إلاّ أنه لا يعد قرارا قضائيا صادرا من جهة ذات اختصاص قضائي بل هو إجراء إداري صادر من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين في شكل قرار أو مقرر يحدد فيه، على وجه الخصوص، مقدار الراتب الذي سوف يدفع للمعني في حدود ستة أشهر، وبداية سريانه[1].

الفرع الثاني: شروط التوقيف عن العمل في القانون المقارن

اختلفت القوانين المقارنة في تحديد شروط التوقيف عن العمل فمنها من ربطته بالتحقيق سواء كان إداريا أو جنائيا، ومنها من جعلته مرهون بارتكاب مخالفة تأديبية أو قيامه بإتيان جرم جزائي من جرائم القانون العام.

أولا: شروط التوقيف الجوازي

فعلى سبيل المثال يشترط في فرنسا لتوقيف الموظف العمومي عن العمل شرط ارتكابه أخطأء مهنية جسيمة تشكل مخالفات لواجبات الوظيفة العمومية، يضاف له شرطين آخرين هما أن يصدر من سلطة المختصة التي لها صلاحية التعيين، وأن يبت في أمر الموظف الموقوف خلال أربعة أشهر من

---

(1)- لم تبين المادة 174 من الأمر 06-03 الشكل الذي يصدر فيه إجراء التوقيف الوجوبي، هل يصدر في شكل قرار أو مقرر إلاّ بعد صدور التعليمة رقم 267 لعام 2016، على خلاف تنص عليه المادة 1/59 من الأمر رقم 66-133 والمادة 3/131 من المرسوم رقم 85-59 على أن إجراء التوقيف يصدر في شكل قرار، أنظر: بوطبة محمد، مرجع سابق، ص 209.

صدور قرار التوقيف عن العمل[1]، هذه الشروط هي نفسها الشروط المنصوص عليها في المغرب، وتونس، والأردن وموريتانيا مع اختلاف فقط في مدة التوقيف التي هي أربعة أشهر في القانونين المغربي والموريتاني، وثلاثة أشهر في القانون التونسي، أما في القانون الأردني فالتوقيف عن العمل غير محدد المدة.

هذا عن الدول التي تأخذ بجسامة الأخطاء المهنية المرتكبة كمعيار لتوقيف الموظف عن العمل في حين هناك دول أخرى تأخذ بمعيار التحقيق بمفهومه الضيف(الجاري أو المزمع إجراؤه) أو بمفهومه الأوسط(مصحة العمل) أو بمفهومه الواسع(المصلحة العامة)، فمن الدول التي تأخذ بمصلحة التحقيق الجاري أي التحقيق بمفهومة الضيق نذكر مصر، وليبيا، والبحرين، وسلطنة عمان، وقطر، ودولة الإمارات العربية المتحدة، حيث اشترطت قوانين الخدمة المدنية فيها شروطا لتوقيف الموظف عن العمل هي ضرورة وجود تحقيق جاري مع الموظف، وأن يكون صادرا من سلطة مختصة، وأن يبت في أمر الموظف الموقوف في مدد منصوص عليها قانونا.

أما الدول التي تأخذ بالتحقيق لدواعي مصلحة العمل مثل السعودية واليمن ففيهما لا يتم توقيف الموظف عن العمل إلاّ إذا دعت ضرورة العمل ذلك، كما يوقف كذلك إذا أحيل على تحقيق يجرى معه من قبل السلطة المختصة، ويضاف إلى هذا الشرط شرطين آخرين هما أن يصدر من سلطة مختصة، وشرط المدة الذي هو غير محدد، في حين تنص دول أخرى على شرط التحقيق لدواعي المصلحة العامة مثل العراق، واليمن، والكويت، فقوانين هذه الدول اعتبرت بأن توقيف الموظف أو بالأحرى كف يده عن العمل مرتبط بمصلحة التحقيق بمفهومه الواسع أي المصلحة العامة، يضاف لهذا الشرط شرطين آخرين هما شرط أن يصدر من سلطة مختصة، وشرط المدة المنصوص عليها قانونا.

أما فيما يخص مسألة تسبيب قرار التوقيف عن العمل من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين فإن المشكل لا يثار بشأنه بدليل عدم ورود نص قانوني يقضي بضرورة تسبيب هذا القرار[2].

خلاصة القول أن هناك ثلاث شروط أساسية اشترطتها قوانين الوظيفة العمومية المقارنة أو

---

(1)- راجع المادة 30 من القانون الفرنسي رقم 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 المتضمن حقوق وواجبات الموظفين، المعدلة بالمادة 10 من القانون رقم 2019- 828 المؤرخ في 6 أوت 2019 .

(2)- أنظر: حسن عبدالفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 159، وأنظر كذلك: عزت فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عام الكتاب، القاهرة، 1980، ص 266.

تشريعات الخدمة المدنية لأجل توقيف الموظف العمومي عن العمل وهي:

- أن يرتبط إجراء التوقيف عن العمل بإرتكاب خطأ مهني جسيم أو بتحقيق جاري بشأن مخالفات تأديبية مرتكبة أو جرائم القانون العام المقترفة.
- أن يصدر قرار التوقيف عن العمل من سلطة مختصة.
- أن يبت في أمر الموظف الموقوف عن العمل في آجال قانونية محددة.

ثانيا: شروط التوقيف الوجوبي

يمكننا تحديد شروط التوقيف الوجوبي في القانون المقارن كالآتي:

1- وجود متابعة قضائية تنطوي على خطأ جنائي خطير ينجم عنه الحبس المؤقت أو الحبس تنفيذا لحكم قضائي نهائي أو غير نهائي.

كل موظف حُبس بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة، أو بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الأعتداء على النفس أو العرض أو المال، أو بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة، يوقف من قبل السلطة الإدارية المختصة ويحال على جهات القضائية لتحريك الدعوى العمومية بشأنه، أو تقوم الجهات القضائية بتحريك الدعوى العمومية بشأنه ثم تخطر جهة الإدارة التي يتبعها الموظف مرتكب الجريمة بذلك.

2- صدور قرار التوقيف من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

طالما أن التوقيف الوجوبي إجراء إداري فإن السلطة المختصة به هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، هذه السلطة قد تكون الوزير أو المحافظ أو رئيس الوحدة أو المدير العام.

هذه هي الشروط التي يتعين على السطلة المتختصة بالتوقيف مراعاتها قبل اللجوء إلى تفعيل أي نوع من هذين الإجراءين سواء في القانون الجزائري أو المقارن، وسنشرح هذه الشروط عندما نتعرض إلى تبيان المعايير المعتمدة في التوقيف في الباب الثاني من هذه الرسالة.

المبحث الثالث

مقارنة التوقيف عن العمل مع أنظمة أخرى مشابه

قد يتشابه التوقيف عن العمل مع أنظمة أخرى في كونها تؤدي إلى إبعاد الموظف مؤقتا عن ممارسة أعمال وظيفية، ومن هذه الأنظمة نجد التسريح من العمل، والتوقيف كعقوبة تأديبية، والإحالة على الاستيداع، وهذا ما سنوضحه في المطالب الثلاثة التالية.

المطلب الأول

التوقيف عن العمل والتسريح من العمل

نتحدث في هذا الفرع عن التسريح من العمل من خلال تقديم تعريفا له وتبيان شروطه القانونية، ثم نتعرض إلى تبسيط أوجه المقارنة بينهما.

الفرع الأول: تعريف التسريح من العمل

لتوضيح معنى التسريح من العمل في القانونين الجزائري والمقارن، نتعرض في البداية إلى تعريفه من قبل أساتذه جزائريون، ثم نعطي بعض التعاريف الفقهية في فرنسا وفي بعض الدول العربية.

أولا: في الفقه الجزائري

عرف بعض الأساتذة التسريح (Le Licenciement) بأنه:" إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمنحة إذا ما تم تقريرها نتيجة تحويل أموال عمومية أو خاصة أو اختلاس متعلق بالخدمة أو بالاستقالة من الوظيفة مقابل مبلغ مالي"[1].

كما عرفه آخر بأنه:" عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر ضد الموظفين الذين ارتكبوا أخطاء مهنية مصنفة في ذات الدرجة، وذلك بعد أخذ الرأي الملزم من المجلس التأديبي"[2].

في حين رأى آخر بأن التسرح من العمل ليس هو الفصل أو العزل من الوظيفة جيث قال: هو وسيلة غير عادية تتخذها الإدارة قصد فصم العلاقة التي تربطها بأحد أعوانها إلاّ أن هذا الإجراء لا

---

(1)- أنظر: مقدم سعيد، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 438.

(2)- أنظر: حباني رشيد، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر،2012، ص79.

يفترض أي طابع تأديبي بالضرورة، ثم استطرد قائلا: وقد توظفه الإدارة في حالة عدم الكفاية البدنية أو في حالة عدم الكفاءة المهنية أو في حالة التسريح التقديري المتعلق بإنهاء مهام الموظفين المعينين في مناصب أو وظائف عليا طبقا لإحكام المواد من 10 إلى 18 من الأمر رقم 06-03[1].

ثانيا: في الفقه الفرنسي

عرف أحد الأستاذة التسريح بأنه:" إجراء تتخذه الإدارة لإنهاء الخدمة بطريق غير تأديبي"[2].

في حين عرفه آخرين بأنه:" إجراء إداري ينهي وظيفة موظف عمومي لأسباب غير تأديبية دون الحصول على تقاعد[3].

ثالثا: في الفقه العربي

عرف بعض القفه التسريح(الفصل) بأنه:" قطع الرابطة الوظيفية بين الموظف المعاقب وجهة عمله وزوال رابطه الوظيفية"[4].

وعرفه آخر بأنه: " إنهاء المشاركة أو الخدمة وهي من أخطر العقوبات التأديبية إذ يترتب عليه حرمان الموظف من عمله ومن ثم مرتبه بصفة نهائية"[5].

هذه التعاريف الفقهية تتماشى مع موقف القانون الجزائري الذي اعتبر التسريح عقوبة من الدرجة الرابعة يُتخذ ضد كل موظف ارتكب خطأً جسيماً يوصف بأنه من لأخطاء الدرجة الرابعة عملا بنص المادة 163 من الأمر رقم 06-03، هذا النوع من العقوبات له نفس درجة العزل ولهما نفس الأثر وهو عدم التوظيف من جديد في نطاق الوظيفة العمومية، وهذا كما يقول بعض الأساتذة حكم قاسي ينبغي مراجعته طبقا لأحكام الدستور[6].

تتمثل على وجه الخصوص الأخطاء من الدرجة الرابعة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأمر رقم 06-03 من خلال نص المادة المذكور أعلاه، ستة(6) أنواع من الأخطاء

---

(1)- أنظر: هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 219-222..

(2)-Voir: PLANTEY Alain, Traité pratique de la fonction publique, paris, 1991, p 306

(3)-Voir: AUBY JEAN marie et JEAN-BERNARD AUBY, op.cit, p 128

(4)- أنظر: المهداوي حسين محمود، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلام، ليبيا، ط2، 2002، ص445.

(5)- أنظر: عبد الحميد عبدالعظيم عبد السلام ومنصور محمد أحمد، القضاء الإدار، قضاء التأديب، دون دار نشر، 2004، ص 216

(6)- أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، مرجع سابق، ص 439.

الجسيمة ومنها على وجه الخصوص:

- الاستفادة من امتيازات من أية[1] طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته،
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،
- التسبب عمدا 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 عليه في المادتين 34 و44 من هذا الأمر.

كما نصت بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك التابعة للوظيفة العمومية على صور أخرى من الأخطاء الدرجة الرابعة ومن ذلك:

- قيام الأساتذة الباحثين الاستشفائيين الجامعيين أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال وتزوير النتائج أو غش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو في أي منشورات علمية أو بيداغوجية أخرى[2].
- قيام الأساتذة الباحثين أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال وتزوير النتائج أو غش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو في أي منشورات علمية أو بيداغوجية أخرى[3].
- قيام الأساتذة الباحثين الدائمين أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال وتزوير النتائج أو غش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو في منشور علمي[4].

---

(1)- كلمة "أية" ليس لها معنى في قواميس اللغة العربية، والأصح " أي".

(2)- المادة 22 من القانون رقم 08-129 المؤرخ في 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، ج ر، ع 23، الصادر بتاريخ 04 مايو 2008، ص11.

(3)- المادة 24 من القانون رقم 08-130 المؤرخ في 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج ر، ع 23، الصادر بتاريخ 04 مايو 2008، ص21.

(4)- المادة 31 من نفس القانون السابق رقم 08-130، ص31.

– التهاون الجسيم في تسيير المحجوزات وأدلة الإقناع الموضوعة تحت يد القضاء[1].

الفرع الثاني: شروط التسريح من العمل

اعتبر القانون الجزائري التسريح عقوبة من الدرجة الرابعة وقيده بشروط هي:

أ- أن يرتكب الموظف خطأ جسيما من الدرجة الرابعة: أي أن يقوم الموظف بإتيان أحد الأخطاء المنصوص عليها في المادة 181 من الأمر رقم 06-03 أو ما تنص عليه القوانين الأساسية أو الأنظمة الداخلية في كل قطاع من قطاعات الوظيفة العمومية.

ب- أن يأخذ بالرأي الملزم للجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي: لا يكفي لتسريح الموظف أن يرتكب خطأ من الدرجة الرابعة بل يجب على الرئيس الإداري أن يوقف المعني توقيفا تحفظيا ثم يخطر المجلس التأديبي بذلك، وهو ملزم بأن يأخذ بما أقره المجلس التأديبي.

ج- أن يصدر قرار التسريح من سلطة مختصة: إن السلطة المختصة بإصدار مقرر التسريح هي السلطة صاحبة التعيين، هذا القرار هو الذي يكون محلا للطعن القضائي بدعوى الإلغاء.

الفرع الثالث: آثار التسريح من العمل

لم تكن القوانين الوظيفة العمومية في الوطن العربي موفقة في ضبط المصطلح المناسب فتارة تنص على عقوبة الفصل بدلا من عقوبة التسريح، وتارة تطلق لفظ الفصل أو التسريح عن العمل لفظ العزل أو الطرد حتى خيل لنا أول وهلة بأن هذه المصطلحات لها نفس المعنى، في حين أننا لو أمعنا النظر فيها لوجدنا بأن هناك فروق فيما بينها لأن كل مصطلح يرتب آثار قانونية خاصة به.

إذا فالتسريح عن العمل في القانون الجزائري هو عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة طبقا لنص المادة 163 من الأمر رقم 06-03، وله نفس مرتبة إجراء العزل المنصوص عليه في المادة 184[2].

كما تنص المادة 185 من أمر 06-03 على ما يلي: "لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".

---

(1)- المادة 31 من قانون رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، ج.ر، ع 73، الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2008، ص 10.

(2)- تنص المادة 184 من الأمر 06-03 على ما يلي: " إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشرة(15) يوما متتالية على الأقل بدون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الاعذار، وفق كيفيات تحدد عن طريق التنظيم".

هاتين المادتين صاغهما المشرع الجزائري من المنشور رقم 5 المؤرخ في 10 فيفري 2004[1] الذي اعتبر عقوبتي التسريح من العمل والعزل بسبب التخلي عن الوظيفة لمدة 15 يوما بدون عذر مقبول إلا في حالة وقوع قوة قاهرة من الأمور المانعة لولوج قطاع الوظيفة العمومية من جديد.

أما في القانون العراقي فقد نص على مصطلحي الفصل والعزل، فعقوبة الفصل يقابلها في القانون السوري مصطلح التسريح، ويكون بتنحية الموظف مؤقتا لمدة تتراوح من سنة إلى ثلاث سنوات أو مدة بقائه في السجن، أما العزل فهو إجراء تأديبي أكثر قساوة من عقوبة الفصل وتكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا يعاد توظيفه من جديد في قطاع الوظيفة العمومية ويصدر في شكل قرار من الوزير حصريا، ويكون في ثلاث حالات بينتهم المادة 8 من قانون رقم 14 لعام 1991 وهي:

- إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة.
- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.
- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فأرتكب فعلا يستوجب الفصل مرة أخرى.

يستفاد من نصوص المواد 163 و184 و185 من أمر 06-03 أن القانون الجزائري سوى بين التسريح كعقوبة من الدرجة الرابعة والذي يكون في حالة ارتكاب أحد الأخطاء المنصوص عنها في المادة 181 من أمر 06-03 وبعض الأخطاء الأخرى المذكورة في بعض القوانين الأساسية أو بعض أنظمة الخدمة الداخلية وبين العزل الذي أعتبره القانون الجزائري على أنه إجراء لا عقوبة تأديبية والذي يكون في حالة تغيب عن الخدمة لمدة 15 يوما متتالية بدون مبرر مقبول، وهذا في نظرنا خطأ ينبغي تداركه بجعل العبارة الوارد دكرها هذه المدة أي عبارة "الانقطاع عن العمل لمدة 15 يوما بدون مبرر مقبول" خطأ من الدرجة الرابعة عقوبته التسريح من العمل وهذا كحالة سابعة من الحالات المذكورة في المادة 181، لذا نرجو من المشرع الجزائري إعادة صياغة المادة كالآتي: " **إذا اتخذت ضد الموظف العمومي عقوبة التسريح من العمل فلا يعاد إلى الخدمة إلاّ بانقضاء مدة عامين من يوم صدور مقرر التسريح**"، أما المادة 185 فتصبح بعد الصياغة الجديدة كالآتي: " **إذا عاود الموظف ارتكاب خطأ من الدرجة الرابعة وصدر بشأنه قرار التسـريح للمرة الثانية فيجـب عزله من**

(1)- المنشور رقم 5 المؤرخ في 10 فيفري 2004، متاح على موقع المديرة العامة لوظيفة العمومية:
http://www.dgfp.gov.dz

الوظيفة نهائيا ولا يمكنه أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية"، وبهذا يستقيم المعنى ونساير الرأي الراجح في الفقه.

مما تقدم ذكره نقول بأن من أهم الآثار التي يرتبها قرار تسريح الموظف ما يلي:

أولا: فقدان صفة الموظف مؤقتا

إن مصطلح التسريح قد أورده القانونين الجزائري والسوري، في حين أخذ القانون العراقي بمصطلح الفصل من الوظيفة لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاثة سنوات إذا عوقب باثنتين من العقوبات التالية(التوبيخ ، أنقاص الراتب، تنزيل الدرجة) أو بإحداهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى، أو لمدة تماثل مدة بقائه الموظف في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف[1]، وعليه فالمعني بارتكاب المخالفة لا يفقد صفة الموظف نهائيا بل يمكن أن يوظف من جديد في سلك من أسلاك الوظيفة العمومية، وهذا هو المعمول به في سوريا كذلك، فالموظف العمومي هناك لا يفقد منصبه بصفة أبدية في قطاع الوظيفة العمومية بل يتم تسريحه مؤقتا لفترة تتجاوز سنتان(2) ثم يسمح له بالتوظيف من جديد كأي مواطن يريد التوظيف لأول مرة.

ثانيا: فقدان صفة الموظف نهائيا

إن كان المعمول به في المغرب وسوريا والعراق وغيرها من الدول هو فقدان صفة الموظف مؤقتا كما سبق وأن أشرنا إليه، فإن الأمر في الجزائر[2]، وفرنسا[3]، ومصر[4] والبحرين[5] مغاير تماما لذلك، فالموظف الجزائري الذي صدر في حقه قرار الفصل من الوظيفة يكون كمن تغيب خمسة عشرة يوما دون عذر مقبول الموجبة لاتخاذ قرار العزل بسبب إهمال المنصب، وهذه المدة التي هي انقطاع

---

(1)- المادة 8 من القانون رقم 14 لعام 1991 السابق الإشاره إليه.

(2)- تنص المادة 5/216 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " ينتج انهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن: التسريح".

(3)- تنص المادة 3/24 من القانون رقم 83-634 على ما يلي: " انهاء الوظيفة وفقدان صفة الموظف يكون على النحو الآتي: التسريح".

(4)- تنص المادة 3/69 من القانون رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: الاحالة على المعاش والفصل من الخدمة".

(5)- تنص المادة 25/(ز) من القانون رقم 48 لعام 2010 على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية: الفصل من الخدمة بقرار تأديبي أو العزل بحكم قضائي".

عن العمل هي نفسها المنصوص عليها في مصر[1]، أما الانقطاع عن العمل لمدة ثلاثون يوما غير متصلة في السنة بدون إذن كافية لإنها خذمة الموظف المصري[2]، وعليه فالمعني بارتكاب المخالفة (الأخطاء الجسيمة) يفقد صفة الموظف نهائيا ولا يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

الفرع الرابع: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والتسريح عن العمل

حاولت بعض قوانين الوظيفة العمومية المقارنة أن تجعل التوقيف عن العمل والتسريح من العمل كلاهما عقوبة تأديبية، فمثلا اعتبر القانون البحريني رقم 48 لعام 2010 في المادة 23 عقوبة التوقيف عن العمل خصم الراتب لمدة لا تزيد عن شهرا خلال السنة(المادة 23/ج) وعقوبة الفصل عن العمل(المادة 23/د) عقوبتين تأديبيتين، كما اعتبر كذلك عقوبة الفصل من أسباب انتهاء الخدمة تماما مثلما هو مطبق في الجزائر(عقوبة التسريح) مع اختلاف في المصطلح.

إن الاختلاف الجوهري بينهما هو أن التوقيف عن العمل هو إجراء إداري ذو طبيعة مؤقتة غايته هو صون إجراءات التحقيق من كل تأثير محتمل وعليه فهو لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية، أما التسريح من العمل فهو عقوبة تأديبية منصوص عليها في قوانين الوظيفة العمومية أو تشريعات الخدمة المدنية فهو إما أن يكون طرد مؤقت من العمل أو ما يعرف بالفصل من الخدمة لمدة محددة قانونا يسمح له بعد انقضائها بالترشح من جديد في أحد قطاعات الوظيفة العمومية، أو قد يكون في صورة طرد نهائي الذي هو العزل من الوظيفة ومن ثم لا يمكنه العودة مرة ثانية لحمل صفة موظف عمومي.

المطلب الثاني

التوقيف عن العمل والتوقيف كعقوبة تأديبية

اعتبرت بعض قوانين الخدمة المدنية في بعض الدول التوقيف عن العمل بأنه عقوبة تأديبية، من ذلك قانون الخدمة المدنية المصري رقم 47 لعام 1978[3]، ثم تمّ استدراك هذا الخطأ في القانون

---

(1)- تنص المادة 5/69 من القانون رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: =الانقطاع عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول ".

(2)- تنص المادة 6/69 من القانون رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثين يوما غير متصلة في السنة".

(3)- تنص المادة 5/80 من القانون رقم 47 لعام 1978 على ما يلي: " الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين(من غير شاغلي الوظائف العليا) هي: الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر".

رقم 18 لعام 2015[1]، وهذا هو عين الصواب الذي ينبغي علي المشرع العربي- الذي لا يزال يعتبر التوقيف عن العمل عقوبة تأديبية- الاقتداء به، لأن التوقيف عن العمل هو اجراء مؤقت، ووقائي محض، لكن بعد سحب هذا القانون وصدور قانون جديد هو قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 الذي أعاد التنصيص عليه[2].

يعد التوقيف عن العمل لمدة محددة بمثابة عقوبة تأديبية تفرض على الموظف بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية وثبتت إدانته بشأنها[3]، هذا النوع من الانقطاع عن العمل هو عبارة عن جزاء تأديبي لا إجراء إداري وقائي مؤقت، الهدف منه هو ردع الموظف الذي يرتكب أحد الأعمال المحظورة المعاقب عليها قانونا.

لتبيان الفروق الموجودة بين هذين الإجراءين ينبغي علينا تحديد شروط التوقيف عن العمل كعقوبة تأديبية في مطلب أول، ثم نبرز أهم الفروق الموجودة بينهما في مطلب ثان.

الفرع الأول: شروط التوقيف كعقوبة تأديبية

لقد اعتبر القانون الجزائري من خلال المادة 163 من الأمر رقم 06-03 التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين يوم واحد وثلاثة أيام أو ما بين أربعة أيام وثمانية أيام كعقوبتين تأديبيتين من الدرجة الثانية والثالثة على التوالي، وهذا خطأ في ضبط المصطلح لأن الأصح هو الحسم (لا الخصم) من المرتب لمدة تتراوح ما بين يوم واحد وثلاثة أيام أو ما بين أربعة أيام وثمانية أيام وهذا بحسب درجة الخطأ المرتكب.

إن من شروط التوقيف التأديبي في القانون الجزائري نذكر:

أولا: قيام الموظف بارتكاب مخالفات توصف بأنها أخطاء من الدرجة الثانية

عقوبة ارتكاب أحد هذه الأخطاء هي التوقيف عن العمل لمدة محددة من يوم واحد إلى ثلاثة أيام بحسب ما تراه السلطة التي لها صلاحيات التعيين مناسبا، وهي إحدى العقوبات التي توصف

---

(1)- قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 18 لعام 2015، ج ر، ع 11 تابع، الصادر بتاريخ 12 مارس 2015، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رقم 2912 ، ج ر، ع 45 مكرر، الصادر بتاريخ 8 نوفمبر 2015.

(2)- تنص المادة 3/61 من القانون رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف هي: الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل".

(3)- أنظر: معوض فؤاد محمد، تأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006 ، ص 266.

بأنها من الدرجة الثانية، تمس الموظف العمومي في ماليته، وذلك بأن يحسم من مرتبه بقدر العقوبة المسلطة عليه بشرط أن لا يتجاوز مقدار الحسم ثلاثة أيام، ومن الاخطاء الدرجة الثانية نذكر:

أ- الأخطاء الدرجة الثانية الوارد ذكرها في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية

من الأخطاء الدرجة الثانية التي جاء بها النظام الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائري نذكر[1]:

- المساس سهوا أو اهمالا بأمن المستخدمين،
- المساس سهوا أو اهمالا بأملاك الإدارة،
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية الأقل جسامة، والتي لا ترقى إلى أخطاء الدرجة الثالثة أو الرابعة.

ب- الأخطاء الدرجة الثانية الوارد ذكرها في القوانين الأساسية

إلى جانب الأخطاء السابق ذكرها هناك أخطاء أخرى مصنفة على أنها أخطاء من الدرجة الثانية أوردتها بعض القوانين الأساسية، ومن ذلك تلك الأخطاء التي أوردها القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية[2] وهي:

- التقصير في تشكيل الملفات القضائية،
- عدم إنجاز العمل في الآجال المحددة.

ثانيا: قيام الموظف بارتكاب مخالفات توصف بأنها أخطاء من الدرجة الثالثة

العقوبة المسلطة على كل من ارتكب أحد هذه الأخطاء، هي الحسم(لا الخصم) من المرتب بقدر العقوبة المسلطة عليه بشرط أن لا يتجاوز مقدار الحسم ثمانية أيام كحد أقصى، ولا يجوز أن يقل عن أربعة أيام كأدنى حسم للمرتب، وعليه فهي عقوبة كسابقتها تمس الموظف العمومي في ماليته[3]، ومن الاخطاء الدرجة الثالثة نذكر:

---

(1)- تنص المادة 179 من أمر 06-03 على ما يلي:" تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس سهوا أو اهمالا بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة،
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180و 181".

(2)- المادة 2/30 من المرسوم التنفيذي رقم 08-409 ، مرجع سابق، ص 10.

(3)- إن توقيع العقوبة المتمثلة في التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام كانت في ظل القانون الملغى لا

أ- الأخطاء الدرجة الثالثة الوارد ذكرها في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية:

حدد الأمر رقم 06-03 خمسة أخطاء من الدرجة الثالثة[1]، وذكرها على سبيل المثال، وهذا على النحو التالي:" تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية،
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه،
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول،
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية،
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة".

ب- الأخطاء الدرجة الثالثة الوارد ذكرها في القوانين الأساسية

لقد نصت القوانين الأساسية لبعض قطاعات الوظيفة العمومية على أخطاء من الدرجة الثالثة، ومن ذلك تلك الأخطاء الوارد ذكرها في القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط لجهات القضائية السابق الإشارة إليه، وهي[2]:

- رفض العمل في الحالات المنصوص عليها في المادة 8 من هذا المرسوم[3]،
- القيام بأعمال قد تؤدي إلى التأثير على السير الحسن للعمل القضائي،
- التقصير في تطبيق الإجراءات القانونية والقضائية.

=تحتاج إلى موافقة لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي لأنها عقوبة من الدرجة الثانية تتخذ بمقرر مسبب مع إمكانية التظلم أمام لجنة الموظفين خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر(126 من المرسوم 85-59)، في حين أنها في ظل القانون النافذ تتخذ بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء والمجتمعة كمجلس تأديبي في =غضون خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ إخطارها (المادة 165 من الأمر 06-03) لأنها عقوبة من الدرجة الثالثة.

(1)- المادة 180 من الأمر رقم 06-03.

(2)- المادة 3/30 من المرسوم التنفيذي رقم 08-409، مرجع سابق، ص10.

(3)- تنص المادة 8 من مرسوم تنفيذي رقم 08-409 المشار إليه سابقا على ما يلي:" يؤدي مستخدمو أمانات الضبط عملهم، عند الحاجة، خارج المدة القانونية للعمل واثناء أيام الراحة القانونية، لا سيما ما تعلق بعقد الجلسات وإجراء التحقيقات والسماع والتقديمات، وكذا عند الانتقالات والمعاينات وبصفة عامة عندما يقتضي عمل القاضي ذلك"، المرجع السابق، ص 8-9.

كما تنص بعض النظم أو القوانين الخاصة ببعض قطاعات الوظيفة العمومية الأخرى على أخطاء مصنفة على أنها أخطاء من الدرجة الثانية، ومن ذلك:

– الأخطاء المراد التنصيص عليها في نظام الخدمة الخاص بالحماية المدنية استنادا للقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية[1].

– الأخطاء الوارد ذكرها في نظام الخدمة بالادارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية طبقا لما نص عليه القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية[2].

– الأخطاء الوارد ذكرها في نظام الخدمة في الشرطة تطبيقا للقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني[3].

---

(1)– تنص المادة 1/8 من المرسوم التنفيذي رقم 11–106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية على ما يلي: " مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون الاساسي الخاص، يحدد نظام الخدمة في الحماية المدنية مبادئ القيادة، السلطة السلمية وسير المصالح ويبين الواجبات والالتزامات وكذا النظام التأديبي الخاص بالموظفين= المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية "، ج ر، ع 15، الصادر بتاريخ 9 مارس 2011.

(2)– تنص المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي رقم 11–256 المؤرخ في 30 جويلية 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة للمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية على ما يلي: " مع مراعاة أحكام هذا القانون الاساسي الخاص، يحدد نظام الخدمة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، اجراءات الاستغلال والبرمجة والتدخل التقني واجراءات وبروتوكولات أمن الشبكات والعلاقات السلمية للموظفين، وكذا قواعد عمل المراكز والورشات، كما يبين الواجبات والالتزامات وكذا النظام التأديبي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة للمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية"، ج ر، ع 42، الصادر بتاريخ 31 جويلية 2011.

(3)– المادة 1/7 من المرسوم التنفيذي رقم 10–322 المؤرخ في 2010/12/22 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني على ما يلي: " مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون الاساسي الخاص، يحدد نظام الخدمة في الشرطة مبادئ القيادة والسلطة السلمية وسير المصالح، ويبين الواجبات والالتزامات وكذا النظام التأديبي الخاص بموظفي الشرطة"، ج ر، ع 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2010، ص9.

الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والتوقيف كعقوبة تأديبية

إن جوهر الاختلاف بينهما هو أن التوقيف كجزاء تأديبي هو عقوبة تأديبية مثل باقي العقوبات الأخرى يراعى عند توقيعها احترام تلك الضمانات التأديبية المعترف بها قانونا والتي تحمي الموظف العمومي لاسيمل حقوق الدفاع[1] وتسبيب العقوبة التأديبية[2]، أما التوقيف عن العمل كإجراء إداري احترازي مؤقت لا يراعى فيه مثل هذه الضمانات لأنه لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية المحددة على سبيل الحصر، وغايته حماية مصلحة الإدارة.

كما أنهما يختلفان كذلك من حيث مقدار الحسم أو الخصم من الراتب، ففي التوقيف كجزاء تأديبي نجد مقدار الحسم مرتبط بصنف العقوبة المطبقة هل هي من الدرجة الثانية أم الثالثة، أي في كل الحالات يكون الحسم من يوم واحد إلى ثمانية أيام، أما حال الراتب في التوقيف عن العمل– كما سنرى لاحقا– فهو مرتبط بما يؤول إليه التحقيق من إدانة أم براءة أو حفظ التحقيق، فالقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 32 من الأمر 06–03 السابق الإشارة إليه تقضي بأنه:" للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب"، وبمفهوم المخالفة وبصفة حتمية كل من لم يقم بأداء عمل لا يستحق مرتبا، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته: " من المبادئ المستقر عليها أنه لا تمنح الرواتب إلاّ مقابل أداء عمل فعلي، ومتى ثبت في قضية الحال أن المستأنف لم يؤدي عمل في الفترة التي يطالب بها فإنه لا يمكن له أن يستفيد من أي أجر ولا أي امتياز(منح عائلية مثلا) خاصة أنه تم تعويضه عن الضرر اللاحق به"[3].

غير أن السؤال الذي يطرح هل يعد ازدواجا في العقاب إذا فرض على الشخص عقوبة التوقيف عن العمل لمدة محددة كنوع من العقوبات التأديبية، ثم تمّ توقيفه تحفظيا عن العمل لاحقا؟

---

(1)– تنص المادة 167 من الأمر رقم 06–03 على ما يلي:" يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفة تأديبي في أجل خمسة عشر(15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

(2)– تنص المادة 166 من الأمر رقم 06–03 على ما يلي:" يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة الي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، ويسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل ".

(3)– قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 3998 المؤرخ في 24 جوان 2002، قضية(ب.ح) ضد(مدير مركز التكوين المهني والتمهين)، نشرة القضاء، ع 57، 2006، ص 287.

نظرا للاختلاف الموجود بين الإجراءين فلا نكون أمام ازدواجية في العقوبة، فلكل منهما سنده القانوني، فالتوقيف كجزاء تأديبي الذي سميناه بالحسم من الراتب هو نوع من العقوبات التأديبية سواء كان عقوبة من الدرجة الثانية أو من الدرجة الثالثة بحسب المادة 163 من أمر 06-03، في حين التوقيف عن العمل الجوازي أو الوجوبي فلا يعد عقوبة تأديبية بل إجراء إداري احترازي استعجالي مؤقت غايته مصلحة الوظيفة العمومية.

كما لا يجوز خصم مدة التوقيف التحفظي عن العمل من مدة التوقيف الجزائي كما فعلت القوانين الجزائية التي أجازت خصم مدة الحبس الموقت "الاحتياطي" من مدة عقوبة الحبس[1]، وذلك لعدم وجود نص في قانون الوظيفة العمومية يجيز ذلك.

المطلب الثالث

التوقيف عن العمل والإحالة على الاستيداع

من الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 من خلال الباب السادس وكذا مجمل النصوص القانونية المقارنة التي نصت على بعض حالات الابعاد المؤقت عن ممارسة الموظف لأعباء وظيفته نجد حالة الاحالة على الاستيداع.

نتحدث في هذا المطلب عن مضمون الاحالة على الاستيداع أو كما تسميه التشريعات العربية الإجازة بدون راتب أو رحض بدون راتب ثم نحدد أنواعه، وشروطه، وأثاره، وأخيرا أوجه المقارنة بينه وبين التوقيف عن العمل.

الفرع الأول: تعريف الاستيداع

اختلفت القوانين العربية التي تنظم الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية في ضبط المصطلح الدقيق الموحد لتسمية الإحالة على الاستيداع، فالقانون الجزائري مثلا أطلق عليه تسمية الإحالة على الاستيداع[2]، ونفس هذه التسمية أخذ بها القانون الأردني[3]، والقانون الموريتاني[4]، والقانون

---

(1)- أنظر: ياقوت محمد ماجد ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 576.

(2)- المواد من 145 إلى 153 من الأمر رقم 06-03.

(3)- المادة 175 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 المعدل بنظام الخدمة المدنية رقم 96 لعام 2015، ج. ر، ع 5308 الصادر بتاريخ 16 أكتوبر 2015.

(4)- المادتين 48 و49 من القانون الأساسي للموظفين رقم 93-09، والمواد من 14 إلى 17 من المرسوم التطبيقي

اللبناني[1]، أما القانون التونسي فأطلق على هذا الإجراء لفظ عدم المباشرة[2]، والقانون المغربي سماه التوقيف عن العمل[3]، في حين أطلق كل من القانون المصري[4]، والقانون الاتحادي للإمارات العربية المتحدة[5]، وقانون الخدمة المدنية البحريني النافذ[6] تسمية الاجازات بدون راتب، ولعل مصطلح الإحالة على الاستيداع هو الأقرب إلى الصواب من مصطلح الإجازة بدون راتب الذي يفهم منه أن الموظف ذاهب في عطلة أو إجازة، والحقيقة على العكس من ذلك.

أولا: التعريف القانوني

لقد عرف المشرع الجزائري الاحالة على الاستيداع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بأنه:" إيقاف مؤقت لعلاقة العمل"[7].

في حين عرفه القانون التونسي بأنه:" حالة الموظف الموجود خارج الإدارة التي يرجع إليها بالنظر والذي يبقى تابعا للسلك الأصلي الذي ينتمي إليه إلاّ أنه قد زال انتفاعه فيه بحقوقه في التدرج والترقية والتقاعد"[8].

أما القانون الموريتاني فقد عرفه بأنه:" هو وضعية الموظف الموجود خارج إدارته أو مصلحته الأصلية والذي لا يستفيد في هذه الوضعية من حقه في التقدم والمعاش"[9].

=رقم 94-98 المؤرخ في 1994/10/29 المتعلق بوضعيات الموظفين.

(1)- المادتين 52 و 53 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته.

(2)- الفصول من 68 إلى 74 من النظام الأساسي لأعوان الدولة والجماعات المحلية رقم 112 لعام 1983.

(3)- الفصل 46 مكرر من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 1958.

(4)- المواد من 53 إلى 56 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(5)- نص مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008 المعدل على تسعة أنواع من الإجازات وهذا في المواد من 48 إلى 64، مع النص على الإجازة بدون راتب في نص وحيد هو المادة 64.

(6)- المادة 32 من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار 51 لعام 2012.

(7)- المادة 1/145 من الأمر رقم 06-03.

(8)- الفصل 68 من النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية رقم 112 لعام 1983.

(9)- المادة 48 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 09 لعام 1993.

ثانيا: التعريف القضائي

أما في نظر القضاء فالإجازة أو الرخصة هي: " انقطاعا مشروعا عن العمل طبقا للقانون وللأسباب التي يراها المشرع مبررا لذلك لا تستحق للعامل إلاّ إذا توافرت الأسباب التي تتيح له الحصول عليها..."[1].

ثالثا: التعريف الفقهي

الاحالة على الاستيداع: " هي حالة من الحالات التي تضع الموظف في وضعية قانونية تتمثل في التوقيف عن العمل"[2].

وعرفها آخر بأنها:" هي انقطاع الموظف عن الدوام في عمله انقطاعا مشروعا مدة محددة بموجب صك صادر عن السلطة الإدارية المختصة، مع بقائه خاضعا للرابطة النظامية للوظيفة العامة" [3].

كما عرفها أحد الأساتذة بأنها:" هي حالة الموظف الذي يتوقف عن ممارسة وظائفه وبالتالي من الاستفادة بحقوقه من الترقية والتقاعد من غير أن تحول هذه الوضعية دون احتفاظه برتبته أي بصفة موظف[4].

إذا فالإحالة على الاستيداع أو ما يعرف بالإجازة (الرخصة) بدون راتب هي: انقطاع قانوني أو حكمي عن العمل لفترة مؤقتة قابلة للتجديد لمدة محددة خلال الحياة المهنية للموظف، مرتبطة أساسا بأسباب يقرها القانون أو لأسباب يبدها هو بنفسه مع بقاء العلاقة القانونية والتنظيمية التي تربطه بإدارته قائمة.

الفرع الثاني: أنواع الإحالة على الاستيداع

اتفقت معظم التشريعات الوظيفية على أن الإحالة على الاستيداع نوعان: استيداع قانوني (اجباري) واستيداع حكمي (ختياري)، ولتوضيح هذين النوعين نتعرض أولا إلى موقف القانون الجزائري منهما، ثم موقف القانون المقارن ثانيا.

---

(1)- الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، الفتوى رقم 496/6/86 جلسة 13 فيفري 1996، نقلا عن الأدغم جلال أحمد، مرجع سابق، ص 353.

(2)- أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، مرجع سابق، ص 289.

(3)- أنظر: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص 303.

(4)- أنظر: خرفي هاشمي، مرجع سابق، ص 175-176.

أولا- الإحالة على الاستيداع في القانون الجزائري

لقد اعتبرت قوانين الوظيفية العمومية الصادرة بعد الاستقلال على أن الإحالة على الاستيداع نوعان: الاستيداع القانوني (الاجباري) والاستيداع الحكمي (الاختياري)، وهذا ما سوف نبينه الآن.

أ- الاستيداع القانوني (الاجباري)

تكون الإحالة على الاستيداع بقوه القانون (حالة وجوبية أو اجبارية) في القانون الجزائري[1] في الحالات التالية:

- في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو لإعاقة أو مرض خطير[2]،
- للسماح للزوجة الموظفة بتربية طفل يقل عمره عن خمس(5) سنوات،
- للسماح للموظف بالالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته،
- لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي.

كما أضاف نفس الأمر[3] حالة أخرى هي: إذا عين زوج الموظف في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية أو كُلّف بمهمة تعاون، ففي هذه الحالة تكون مدة الإحالة على الاستيداع هي نفس مدة المهمة المسندة للزوج[4]، وعلى الزوجة تجديد طلب الإحالة على الاستيداع كل سنة.

ب- الاستيداع الحكمي

يستفيد الموظف من هذا النوع من الاستيداع الحكمي قصد القيام بدراسات أو أعمال بحث، فالمشرع الجزائري لم يعترف بهذه الحالة فقط بل جعل أمرها عل سبيل المثال، وعليه فكل موظف قدّم

---

(1)- المادة 146 من الأمر رقم 06-03.

(2)- عملا بنص المادة 74 من قانون الخدمة المدنية القطري رقم 15 لعام 2016 يجوز منح الموظفة القطرية إجازة براتب اجمالي لرعاية أولادها من ذوي الإعاقة أو المصابين بأمراض تستوجب ملازمة الأم لهم لمدة خمسة سنوات كأقصى حد بموافقة رئيس مجلس الوزراء، وبناء على تقرير من الجهة الطبية المختصة.

(3)- المادة 147 من الأمر رقم 06-03.

(4)- تنص المادة 30 من المرسوم الرئاسي رقم 221/09 المؤرخ في 24 جوان 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين على ما يلي: " يقيم العون الدبلوماسي والقنصلي العامل بالخارج بالقرب من مقر عمله، ويلتحق به زوجه في أجل أقصاه ستة(6) أشهر من تاريخ تعيينه، إلاّ إذا أعفي من هذا الالتزام بإذن خاص من وزير الشؤون الخارجية، ج ر، ع 38 ، الصادر بتاريخ 28 جوان 2009، ص 10.

طلبا يبدي فيه أسباب مشروعة وكانت لأغراض شخصية وأبدت السلطة المؤهلة موافقتها الصريحة وأصدرت قرار إداري فردي بذلك أصبح المعني في حالة إحالة على الاستيداع حكما، ويسمى اختياري لأنه خاضع لتقدير السلطة المختصة بالتعيين، كما يطلق عليه لفظ الاستيداع لأغراض شخصية لارتباطة الوثيق والتام بأحوال الموظف العمومي الشخصية.

هذا عن الإحالة على الاستيداع في القانون الجزائري أما في القوانين المقارنة فقد ذكرنا سابقا بأن هناك اختلاف فيما بينها من حيث التسمية التي تطلق عليه بالإضافة إلى ما يعتبر حالة من حالاته في قانون معين قد لا يكون كذلك في قانون آخر، أي أن حالاته تختلف من قانون لآخر.

ثانيا: الإحالة على الاستيداع في القانون المقارن

وضعية الاحالة على الاستيداع ليس لها نفس التسمية في القوانين العربية فتارة تطلق عليه تسمية إجازة بدون راتب أو عدم المباشرة، وعليه فالإجازة بدون راتب عند البعض الدول هي نوع من الاجازات الخاصة التي تمنح للموظفين وتخضع لتقدير السلطة التي لها صلاحية التعيين في بعض الحالات، كما أنها تُبنى على أسباب جدية ومقبولة يبديها الموظف ومن أهم هذه الاجازات بدون راتب نذكر:

أ- إجازة مرافقة الزوج

ما يميز هذا النوع من الإجازة الخاصة هو أنها تمنح إذا ما سافر أحد الزوجين إلى الخارج لمدة غير قصيرة، أما إذا كان السفر داخليا فلا نكون أمام إجازة بدون راتب، وهذه الرخصة تمنح لأحد الزوجين احتراما للعلاقة الزوجية والحفاظ على روابط الأسرة[1]، فإذا سافر أحد الزوجين إلى الخارج للدراسة أو العمل أو العلاج أو أوفد في بعثة رسمية أو تّم نقله أو إعارته إلى هيئة خارج الوطن منح للطرف الآخر إجازة بدون راتب لمرافقة الزوج الموظف الذي رخص له بالسفر، وهذا ما ذهب إليه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم 81 لعام 2016[2].

---

(1)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 294.

(2)- تنص المادة 1/53 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" يُمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلى الخارج للعمل أو الدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل إجازة بدون أجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج، وفي جميع الأحوال يتعين على الوحدة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة".

كما نص القانون البحريني على الاجازات الخاصة التي تكون بدون راتب في المادة 15/20 من القانون رقم 48 لعام 2010 ثم عدد حالاتها في اللائحة التنفيذية لهذا القانون أين ذكرت ثلاثة إجازات على الأقل منها إجازة مرافقة الزوج[1].

أما القانون الكويتي فقد حصر هذا النوع من الاجازة على الزوجة الموظفة دون الزوج وهذا في المرسوم المتعلق بشأن نظام الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 المعدل[2].

موقف المشرع الكويتي هذا جعل أحد الأساتذة وهو بصدد شرحه لهذا النوع من الإجازة إلى توجيه نقدا له بالقول:" كان من الأفضل في رأينا جعل هذه الإجازة حقا لكل من الزوج والزوجة على السواء، ودون سلطة تقديرية للإدارة في منحها"[3]، ونحنه معه في هذا الطرح وندعو المشرع الكويتي إعادة النظر في مضمون المادة 49 السابق ذكرها.

إن نص المادة 49 أعلاه في نظرنا له تفسيران: إما أن الموظفة الكويتية المتزوجة لا يرخص لها بالسفر إلى خارج الكويت في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعارة أو نقل، وإما أن الزوج الكويتي يحظر عليه مرافقة زوجته التي سافرت للخارج بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعارة أو نقل، ومن ثم لا يمنح له إجازة خاصة بدون راتب وهذا وضع غير معقول في الحالتين.

ب- إجازة رعاية الأطفال: رعاية الطفل والسهر على راحته من الأمور الموجبة على الأمهات لا سيما بعد انتهاء إجازة الوضع (الولادة) لذا كثيرا ما تطلب الأمهات إجازة بدون راتب من أجل القيام بهذه المهمة الشاقة والمتعبة في آن واحد.

---

(1)- تنص المادة 1/32 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 على ما يلي:" تمنح للزوج أو للزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر إلى الخارج لمدة ستة أشهر على الأقل ولا يجوز أن تتجاوز هذه الإجازة مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج إجازة بدون أجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في هذه الحالة "، هذه اللائحة صادرة بالقرار رقم 51 لعام 2012 بتاريخ 2012/08/28، ج ر، ع 3068، الصادر بتاريخ 2012/09/06، المعدل بمرسوم بقانون رقم 51 لعام 2015، صادر بتاريخ 18 نوفمبر2015، ج ر، ع 3237، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 2015

(2)- تنص المادة 49 من نظام الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" "يجوز للوزير أن يمنح = الموظفة إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة زوجها الموظف في الخارج إذا نقل أو أوفد في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعارة".

(3)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 294 هـ 1.

لقد حرصت معظم قوانين الوظيفة العمومية المقارنة على ضرورة النص على هذا النوع من الإجازات إلى أنها اختلفت فيما بينها في بعض القيود والضوابط لا سيما ما تعلق بسن الطفل(6 سنوت على الأكثر)، والحد الأقصى في المرة الواحدة (عامين)[1]، وكذلك في عدد مرات منحها خلال حياة الموظف المهنية التي تكون بحد أقصى ثلاث مرات طوال مدة عملها بالخدمة[إجازة عامين لكل طفل مضروب في الحد الاقصى الذي هو ثلاثة مرات تساوي ستة سنوات إجازة طوال مدة عملها، حاصل الضرب مقسوم على ثلاثة نجد ثلاثة أطفال]، فالهدف الخفي من هذا التحديد(ثلاث أطفال) هو تحديد النسل بطريقة مستترة، وعدم المبالغة في ترك الوظيفة لمدة طويلة[2]، لأنه من غير المعقول أن يمنح للمرأة العاملة التي لها ثمانية أطفال مثلا ثمانية إجازات غير مدفوعة الأجر مدة كل واحدة عامين أي أننا منحنا لها ستة عشرة سنة إجازة دون عمل يضاف لها إجازة الولادة (98) يوما مضروبة في ثمانية نجد أكثر من 26 شهرا ، بمعنى أنها انقطعت عن العمل لأكثر من 18 سنة، وهذا سيؤثر سلبا على التقاعد الذي هو تكافل بين الأجيال، فأي تقاعد يا ترى سوف يمنح لها، لذا عمدت القوانين المقارنة إلى تسقيفه في حدود ستة أو خمسة سنوات طوال مدة عملها بالخدمة.

ج- إجازة التفرغ للدراسة والبحث أو أداء الامتحان: تسعى بعض الدول من خلال النص في قوانينها على منح الموظفين إجازة خاصة بدون راتب للتفرغ للدراسة أو للبحث أو لأداء الامتحانات تشجيعا لهم لطلب العلم والحصول على شهادات عليا بناء على أسباب يبديها الموظف.

من القوانين العربية التي اشتملت على هذا النوع من الإجازات نذكر على سبيل المثال القانون المصري[3]، والقانون البحريني"[4]، والقانون الكويتي"[5].

---

(1)- وهي مدة الرضاعة في الشريعة الإسلامية.

(2)- أنظر: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج 2، مديرية الكتب الجامعية، ط 5، جامعة، دمشق 2004/2003، ص 133.

(3)- تنص المادة 5/52 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تكون حالات الترخيص بإجازة خاصة بأجر كامل على الوجه الآتي: يستحق الموظف المقيد بإحدى الكليات أو المعاهد أو المدارس إجازة عن أيام الامتحان الفعلية"

(4)- تنص المادة 32/(ج) من من اللائحة التنفيذية رقم 51 لعام 2012 على ما يلي: " يجوز منح الموظف إجازة خاصة بدون راتب بسبب التفرغ للدراسة أو للبحث أو لأية أسباب أخرى يبديها الموظف وتقدرها السلطة المختصة وفقا لمقتضيات انتظام العمل".

(5)- تنص المادة 1/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" يجوز منح الموظفين إجازات

د- الإجازة القائمة على أسباب جدية و مقبولة

قد يحتاج الموظف إلى إجازة خاصة بدون مرتب لأسباب شخصية و نفسية محضة غير مرتبطة بالمرض إما لكونه أراد تغيير الوظيفة أو السلك الذي ينتمي إليه بالنظر إلى الكره الذي يبده للعمل الذي يؤديه، أو أي سبب آخر جذي ومعقول تقدره السلطة المختصة في حدود مقتضيات العمل وطبقا لأحكام التي يقرها القانون أو التنظيم.

لقد نص القانون المصري النافذ على هذا النوع من الإجازة بالقول:" يجوز للسلطة المختصة منح الموظف إجازة بدون أجر للأسباب التي يبديها وتقدرها السلطة المختصة وفقا لحاجة العمل"[1].

كما نص القانون الكويتي رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" يجوز بموافقة الوزير منح الموظف إجازة خاصة بدون مرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوما في السنة إذا أبدى اسبابا مقبولة تبرر ذلك"[2].

هـ- الإجازة الخاصة بموافقة هيئات خاصة

إلى جانب الإجازات الأربعة السابق ذكرها هناك نوع آخر من الإجازات الخاصة التي تمنح للموظفين بناء على طلبهم وبمرتب كامل أو جزئي أو بدون مرتب، غير أنه يشترط موافقة هيئات خاصة بذلك، ومن ذلك ما تضمنه قانون الخدمة المدنية الكويتي بالقول:" يجوز منح الموظف بناء على طلبه إجازة خاصة بمرتب كامل أو بنصف مرتب أو بدون مرتب خلاف الإجازات الخاصة المنصوص عليها في هذا النظام وذلك وقفا للقواعد والأحكام التي يقررها مجلس الخدمة المدنية""[3].

مما سبق ذكره يمكن القول بأن أغلب هذه الإجازات لا تدخل ضمن مدة الخدمة التي تدخل في حساب التقاعد أو المكافئات أو الترقية، إلاّ ما كان منها مدفوعة الراتب، فالقانون المصري مثلا اعتبر مدد النوع الأول والرابع من الإجازات المذكورة أعلاه من المدد اللازمة للترقية، في حين اعتبر القانون البحريني على أن الإجازات الثلاثة الأولى لا تحسب ضمن مدة الخدمة التي تدخل في حساب التقاعد أو المكافئات أو الترقية.

=دراسية أو ايفادهم في بعثات أو منح للدراسة أو في دوريات تدريبة بمرتب كامل أو منخفض أو بدون راتب، ويحدد مجلس الخدمة المدنية القواعد والشروط المنظمة لذلك".

(1)- المادة 2/53 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- المادة 50 من المرسوم بشأن الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 المعدل.

(3)- المادة 51 من المرسوم بشأن الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 المعدل.

بعد استنفاذ مدة الإجازة يعود الموظف إلى وظيتة التي كان عليها قبل إحالته على الإستيداع لاسيما مرتبه ودرجته، لأن سلطة الإدارة في هذا الشأن سلطة مقيدة ما لم يقضي القانون خلاف ذلك[1].

الفرع الثالث: شروط الإحالة على الاستيداع

يتطلب القانون لإحالة موظف على الاستيداع توافر شروط تختلف باختلاف طبيعة الاستيداع وهذا على النحو التالي:

أولا: في حالة الاستيداع الإجباري

هذا النوع من الاستيداع لا يخضع لتقدير السلطة المختصة بل يمنح إذا ما توافرت أحد الأسباب التي حددها القانون، وتتمثل شروطه فيما يلي:

- أن تتوافر أحد الاسباب المنصوص عليها في المادتين 146 و147 من الأمر رقم 06-03.
- أن تكون مدد الاحالة على الاستيداع في مدة أدناه ستة(6) أشهر على ألا تتجاوز خمسة (5) سنوات خلال الحياه المهنية للموظف، باستثناء مدة الزوج الذي عين في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية أو كلف بمهمة تعاون ففي هذه الحالة مدة الاحالة على الاستيداع القانوني تساوي مدة مهمة الزوج الموظف[2].

ثانيا: في حالة الاستيداع الاختياري:

تتمثل هذه الشروط كالآتي:

- أن يقدم الموظف المعني بالإحالة على الاستيداع طلبا مكتوبا يودع شخصيا لدى السلطة التي لها حق التعيين يطلب فيه الاحالة على الاستيداع مستندا على أحد الأسباب المنصوص عليها قانونا، يحال ملف المعني على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء للنظر فيه، فإذا رأت اللجنة توافر أحد أسبابه، وتحققت شروطه ونسبته المئوية التي تختلف من نظام أساسي لآخر قُبل طلبه وأحيل على الاستيداع.
- أن يقوم على وجه الخصوص بدراسات أو أعمال بحث.
- أن يكون المعني قد مارس سنتين(2) خدمة فعلية، وإلاّ فلا يقبل طلبه، فالموظف المتربص والموظف المرسم الذي لا يحوز على سنتين(2) خدمة فعلية لا يحالان على الاستيداع[3].

---

(1)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 305.

(2)- المادة 1/149 من الأمر رقم 06-03.

(3)- المادة 148 من الأمر رقم 06-03.

- أن تكون مدد الاحالة على الاستيداع في مدة أدناه ستة(6) أشهر على ألا تتجاوز سنتين خلال الحياه المهنية للموظف[1].

الفرع الرابع: آثار الإحالة على الاستيداع

تترتب على قرار الإحالة على الاستيداع في القانون الجزائري الآثار التالية:

- يتم آليا توقيف راتب الموظف المحال على الاستيداع من تاريخ صدور مقرر الإحالة من السلطة المختصة في شكل قرار إداري فردي، كما يفقد المعني حقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد، مع احتفاظه بحقوقه المكتسبة التي حصل عليها كاملة عند تاريخ إحالته على الاستيداع[2].
- يقترن دائما المرتب مع المنح العائلية في قوانين الوظيفة العمومية إلا في هذه الحالة إذ لم ينص الأمر رقم 06-03 على استحقاق أو عدم استحقاق الموظف المحال على الاستيداع المنح العائلية وهذا في نظرنا سهوا وقع فيه المشرع في نص المادة 145 ينبغي تداركه من خلال ادراج عبارة " عدا المنح ذات الطابع العائلي" مباشرة بعد كلمة مرتب في فقرة الثانية من هذه المادة.
- لا يسمح للموظف المحال على الاستيداع مزاولة أي نشاط مربح مهما كانت طبيعته[3]، وعلى الإدارة أن تفتح تحقيق في ذلك قصد التحقق من تطابق أسباب الإحالة على الاستيداع وتلك التي أحيل من أجلها على هذه الوضعية[4].
- يعاد ادماج الموظف المحال على الاستيداع في رتبته الأصلية بقوة القانون بعد استنفاذ فترة الاحالة ولو كان زائدا عن العدد[5]، وفي هذا الصدد خلصت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد قرراتها مايلي:" من المستقر عليه قضاءً، أن من حقوق الموظف- اتجاه الإدارة- الاستيفادة من رتبته عند عودته للعمل بعد انتهاء مدة الإستيداع، وأن الإدارة لا تضمن المنصب أو الوظيفة.

---

(1)- المادة 2/149 من الأمر رقم 06-03.

(2)- المادة 145 من الأمر رقم 06-03.

(3)- المادة 150 من الأمر رقم 06-03.

(4)- المادة 151 من الأمر رقم 06-03.

(5)- المادة 152 من الأمر رقم 06-03.

ولما كان ثابتا- في قضية الحال- أن الطاعن- برتبة متصرف – لم يتعرض للتخفيض في الرتبة بعد رجوعه للعمل، بدرجة تقل عن تلك التي كانت له قبل الإستيداع فإن دفعه الرامي لإبطال المقرر الإداري جاء غير مؤسس ويتعين رفض الطعن"[1].

كما انفردت بعض القوانين الخدمة المدنية المقارنة ورتبت على إجراء التوقيف عن العمل آثار أخرى أهمها:

- نص القانون الموريتاني على امكانية تسريح الموظف الذي عرضت عليه ثلاثة وظائف متتالية عند عودته إلاّ أنه رفضها كلها.
- نص القانون الأردني رقم 82 لعام 2013 على نوعين من الاستيداع[2]، الأول استيداع اختياري، ويكون بقرار من الوزير بتنسيب من الأمين العام وتقديم طلب من الموظف، ففي هذه الحالة لا يتقاضى المعني راتبا مع إلزامه بدفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع، والثاني يتم بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب الوزير دون حاجة لتقديم طلب من الموظف، وهنا يتقاضى المعني نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية أما باقي العلاوات الأخرى فلا يستحق منها شيء، مع اقتطاع العائدات التقاعدية المستحقة من الراتب الأساسي قبل الإحالة على الاستيداع.
- يعتبر الموظف المحال على الاستيداع في بعض القوانين المقارنة(القانون الأردني مثلا) في حكم المحال على التقاعد ولا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع[3].
- لا يجوز شغل وظيفة الموظف المحال على الاستيداع في بعض القوانين المقارنة(القانون الأردني مثلا) إلاّ إذا كان الموظف برتبة أمين عام أو مدير عام أو من في حكمهم أو أحد موظفي الفئة الثانية من الفئة العليا ويتم هذا بقرار من مجلس الوزراء[4].

---

(1)- قرارها رقم 84879 المؤرخ في 14 فيفري 1993، المجلة القضائية، 1994،ع 2، ص 190.

(2)- المادة 175 من القانون رقم 82 لعام 2013 المعدلة بقانون رقم 132 لعام 2015، ج ر، ع 5375، صادر بتاريخ 12/31/ 2015.

(3)- المادة 175/ب من القانون رقم 82 لعام 2013 المعدلة بقانون رقم 132 لعام 2015.

(4)- المادة 175/ز من القانون رقم 82 لعام 2013 المعدلة بقانون رقم 132 لعام 2015.

الفرع الخامس: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل والإحالة على الاستيداع

من التشريعات التي قاربت بين التوقيف التحفظي والإحالة على الاستيداع أو كما يسميه البعض الإجازة الإجبارية المؤقتة أو الإجازة الخاصة بدون أجر نجد القانون الجزائري، والقانون المصري، فالأول عرفها بأنها:" ايقاف موقت لعلاقة العمل"[1]، أما الثاني فقد نص عليها بالقول:" يجوز للسلطة المختصة منح الموظف إجازة بدون أجر للأسباب التي يبديها وتقدرها السلطة المختصة وفقا لحاجة العمل"[2].

يتشابه الوقف التحفظي مع الإحالة على الاستيداع في كون أن الموظف العمومي فيهما لا يمارس أي عمل أو سلطة خلال فترة الإبعاد عن الوظيفة، غير أنهما يختلفان من حيث مدة الإبعاد، ففي بعض التشريعات نجد أن مدة الإجازة هي لا تقل عن ستة أشهر(العمل أو الدراسة في الخارج لأحد الزوجين) ولا تزيد عن سنتين في المرة الواحدة بحد أقصى ستة أعوام(تربية الطفل) كما في مصر[3] ولا تتجاوز خمسة(5) سنوات في الأردن[4]، ولا تزيد في المغرب عن ثلاثة سنوات في كل الحالات ما عدا حالة الاستيداع لأغراض شخصية التي لا تتجاوز سنتين غير أنه يمكن تجديد حالات الإحالة على الاستيداع مرة واحدة للمدة نفسها[5]، أما في الجزائر فإنها محددة من ستة(6) أشهر إلى خمس(5) سنوات في حالة الإستيداع بقوه القانون، أو من سنة إلى سنتين في حالة الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية بشرط تقديم طلب من المعني وإثبات سنتين(2) خدمة فعلية[6]، أما القانون البحريني فلم يعالج حالة الإحالة على الاستيداع[7].

---

(1)- المادة 145 من الأمر رقم 06-03، وهذا التعريف هو نفسه الذي كان موجودا في الأمر رقم 66-133، والمرسوم رقم 85-59.

(2)- المادة 2/53 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016، وهي نفسها المادة 35 /5 من القانون الخدمة المدنية الملغى رقم 47 لعام 1978.

(3)- المادة 3/53 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(4)- المادة 175/(أ-1) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(5)- الفصل 58 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المغربي لعام 1958 المعدل.

(6)- المادة 149 من الأمر رقم 06-03.

(7)- أنظر: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص307.

في حين أن مدة التوقيف التحفظي عن العمل تختلف بطبيعة الحال من قانون لآخر فعلى سبيل المثال تكون ثلاثون (30) يوما[1] وهي أقل مدة توقيف ممكنة، أو خمسة وأربعون(45) يوما[2]، أو ستون(60) يوما[3]، أو ثلاثة أشهر[4]، أو أربعة أشهر[5]، أو ستة أشهر كأكثر مدة توقيف ممكنة بحسب ما إطلعانا عليه من قوانين مقارنة[6].

فإن كان لكل نظام سنده القانوني وشروطه ودوافعه، فإنهما لا يختلفان فقط في مدة الانقطاع عن العمل بل يختلفان كذلك من حيث الراتب المصروف أثناء الانقطاع عن العمل(كله، أو نصفه، أو لا يدفه له شيء) كما يختلفان من حيث العمل لدى الغير[7]، فكثير من التشريعات تحظر على الموظف الذي أحيل على الاستيداع من مزاولة أي عمل آخر[8]، وللإدارة الحق في إجراء تحقيق بشأن هذه الوضعية[9]، في حين سمحت بعض القوانين الأخرى لهذا الموظف بأن يعمل لدى الغير بشرط حصوله على ترخيص من السلطة المختصة بالتعيين[10].

---

(1)- المادة 2/86 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016، ويقابلها المادة 134 من قانون إدارة الموارد البشرية الملغى رقم 8 لعام 2009،

(2)- تعليمة رقم 688 المؤرخة في 15 جانفي 2016 الصادرة عن المدير العام للوظيفة العمومية الجزائر.

(3)- المادة 17 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لعام 1991، والمادة 1/17 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومي السوداني لعام 2007.

(4)- المادة 63 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016، والمادة 157 من القانون الليبي رقم 12 لعام 2010، والمادة 86 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاتحادي الاماراتي رقم 11 لعام 2008 لدولة الامارات العربية المتحدة.

(5)- المادة 30 من القانون الفرنسي رقم 634 لعام 1983، والفصل 73 من القانون المغربي لعام 1958= والمادة 117 من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لعام 1991.

(6)- المادة 6/22 من المرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010 المتضمن إصدار قانون الخدمة المدنية البحريني.

(7)- أنظر: بدر أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 204، وأنظر كذلك: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص 305.

(8)- تنص المادة 150 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" يمنع الموظف الذي أحيل على الاستيداع من ممارسة نشاط مربح مهما كانت طبيعته".

(9)- تنص المادة 151 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " يمكن للإدارة في أي وقت القيام بتحقيق للتأكيد من تطابق الاحالة على الاستيداع مع الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف على هذه الوضعية".

(10)- المادة 53 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لعام 2015.

لا يترتب على الإحالة على الاستيداع توقيف راتب الموظف وفقط، بل يفقد الحق في الترقية في الدرجة ولا تحسب له الأقدمية من أجل الترقية في الرتبة، كما أن مدة الانقطاع عن العمل بسبب الإحالة على الاستيداع لا تحسب في التقاعد[1]، أما في التوقيف عن العمل فلا يفقد الموظف الترقية في الدرجة أو في الرتبة أو في التقاعد إذا ما تمت تبرأته أو كان مدفوع الراتب، وعليه فالتوقيف عن العمل يتعلق بمصلحة التحقيق مهما كانت مبرراته، أما حالة الاستيداع فتصل باهتمامات الموظف الخاصة أو تتعلق بمصالح الإدارة التي يتبعها الموظف المحال على الاستيداع[2]، وتكون في حدود نسبة معينة تختلف من قانون أساسي إلى آخر، ففي القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني فتقدر بـ 2% في المئة[3]، وفي القانون الأساسي للأستاذ للباحث هي5%[4]، وتقدر في القانون الخاص بالأسلاك المشتركة بـ10%، ويراعى فيها الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية والسياسية، وعليه فنظام الاحالة على الاستدعاء هو نظام وسط بين الخدمة الكاملة وبين تركها[5].

المطلب الرابع

التوقيف عن العمل وممارسة حق الإضراب

الإضراب من الحقوق التي ناضلت الطبقة العاملة بشأنه، وهو حق مكرس دوليا[6]، ووطنيا من خلال الدستور[7]، والمنصوص عليه في المادة 36 من الأمر رقم 06-03 كحق من الحقوق الجماعية، فهو سلاح في أيدي النقابات مُنح لهم بعد الاعتراف بالتنظيم النقابي والمنطق يقتضي

---

(1)- تنص المادة 2/145 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" وتؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد".

(2)- أنظر: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص 307، وأنظر كذلك: خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، بوزريعة، 2010، ص178.

(3)- المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، مشار إليه سابقا.

(4)- المادة 20 من القانون الأساسي للأستاذ الباحث رقم 08-130 مشار إليه سابقا.

(5)- أنظر: عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 185.

(6)- تنص المادة(1/8- د) من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه:" تتعهد الدول الاطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل: الحق في الاضراب على أساس أن يمارس طبقا لقوانين القطر المختص".

(7)- المادة 71 من دستور 1996 المعدل عام 2016، والمنظم بموجب القانون 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب ج ر،ع 6 الصادر بتاريخ 1990/02/07، المعدل بالقانون رقم 91- 27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

ذلك[1]، ويتشابه مع التوقيف عن العمل في كونه انقطاع عن العمل لمدة مؤقتة.

لتوضيح هذا الإجراء نتعرض إلى تعريفه، ثم نحدد ضوابطه وآثاره وأوجه الاختلاف بينه وبين التوقيف عن العمل.

الفرع الأول: تعريف الإضراب

نتطرق بداية إلى تعريف إجراء الإضراب من الناحية القانونية، ثم نبين موقف الفقه منه، وهذا كالآتي:

أولا: التعريف القانوني

عرّف القانون الجزائري الإضراب بأنه:" نزاع جماعي وكل خلاف يتعلق بالعلاقات الاجتماعية المهنية في علاقة العمل ولم يجد تسوية"[2].

ثانيا: التعريف الفقهي

عرف بعض الأساتذة الإضراب بأنه هو:" توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق معين عن أداء أعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائيا"[3].

في حين عرف بعض الأساتذة إضراب الموظفين بأنه:" هو امتناعهم عن تأدية أعمال وظائفهم بصفة مؤقتة، تعبيرا عن عدم الرضى عن أمر معين"[4].

كما عرفة آخر بأنه:" توقف جماعي عن العمل للمطالبة بحقوق مهنية بعد اتباع اجراءات حددها القانون"[5].

---

(1)- أنظر: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 146-147.

(2)- المادة 2 من القانون 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب.

(3)- أنظر: راضي مازن ليلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 203.

(4)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 418.

(5)- أنظر: بوضياف عمار، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، دراسة في ظل أمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجاس الدولة، جسور للنشر، المحمدية، ط1، 2015، ص 125.

الفرع الثاني: ضوابط ممارسة حق الإضراب

أدرج القانون الجزائري رقم 90-02 المعدل أربعة شروط أو ضوابط يجب توافرها لممارسة هذا الحق، يمكن تلخيصها كالآتي:

أولا: استنفاذ كل طرق التسوية الودية

يقصد بهذا الشرط أن لا إضراب إلا بعد فشل محاولات المصالحة، والوساطة، والتحكيم التي يكون قد باشرتها الجماعة المضربة مع الإدارة[1].

ثانيا: الموافقة على الاضراب في جمعية عامة

مؤدى هذا الشرط هو أن تعقد الجماعة الراغبة في الإضراب جمعية عامة في مواقع العمل المعتادة[2]، يحضرها غالبية الموظفين(على الأقل نصف عدد العمال) ويصوتون بالاقتراع السري على خيار الإضراب بالأغلبية النسبية[3] أو المطلقة [4] للموظفين الحاضرين.

ثالثا: الاشعار المسبق بقرار اللجوء إلى الاضراب

الرأي الراجح فقها وقانونا وقضاءً هو ضرورة الأشعار المسبق بالإضراب، أي يجب على الجماعة الراغبة في الإضراب اعلام الإدارة مسبقا بتاريخ الشروع فيه، وذكر مدته إن كان محدد المدة، أو أنه مفتوح ريثما يتحقق المبتغى أو يفشل المسعى، وعليه لا يعد انقطاع عن العمل اضرابا من الناحية القانونية إلاّ بعد انتهاء مدة الاشعار المسبق المتفق عليها في المفاوضات (الإدارة – الموظفين) والتي لا تقل عن ثمانية أيام[5] ابتداء من تاريخ ايداعه لدى السلطة المختصة واعلام مفتشية العمل المختصة اقليميا بذلك[6].

---

(1)- المادتين 24 و 25 من القانون رقم 90-02 السابق الاشارة إليه.

(2)- المادة 27 من القانون رقم 90-02.

(3)- المادة 28 من القانون رقم 90-02.

(4)- هذا ما نصت عليه المادة 3/521 من قانون العمل الفرنسي الصادر في 31 جويلية 1963 المعدل بالقانون رقم 82-88 الصادر في 19 أكتوبر 1982.

(5)- فترة الإشعار المسبق في القانون الفرنسي الصادر في 31 جويلية 1963 هي خمسة أيام على الأقل قبل الشروع في الاضراب.

(6)- المادة 30 من القانون رقم 90-02.

إن فترة الاشعار المسبق هي في الحقيقة مدة يتفاوض فيها الأطراف، كما أنها مهلة يتخذ فيها قرار تعيين فئة من الموظفين تتكفل باعتماد التدابير الضرورية اللازمة لضمان المحافظة على ممتلكات الإدارة (المنشأت والأملاك) وضمان أمنها[1].

رابعا: ضمان المحافظة على أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات

معنى هذا الشرط أنه يمنع منعا باتا على الجماعة المضربة احتلال أماكن العمل بالقوة بهدف عرقلة حرية العمل أو المساس بأمنها أو الاضرار بممتلكات الإدارة أو المستخدم مهما كان الفعل المقترف، تخريب، أو اتلاف، أو حرق... [2].

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على ممارسة حق الإضراب

قد ينجم عن الإضراب نتائج خطيرة تضر بالاقتصاد والأمن الوطنيين لذا عمدت بعض الدول إلى منعه ضمانا لسير المرافق العامة بانتظام وإطراد كما هو الحال في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبلجيكا، في حين أقرته دول أخرى ولكن بقيود يينبغي احترامها وإلاّ عد غير قانوني، ومنها الجزائر وفرنسا ومصر....، ومن الآثار التي يرتبها الإضراب بوجه عام نذكر:

أولا: الاقتطاع من الراتب

نظرا لكون الاضراب هو انقطاع عن العمل أي أن الموظف لا يمارس فيه عملا فلا يمكن للشخص المُضرب المطالبة براتبه كاملا لأن القانون يلزم الإدارة بالخصم من الراتب بقدر أيام عدد الإضراب[3].

ثانيا: مساءلة الموظف العمومي

تثار هذه المسألة بصورة واضحة عند فشل الإضراب، أما في حالة نجاح المضربين في اقناع الإدارة في التفاوض، فعادة ما تصدر يطلب منه إصدار عفو عام مقابل العودة إلى العمل[4]، وعليه إذا قام موظف بممارسة حق الاضراب بمفرده قد يعرض نفسه للمساءلة التأديبية والشخصية لأن الاضراب من الحقوق الجماعية، كما أن هناك بعض القطاعات يمنع عنها اللجوء إلى الإضراب والمنصوص عليها في المادة 43 من القانون 90-02 ومن منتسبي هذه القطاعات نذكر:

---

(1)- المادة 31 من القانون رقم 90-02.

(2)- المادة 1/35 من القانون رقم 90-02.

(3)- المنشور الوزاري رقم (7 ك خ) المؤرخ في 5 أكتوبر 2004.

(4)- أنظر: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 148.

أ- القضاة[1].

ب- أعوان مصالح الأمن[2].

ج- أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والخارجية(الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية)[3].

د- الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك[4].

هـ- الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية[5].

و- الموظفون المعينون بمرسوم أو الموظفين الذين يشغلون مناصب عليا في الخارج.

ز- عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.

إن منع بعض منتسبي هذه القطاعات من ممارسة حق الاضراب المكفول دستوريا لم يحول دون ممارستهم لهذا الحق خارج أطر القانون كما حدث مع أعوان الأمن الوطني أو أفراد الحماية المدنية رافعين لواء تحسين الأوضاع المهنية أو ابعاد بعض المسؤولين عام 2015، وقد نجم عن هذا الأفعال معاقبة بعض المضربين أو مساعديهم الذين كانوا يعملون في الخفاء بالعزل من الوظيفة أو تحويلهم إلى مناطق بعيدة عن ذويهم دون إحالتهم على مجالس التأديب وانتظار ما تبديه هذه اللجان من أراء حيالهم.

---

(1)- استنادا لنص المادة 3/2 من الأمر رقم 06- 03 فإن القضاة لا يخضعون إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بل يخضعون إلى قانون خاص هو الأمر رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، ع 57، وهذا على خلاف ما كان موجودا من قبل أين كان القضاة يخضعون إلى المرسوم رقم 85-59 عملا بنص المادة 2/3 منه.

(2)- المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني مشار إليه سايقا.

(3)- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 11-256 المؤرخ في 30 يوليو 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية مشار إليه سايقا.

(4)- لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 10-286 المؤرخ في 30 يوليو 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك على منع الإضراب في سلك الجمارك وعليه يجب تعديل نص المادة 43 من قانون رقم90-02 المشار إليه أعلاه.

(5)- المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية مشار إليه سابقا.

الفرع الرابع: أوجه المقارنة بين التوقيف عن العمل وممارسة حق الاضراب

يتشابه التوقيف عن العمل مع الاضراب في كونهما انقطاع عن العمل مدة مؤقتة، ولهما أثر مشترك هو توقيف الراتب لكنهما يختلفان من عدة نواحي نوجزها كالآتي:

أولا– التوقيف عن العمل هو إجراء إداري مؤقت علته مصلحة التحقيق أو وجود مصلحة عامة أو متابعات قضائية أما الإضراب فهو توقف جماعي عن العمل وحق مكفول دستوريا.

ثانيا– لا يشترط في التوقيف عن العمل القيام بالحد الأدنى من العمل أما في الاضراب فيشترط فيه قيود من ذلك القيام بالحد الأدنى من العمل.

ثالثا– لا يمكن للموظف الموقوف عن العمل العودة إلى عمله إلاّ إذا اتخذت في حقه عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، أو بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا، أو إذا حفظ التحقيق أو إذا رغبت الإدارة في انهاء التحقيق قبل وقته، أما في حالة الاضراب فيمكن للموظف المضرب أن يعود إلى عمله بعد انتهاء الإضراب إما بالطرق الودية أو القضائية أو إذا انتهى الإضراب فالفشل، هنا يعود الموظف إلى عمله دون أي إشكال.

الفصل الثاني

السلطات المختصة بتوقيف الموظف العمومي عن العمل

الفصل الثاني

السلطات المختصة بتوقيف الموظف العمومي عن العمل

تطرقنا في الفصل الأول من هذه الرسالة إلى ماهية التوقيف التحفظي عن العمل وقلنا بأنه إجراء إداري احترازي مؤقت لايتصف بمواصفات القرار الإداري التنفيذي الذي يلحق الأذى بذاته وقف ما أخذ به القضاء الجزائري في العديد من الأحكام، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء إلاّ مع القرار المتضمن العقوبة التأديبية، على خلاف بعض القوانين المقارنة التي اعتبرته قراراً إداريا تنفيذيا يمكن الطعن فيه إلغاءً أمام القضاء المختص، وهو بذلك يختلف عن كثير من الإجراءات المشابهة له، ويتفق معها في الجهة المختصة باتخاذه.

للإلمام بما سبق نتعرض بداية إلى تبيان السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار توقيف الموظف العمومي عن العمل في مختلف أنظمة التأديب، كما نوضح السلطة المختصة بتوقيفه عن العمل في حالات الإعارة، والانتداب، والنقل، ثم نتعرض إلى شرح الاستثناءات الواردة عن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار التوقيف عن العمل وهي التفويض، والحلول، والإنابة.

المبحث الأول

السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيف الموظف عن العمل في مختلف أنظمة التأديب

سنتحدث في هذا المطلب عن السلطات المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في أنظمة التأديب الثلاثة(الرئاسية، والقضائية، وشبه القضائية)، مع تحديد ما يميز كل نظام على غيره.

المطلب الأول

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام الرئاسي

يقوم هذا النظام على منح السلطة الرئاسية التي لها سلطة التعيين سلطة الجمع بين عدة صلاحيات، وهي صلاحية الاتهام، وصلاحية الإحالة إلى التحقيق، وصلاحية مباشرة التحقيق، وصلاحية توقيع العقوبة، وصلاحية التوقيف عن العمل، هذه السلطة الرئاسية يمكنها أن تتنازل عن بعض صلاحياتها إلى سلطة أدنى منها عن طريق التفويض ومن هذه الصلاحيات صلاحية توقيف الموظف عن العمل، هذا النوع من التأديب مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، وإنكلترا، وكندا، والدانمرك، والبرتغال، وإسبانيا، والأرجنتين، والبرازيل، والباكستان، وغيرها من الدول[1]، ونظرا لكون بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية هما مهدا النظام الرئاسي فإننا نقتصر في دراستنا عليهما فقط.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في بريطانيا

في هذا البلد، التاج (الملكة إليزابيت) هو الذي يمثل كل السلطات في الدولة تطبيقا للقاعدة " الملك يسود ولا يحكم"، أما الوزير فهو المسؤول الأول عن إدارة شؤون وزارته نيابة عن التاج، يمارس مهامه تحت رئاسة الوزير الأول صاحب الاغلبية البرلمانية باعتبار نظام الحكم في هذا البلد نظام برلماني، فالوزير هو صاحب السلطة المختصة في إحالة أي عامل إلى التحقيق أو توقيفه عن العمل، أو توقيع العقوبة المناسبة عليه، كما يعود له أمر توزيع الاختصاصات داخل وزارته، فله أن يفوض توقيع العقوبات البسيطة إلى الرؤساء الإداريين تابعين له(المديرون العامون)، وللسلطات العليا التعقيب عليها، أما العقوبات الخطيرة أو الجسيمة فترفع إلى وكيل الوزارة الدائم للنظر فيها، وفي كل الأحوال فإن الكلمة

---

(1)- أنظر: بركات عمرو فؤاد أحمد، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 111.

الأخيرة سواء في أمر الإحالة إلى التحقيق أو التوقيف عن العمل تعود إلى الوزير المختص[1].

الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في الولايات المتحدة الأمريكية

كاتب الدولة(الوزير) في الولايات المتحدة الأمريكية لا يعمل تحت سلطة التاج كما في بريطانيا بل يعمل تحت توجيهات رئيس الجمهورية المنتخب، وعليه فهو المسؤول الأول في الوزارة التي عيّن على رأسها، وهو من يملك سلطة تعيين العاملين فيها، وسلطة توقيفهم عن العمل بعد إحالتهم على التحقيق، وسلطة تأديبهم في حالة ارتكابهم لمخالفات ما لم يرد نص قانوني يقضي بغير ذلك، الأصل العام هذا لا يمنع من تخويل رؤساء أدنى درجة من الوزير(رئيس شؤون الأفراد) سلطة توقيف العاملين عن العمل وإحالتهم إلى التحقيق في حالة ارتكابهم أخطاء وظيفية، وهذا إما نتيجة توزيع المهام داخل الوزارة أو لوجود نص قانوني يقضي بذلك، أو بفضل سلطة التعيين الممنوحة لمن هم أقل درجة من الوزير، ولهذا الأخير(كاتب الدولة) الكلمة الأخيرة بشأن القرارات التأديبية الصادرة عن الرؤساء الإداريين التابعين له[2]، وكذلك قرارات توقيفهم عن العمل.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام القضائي

يتميز النظام القضائي بوجود هيئات قضائية خالصة أوكلت لها سلطة تأديب الموظفين العموميين، غير أن هذا التميز لا يكون بصورة مطلقة بل تشاركها في هذا الاختصاص السلطة المختصة التي لها صلاحية التعيين، ومن الدول التي تأخذ بهذا النوع من التأديب نجد النمسا، وهولندا، وسويسرا، وألمانيا الاتحادية، ومصر....

لتحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف في هذا النظام نتعرض إلى تبيان الجهة التي تقوم بهذا الإجراء في كل من ألمانيا الاتحادية و مصر.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في ألمانيا الاتحادية(الموحدة)

يؤسس القضاء التأديبي في ألمانيا الاتحادية علي نوعين من المحاكم، محاكم أول درجة في التقاضي وهي غرف تأديب فدرالية Chambres Disciplinaires Fédérales عددها ثلاثة عشر

---

(1)- أنظر: محارب على جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية القاهرة، 2004، ص 377-378.

(2)- أنظر: الشلماني حمد محمد حمد، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2007، ص 128 هـ 1.

غرفة يرأس كل واحدة قاض ويساعده عضوان مساعدان (رجل قانون وممثل للموظفين) ومحكمة ثان درجة هي المحكمة التأديبية الفدرالية cour disciplinaire fédérale الملحقة بالمحكمة الادارية الفيدرالية (Cour Administrative Fédérale) وتعتبر محكمة استئناف للأحكام الصادرة عن الغرف التأديبية الثلاثة عشر[1] كما لها دور في توحيد الاجتهاد القضائي في مجال التأديب.

يقوم الوكيل الفيدرالي التأديبي (Procureur Disciplinaire Fédéral) بدور فعال في متابعة الموظفين الذين يرتكبون مخالفات تأديبية عن طريق تحرير وثيقة اتهام ضدهم[2]، علما بأن هناك خمسة عقوبات اشتمل عليها القانون الألماني الصادر في 13 مارس 1999 المتعلق بالوظيفة العمومية هي:

– العقوبات البسيطة: التوبيخ، والغرامة، هاتين العقوبتين توقعهما السلطة الرئاسية بقرار دون أن تعرض أمرهما على الغرفة الفدرالية المختصة.

– العقوبات الجسيمة: خفض الراتب، والتنزيل في الرتبة، والعزل، وهي عقوبات تتولاها الغرفة التأديبية الفدرالية المختصة بحكم قضائي قابل للإستئناف أمام المحكمة التأديبية الفدرالية في آجال محددة.

إذا فالسلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في ألمانيا الاتحادية هي السلطة التي لها سلطة التعيين الذي قد يكون الوزير أو رئيس المصلحة، كما يمكن لرئيس المحكمة التأديبية الفدرالية توقيف الموظف عن العمل.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في جمهورية مصر العربية

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في مصر هي السلطة الرئاسية ورئيس هيئة النيابة الإدارية[3]، وتتمثل السلطة الرئاسية المختصة في توقيف العاملين عن العمل في الوزير المختص فيما يخص الموظفين المعينين بمرسوم جمهوري أو المديرين العامين، أما ما عدا هؤلاء فأن أمر توقيفهم يكون من اختصاص المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال، وإلى جانب السلطة الرئاسية يختص رئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال بتوقيف العاملين تحفظيا، كما أن هناك أجهزة أخرى لها حق

---

(1)– أنظر: خرفي هاشمي، مرجع سابق، ص 348.

(2)– المرجع السابق، ص 347–348.

(3)– تنص المادة 1/63 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على أنه:" لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال، أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على 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".

طلب توقيف الموظفين عن العمل مثل هيئة الرقابة الإدارية طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم 54 لعام 1964 وتعديلاته، وتبقى الكلمة الإخيرة إلى مجلس الوزراء، حيث تنص الفقرة الأولى من هذه المادة على ما يلي:" تختص السلطة الرئاسية المختصة بتوقيف العاملين عن العمل بالدولة أو القطاع العام وإجراء التحقيقات التأديبية في كل المخالفات التي يرتكبونها، ما عدا تلك التي يكون التحقيق بشأنها من اختصاص النيابة الإدارية أو تكون قد باشرت التحقيق بشأنها"[1].

وتنص المادة 60 من قانون الخدمة المدنية النافذ رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف الإدارة العليا، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية لوحدة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع العقوبات أو حفظ تحقيقات.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك"[2].

لقد أنشأت النيابة الإدارية في مصر بموجب قانون رقم 480 لعام 1954 الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 1954، ثم أعيد تنظيمها بصدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم117 لعام 1958[3]، وهي هيئة قضائية مستقلة ملحقة بوزير العدل طبقا للقانون رقم 28 لعام 1968، تختص بتوقف العاملين عن العمل وإجراء التحقيقات في المخالفات الإدارية أو المالية التي يرتكبها العاملين المدنيين في الدولة أو العاملين في القطاع العام، بالإضافة إلى مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، وكذا الطعون في الأحكام الصادرة عن هذه الأخيرة أمام المحكمة الإدارية العليا.

كما أن لأعضائها صفة الضبطية القضائية في حالة مباشرة أعمالهم الوظيفية وفي حدود اختصاصهم المكاني والنوعي في تعقب الجرائم التأديبية، فلها سلطة الاطلاع على الملفات أو التحفظ

---

(1)- تنص المادة 2/6 على ما يلي:" كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من رئيس مجلس الوزراء".

(2)- هذا النص هو نفسه نص المادة 79 مكرر/2 و3 من القانون رقم 47 لعام 1978.

(3)- القانون رقم 117 لعام 1958 المؤرخ في 11 أوت 1958 بشأن إعادة النيابة الإدارة، ج ر، ع 24 مكرر، الصادر بتاريخ 24 أوت 1958، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 182 لعام 2008.

عليها، أو استدعاء الشهود لسماع أقوالهم، أو تفتيش أماكن العمل والأشخاص ومنازل الموظفين في حالة وجود مبررات مقنعة في ذلك، كما يمكن لمدير النيابة الإدارية أن يطلب من الوزير أو وكيل الوزارة توقيف العامل عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، وهذا في حالة امتناع الرئيس الإداري المباشر على اتخاذ إجراء توقيف هذا الموظف عن أداء وظيفته لأي سبب كان[1].

إن السلطات العليا المختصة بتوقيف الموظفين عن العمل المشار إليهم في المادة 63 أعلاه هم المختصين دون غيرهم بايقاف الموظفين عن العمل ولا يجوز تفويض اختصاصهم في اصدار قرارات التوقيف إلاّ إذا وجد نص قانوني يجيز ذلك، والنص القانوني هنا هو المادة الثانية من قانون التفويض رقم 42 لعام 1967[2]، كما لها أن تقرر عودة الموظف إلى عمله في أي مرحلة من مراحل التحقيق إذا رات أن رجوعه إلى ممارسة وظائفه لا يشكل أي خطر على مجريات التحقيق[3].

المطلب الثالث

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في النظام شبه القضائي

يقوم هذا النظام على وجود مجالس تأديبية تتولى مهمة التأديب عوضا عن السلطة الرئاسية في النظام الرئاسي أو الجهة القضائية في النظام القضائي، ففي هذا النظام السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل هي السلطة الرئاسية كأصل عام ممثلة في الوزير أو الوالي(المحافظ) أو المدير العام المؤهل.

لتوضيح السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في النظام شبه القضائي، ينبغي التعرض إلى السطة المختصة في الجزائر، وفرنسا، وبعض الدول العربية.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في الجزائر

كان الأمر رقم 66-133 ينص على ما يلي: " يمكن للسلطة التي لها حق التأديب أن توقف في الحين الموظف عن ممارسة مهامه إذا ارتكب خطأ جسيما لا يسمح له بالبقاء في منصبه سواء كان هذا الخطأ يتعلق بالتقصير في التزاماته المهنية أو بمخالفة للقانون العام"[4].

---

(1)- أنظر: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 165.

(2)- أنظر: الملط محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 213.

(3)- أنظر: النجار عادل عبد الفتاح، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطيا، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص 104.

(4)- المادة 58 من الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، ع 46.

في حين كان المرسوم رقم 85-59 ينص على ما يلي:" توقف السلطة التي لها صلاحيات التعيين فورا الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا جسيما يمكن أن ينجر عنه تسريحه"[1].

أما القانون النافذ حاليا الأمر رقم 06-03 فينص على ما يلي:" في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا"[2].

من خلال عرضنا لهذه النصوص القانونية، نقول بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في كل قوانين الوظيفة العمومية التي صدرت في الجزائر منذ عام 1966 تاريخ صدور أو قانون ينظم الوظيفة العمومية، هي السلطة التي لها صلاحيات التعيين ممثلة في الوزير، والوالي، والمدير العام المؤهل فور ارتكابه لأخطاء جسيمة لا تسمح له بالبقاء في مزاولة أعمال وظيفته.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في فرنسا

تنص المادة 1/30 و 2 و3 من القانون رقم 83-634 المؤرخ المتضمن حقوق وواجبات الموظفين على ما يلي:" إذا ارتكب الموظف أخطاء جسيمة تتعلق بمخالفته لواجبات الوظيفة أو جريمة من جرائم القانون العام، فأنه يجوز للسلطة التأديبية المختصة تعليقه (توقيفه)، ويتعين عليها أن تجتمع مع المجلس التأديبي بدون تمهل.

يحتفظ الموظف المعلق (الموقوف) بكامل مرتبه والمنح العائلية وبدل الإقامة والخدمات العائلية الإلزامية، ويجب تسوية وضعيته الإدارية بصفة نهائية خلال مدة أربعة أشهر.

إذا انقضت هذه المهلة ولم يصدر قراراً بشأنه من السلطة التأديبية فإنه يعود إلى ممارسة وظيفته، وذلك إذا لم يكن محلا لمتابعات جنائية، أو عند انقضاء المدة نفسها اذا كان موضوع الدعوى الجنائية والاجراءات التي تقررها السلطة القضائية أو مصلحة الخدمة لا تمنعه من ذلك.

إذا لم يعاد الموظف إلى منصب عمله بناء على قرار مسبب، فيتم تعيينه مؤقتا من قبل سلطة التي لها سلطة التعيين وفقا لمصلحة الخدمة العمومية في وظيفة تتوافق مع التزامات الرقابة القضائية التي يخضع لها إن وجدت، وإذا تعذر ذلك فيتم تعيينه مؤقتا في هيئة أو وظيفة أخرى تتوافق مع هذه الالتزامات، وتنتهي المهمة المؤقتة أو الإنتداب المؤقت عندما يتم تسوية منصب الموظف بشكل نهائي

---

(1)- المادة 1/130 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1966، ع 13.

(2)- المادة 1/173 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ع 46.

من قبل الإدارة أو عندما يجعل تطور الإجراءات الجنائية من المستحيل تمديده"[1].

إن السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي عن العمل في القانون الفرنسي هي السلطة المختصة بالتعيين أي السلطة صاحبة الاختصاص بإحالته إلى التحقيق، وهذا في كل قوانين الوظيفة العمومية التي صدرت باعتبارها السلطة الأقدر من غيرها للقيام بهذا الإجراء الجوهري[2]، ويتم التوقيف بعد إحالة المعني إلى التحقيق إما بناء على شكوى مقدمة إلى الإدارة من قبل جمهور المواطنين، أو عن طريق الرؤساء الإداريين، أو عن طريق تحقيقات محكمة المحاسبات [3].

الفرع الثالث: السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في بعض الدول العربية

لا يختلق الأمر في الدول العربية عما هو سائد في الدول التي تأخذ بالنظام شبة القضائي في التأديب كفرنسا والجزائر، فالسلطة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق هي السلطة التي يعود لها أمر توقيفه عن العمل، ولتبيان ذلك سنقوم بتحديد المواد القانونية التي تبين ذلك في معظم قوانين هذه الدول.

---

(1)- " En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois.

Si, à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales est rétabli dans ses fonctions. S'il fait l'objet de poursuites pénales et que les mesures décidées par l'autorité judicaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle, il est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai. Lorsque, sur décision motivée, il n'est pas rétabli dans ses fonctions, il peut être affecté provisoirement par l'autorité investie du pouvoir de = nomination, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis. a défaut, il peut être détaché d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations. L'affectation provisoire ou le détachement provisoire prend fin lorsque la situation du fonctionnaire est définitivement réglée par l'administration ou lorsque l'évolution des poursuites pénales rend impossible sa prolongation, Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Modifié par Loi n°2019-828 du 6 août 2019, Art 10.

(2)- Voir : PLANTEY Alain, Traité pratique de la fonction publique, op.cit, p 180.

(3)-Voir : - CHAPUS RENE, droit administratif général, op.cit ,p 357.

-BANDET (P), Le Droit Disciplinaire dans la Fonction Publique Territoriale, édition Moniteur, paris, 1990, p 167-168.

أولا: في المغرب

ينص النظام الأساسي العام للوظيفة العامة لعام 1958 وتعديلاته[1] على ما يلي:" إذا ارتكب أحد الموظفين هفوة خطيرة سواء كان الأمر يتعلق بإخلال في التزاماته المهنية أو بجنحة ماسة بالحق العام فإنه يوقف حالا من طرف السلطة التي لها حق التأديب".

باستقرائنا لهذا النص القانوني نقول بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف المغربي هي السلطة التي لها حق التأديب أي السلطة التي لها حق التسمية (التعيين)[2].

ثانيا: في تونس

ينص قانون أعوان الوظيفة العمومية رقم 112 لعام 1983 على ما يلي:" في صورة ارتكاب خطأ جسيم من طرف موظف سواء كان ذلك بإخلاله بالواجبات المهنية أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام فإنه يقع إيقافه حالا عن مباشرة وظيفته وذلك بإذن من رئيسه المباشر على أن يعلم هذا الأخير حالا بذلك رئيس الإدارة الذي يجب عليه اتخاذ القرار اللازم"[3].

يستفاد من هذه الفقرة بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في القانون التونسي هي سلطة رئيس الإدارة التي يتبعها الموظف.

ثالثا: في ليبيا

ينص قانون علاقات العمل الفردية رقم 12 لعام 2010 على ما يلي:" مع مراعاة اختصاصات الأجهزة الرقابية تكون الإحالة إلى المجلس االتأديب بقرار من الأمين المختص أو الكاتب العام، وله أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلاّ بقرار من مجلس التأديب.

---

(1)- الفصل 1/73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الظهير رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فيفري 1958، ج ر، ع 2372، الصادر بتاريخ 11 أفريل 1958.

(2)- ينص الفصل 65 من ظهير رقم 1.58.008 المشار إليه سابقا على ما يلي: " تختص بحق التأديب السلطة التي لها حق التسمية".

(3)- الفصل 1/56 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 وتعديلاته.

وإذا صدر قرار الإيقاف أو الإحالة من غير الأمين المختص فيجب إخطاره به خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ صدوره"[1].

كما مكّن القانون رقم 20 لعام 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية[2] رئيس هيئة الرقابة الإدارية توقيف الموظف احتياطيا عن عمله إذا كانت هناك مبررات قوية تلزمه باتخاذ هذا الإجراء بالاستناد إلى تلك الأحكام المقررة للتوقيف لمصلحة التحقيق أو مصلحة العامة، حيث نصت بأنه: " لعضو الرقابة بالهيئة وعضو التحقيق بها طلب إيقاف الموظف عن عمله احتياطيا سواء لمقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ويصدر قرار الإيقاف من رئيس الهيئة أو من يفوضه ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلاّ بقرار من السلطة المختصة بالتأديب"[3].

كما يمكن لرئيس هيئة الرقابة الإدارية توقيف أي موظف تسبب في إلحاق ضرر بالمال العام، وله السلطة كذلك في إيقاف التصرفات في حسابات الجهة التي لحقها الضرر لدى المصارف وهذا بعد التأكد من رفع الضرر[4].

من خلال هذه النصوص القانونية نقول بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف وإحالته إلى التحقيق في ليبيا من اختصاص الأمين المختص(الوزير) أو الكاتب العام (وكيل الوزارة) أو من قبل رئيس المصلحة الذي يقصد به رئيس الهيئة العامة أو المؤسسة العامة أو الوحدة الإدارية المستقلة[5]، غير أن سلطة الكاتب العام ورئيس المصلحة في مجال توقيف الموظف مقيدة بضرورة إخطار الأمين المختص بقرار التوقيف في مدة أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وللأمين المختص أن يعدله أو يلغيه أو

---

(1)- المادة 1/157 و2 من قانون علاقات العمل الفردية رقم 12 لعام 2010 المؤرخ في 28 جانفي 2010، ج ر،ع 7، الصادر بتارخ 2010/05/18.

(2)- بموجب هذا القانون تمّ إلغاء القانون رقم 11 لعام 1996 بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية وتعديلاته، الذي من خلاله كان الرقيب العام هو المختص بتوقيف الموظف عن عمله احتياطيا.

(3)- المادة 31 من قانون رقم 20 لعام 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، المؤرخ في 1 أوت 2013، ج ر، ع 13، الصادر بتاريخ 25 سبتمبر 2013.

(4)- المادة 32 من قانون رقم 20 لعام 2013 المشار إليه أعلاه.

(5)- صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون في الجماهرية العربية الليبية، بنغازي، ص 507، مشار إليه في مرجع راضي مازن ليلو، مرجع سابق، ص 299.

يقبله[1]، كما يمكن لرئيس هيئة الرقابة الإدارية نوقيف الموظف تحفظيا عن العمل إذا كانت هناك مبررات قوية تلزمه بذلك.

رابعا: في موريتانيا

ينص النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 09 لعام 1993 على ما يلي: "يمكن للسلطة التأديبية أن تعلق الموظف الذي ارتكب خطأ جسيما، سواء تعلق الأمر بالإخلال بواجباته المهنية أو باقتراف مخالفة جنائية وتبدأ هذه السلطة، دون أجل، الإجراءات التأديبية"[2].

إن السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي في الجمهورية الموريتانية الإسلامية هي السلطة التأديبية أي السلطة التي لها سلطة التعيين ممثلة في الرؤساء الإداريون، وهم الوزير، والمدير المختص...[3].

خامسا: في العراق

ينص القانون العراقي على ما يلي:" للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز(60) يوما إذا تراءى له أن بقائه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق، ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة أعلاه إلاّ إذا كان هناك محذور، فينسب إلى وظيفة أخرى"[4].

إذا فالسلطة المختصة بإصدار قرار توقيف الموظف عن العمل في القانون العراقي تتمثل في الوزير ورئيس الدائرة، واستنادا للتعابير الواردة في نص المادة 1 من القانون المذكور أعلاه فكلمة وزير تشمل كل من الوزير المختص، ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أما كلمة رئيس الدائرة فتشمل وكيل

---

(1)- الجهة المختصة بتوقيف الموظف وقفا لنص المادة 81 من قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 55 لعام1976 هي السلطة المختصة بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، هذا النص هو نفسه تقريبا نص المادة 157 المذكورة أعلاه مع استبدل كلمة الوزير بكلمة الأمين المختص، وحذف الفقرة رقم 3 من المادة 81 التي كانت تنص على أنه لا يجوز صرف المرتب كله أو بعضه إلا بقرار من مجلس التأديب.

(2)- المادة 13 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09 مشار إليه سابقا.

(3)- تنص المادة 76 /1 من قانون 93-09 المشار إليه سابقا على ما يلي: " تملك السلطة المختصة بالتعيين السلطة التأديبية".

(4)- المادة (17- أولا) من قانون رقم 14 لعام 1991 المؤرخ في 3 جوان 1991 الخاص بانضباط موظفي الدولة والقطاع العام المؤرخ في 21 ماي 1991 المعدل بقانون رقم 5 لعام 2008 الوقائع العراقية، ع 3356 الصادر في 3 جوان 1991.

الوزير المختص، والمحافظ المختص، والمدير العام، وأي موظف مخول من قبل الوزير صلاحية فرض العقوبات[1].

سادسا: في لبنان

يتم توقيف الموظف اللبناني عن العمل من قبل السلطة التي لها سلطة التعيين ممثلة في الوزير، أو رئيس دائرة، أو المدير العام، أو المحافظ [2]، كما يتم توقيف الموظف أيضا بقرار من هيئة التفتيش المركزي طبقا للمرسوم الاشتراعي رقم 115 لعام 1959 الخاص بالتفتيش المركزي.

ينص المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959[3] على ما يلي:" في إطار كيفية الإحالة على مجلس التأديب وتوقيف الموظفين:

1- يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين، ويحال أيضا بقرار من هيئة التفتيش المركزي.

2- يمكن أن ينص المرسوم أو القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل، ويظل الموظف موقوفاً إلى أن يبت مجلس التأديب في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة.

3- يحق للوزير أن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجالس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر (15) يوماً، فإن لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم كاملة".

سابعا: في سوريا

ينص قانون إنشاء المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 على ما يلي: " تكف اليد بطلب من السلطة التي تمارس حق التعيين، أما المعينون بمرسوم فيتم كف يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء .

---

(1)- أنظر: المختار طلال جميل شريف، سحب اليد وآثاره على مركز القانوني للموظف، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، ع 1، بغداد، 2015، ص: 70، متاح على الربط:
http://www.mohamah.net/answer/27106, (15/02/2016, 09h20m)

(2)- أنظر: القسي محي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2007، ص 352-353.

(3)- تنص المادة 58 من من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959 المؤرخ في 12 جوان 1959 على ما يلي:" يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين، ويحال أيضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي".

تراعى في كف اليد أحكام المادة 47 من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم 24 الصادر بتاريخ 1981/7/8 كما تراعى أحكام المادة 23 من ملاك الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم ذي الرقم 2571 لعام 1968 وتعديلاته"[1].

نستخلص من نص المادة 5 أعلاه بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف في سوريا هي السلطة التي لها صلاحية التعيين ممثلة في الوزير، والمدير العام المختص، أما المعينون بمرسوم فيكون توقيفهم عن العمل من طرف رئيس مجلس الوزراء الذي هو رئيس الجمهورية، مع مراعاة ما تضمناه القانونين 47 لعام 1981 والقانون رقم 2571 لعام 1968.

ثامنا: في السودان

ينص قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007 على ما يلي:" يجوز للسلطة المختصة[2] وقف العامل المتهم عن العمل إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك ويجوز أن يتضمن الأمر إيقاف نصف الأجر كحد أقصى إلى حين صدور نتائج التحقيق أو قرار مجلس المحاسبة علي ألا تجاوز مدة الإيقاف ستين يوماً يقدم خلالها العامل إلي مجلس المحاسبة المعني"[3].

يتضح من خلال هذا النص أن الذي يملك سلطة توقيف الموظف احتياطيا عن العمل هو الذي يملك سلطة التعيين، والذي يملك هذه السلطة هو الوزير، والوزير المختص، ورئيس الوحدة، ومديري الهيئات والمؤسسات العمومية وعلى العموم كل من يملك سلطة التعيين.

تاسعا: في فلسطين

قبل التطرق إلى تبيان من له السلطة في توقيف الموظف عن العمل نقول بأن القانون رقم 4 لعم 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005 قد منح للسلطة التي تملك حق التأديب سلطة الإحالة إلى التحقيق، وعليه فإن سلطة إحالة شاغلي الوظائف العليا من اختصاص مجلس الوزراء بناء على طلب من

---

(1)- المادة 5/(ب) و(ج) من قانون الخدمة المدنية الصادر بموجب مرسوم بقانون رقم 50 لعام 2004، المؤرخ في 2004/12/06 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 16 لعام 2011.

(2)- يقصد بالسلطة المختصة وفقا لنص المادة 5 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية المشار إليه سابقا: الوزير(الذي يعينه رئيس الجمهورية) أو الوزير المختص(الوزير القومي للوحدة المعنية) أو رئيس الوحدة(مدير جهاز تابع للحكومة القومية أو مدير ديوان خاص أو مدير هيئة أو مدير جامعة أو مدير مؤسسة عامة أو رئيس مجلس مهني مختص أو كل من يملك سلطة التعيين) بحسب الأحوال.

(3)- المادة 17 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007.

رئيس الدائرة الحكومية المختص[1]، أما باقي الوظائف الأخرى والمحددة من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخامسة فهي من صلاحيات رئيس ديوان الموظفين العام، غير أن الفئات الخاصة وهم رؤساء الدوائر الحكومية من لهم درجة وزير فلم يرد بشأنها أي نص [2]، ويرى بعض الباحثين بأنه لا مانع من أن يتولى مجلس الوزراء سلطة احالتهم على التحقيق باعتباره السلطة الرئاسية لهذه الفئة لكون الرئيس المباشر للموظف المذنب لا يملك سلطة الإحالة إلى التحقيق، لكن في المقابل له الحق في أن يتقدم بطلب في الشأن إلى رئيس ديوان الموظفين العام وهذا أمر كذلك يحتاج إلى تنظيم [3].

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 04 لعام 1998 وتعديلاته[4] على ما يلي:" مع مراعاة الأحكام الأخرى لهذا القانون: عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه"[5].

في حين تنص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي:" يصدر رئيس الدائرة الحكومية قرار بإيقاف الموظف المحال للتحقيق التأديبي عن العمل وفي هذه الحالة تعلق جميع صلاحياته التي منحت له طيلة فترة التوقيف عن العمل ويبلغ الديوان بذلك"[6].

---

(1)- رئيس الدائرة الحكومية وفق المادة 1 من اللائحة التنفيذية لقانون 4 لعام 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005 الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 45 لعام 2005 هو: الوزير أو رئيس أي إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها"، منشورات ديوان الموظفين العام، فلسطين، 2005، ص 50.

(2)- أنظر: أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 33-35.

(3)- أنظر: علاء عاهد أسمر، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، دراسة مقارن، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2012، ص7- 8- 9 هـ1.

(4)- المادة 93 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998، الوقائع الفلسطينية،ع 24، الصادر بتاريخ 1998/07/01، المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005، الوقائع الفلسطينية،ع 53، الصادر بتاريخ 2005/04/23.

(5)- الدائرة الحكومية وفق المادة 1 من القانون 4 لعام 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005 هي: كل وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها، الوقائع الفلسطينية، ع 24، جويلية 1998، ص 22.

(6)- المادة 144 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998 الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 45 لعام 2005، عدد 24 ، الصادر بتاريخ 15 أوت 2005.

القراءة الأولية لهذين النصين تفيد بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظفين عن العمل هو رئيس الدائرة الحكومية الذي يصدر قراراً يقضي بإيقاف الموظفين المحالين للتحقيق، ومن ثم تعلق صلاحياتهم مدة توقيفهم على أن يطلع ديوان الموظفين العام بذلك، أما موظفي الفئة العليا فتتم احالتهم للتحقيق أو ايقافهم عن العمل من قبل مجلس الوزراء.

عاشرا: في دول مجلس التعاون الخليجي

أ- في الأردن

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته على ما يلي:" يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية:

- إذا تمت أحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.
- إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.
- إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر.
- إذا تمت إحالته من المدعى العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف.
- إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (159)[1] من النظام"[2].

يفهم من هذا النص بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف العمومي عن العمل هو الوزير، لذا فقد أشارت المادة 2 من نفس هذا النظام أن كلمة وزير تشير إلى ما يلي:" الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به، ولغايات هذا النظام تشمل كلمة (الوزير) ما يلي:

- رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء.
- المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي.
- رئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب ورئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان المجلس منحلا.

---

(1)- تنص المادة 159/(أ-2) من هذا النظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 على ما يلي:" دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناء على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي".

(2)- المادة 149/(أ) من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013، المعدل بالنظام رقم 42 لعام 2019 المؤرخ في 2019/05/01 ، ج ر، ع 5572، الصادر بتاريخ 01 /2019/05.

– رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات وزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة[1].

ب– في اليمن

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 91–19 وتعديلاته على ما يلي: " لا يجوز توقيف الموظف أثناء فترة التحقيق إلاَّ إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو العمل ذلك وبموافقة الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية"[2].

في حين تنص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية[3] على ما يلي:" تكون صلاحية التوقيف على النحو التالي:

– بقرار من الوزير المختص بالنسبة للمجموعة الأولى (وظائف الإدارة العليا).

– بقرار من الوكيل المختص أو من يفوضه بالنسبة لموظفي المجموعات الأخرى"[4].

كما تنص نفس اللائحة على ما يلي: "يجوز رفع التوقيف عن الموظف قبل انتهاء مدته بقرار من السلطة المختصة إذا تبين لها أن ذلك لا يؤثر على مصلحة العمل أو التحقيق"[5].

لقد ميّز القانون اليمني بين من يمارس وظائف الإدارة العليا في الدولة الذي جعل أمر توقيفهم عن العمل من اختصاص الوزير، أما باقي الوظائف الإدارية الأخرى فإن أمر الإحالة متروك للوكيل المختص أو الوكيل المساعد بناء على اقتراح المدير العام.

---

(1)– تنص المادة 149/(أ) من القانون الملغى رقم 30 لعام 2007 على ما يلي:" يوقف الموظف عن العمل= بقرار من الوزير في الحالات التالية: إذا تمت أحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة، أو إذا تمت إحالته من المدعى العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف"، ج ر، ع 4818 الصادر بتاريخ 2007/04/01، ص2158.

(2)– المادة 117/(أ) من قانون الخدمة المدنية رقم 91–19 المؤرخ في 21 مارس 1991.

(3)– المادة 209/(أ) و(ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991، والصادرة بالقرار الجمهوري رقم 122 لعام 1992.

(4)– الوظائف الإدارية الأخرى وفقا للمادة 16 من قانون رقم 19 لعام 1991 السابق الإشارة إليه هي أربعة وظائف: مجموعة الوظائف الإشرافية، ومجموعة الوظائف التنفيذية، ومجموعة الوظائف الخدمية المعاونة، ومجموعة الوظائف الحرفية والمساعدة.

(5)– المادة 110 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

ج- في البحرين

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 على ما يلي: " يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتصت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ستة أشهر مع صرف الراتب خلال فترة الوقف، وذلك وفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية، ويكون الوقف بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم ومن السلطة المختصة بالنسبة لباقي الموظفين"[1].

لقد ميّز المشرع البحريني كذلك بين شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم أي المعينون بمرسوم أو بقرار من مجلس الوزراء وبين شاغلي الوظائف الأخرى المضبوطة من قبل الديوان، ففي الوظائف العليا(وكيل الوزارة، والوكيل المساعد، والمدير) ومن في حكمها فإن السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل هو رئيس مجلس الوزراء، أما فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، وتلك الوظائف المحددة بقرار من رئيس مجلس الوزراء فإن السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل هي السلطة المختصة[2]، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يجوز لرئيس ديوان الخدمة المدنية أن يوقف موظف لا يشغل وظيفة عليا؟

اختلفت وجهات النظر حول الإجابة عن هذا التساؤل فمنهم من يقول لا يجوز لرئيس الديوان أن يوقف موظف لا يشغل وظيفة عليا عن العمل لأنه إذا فعل ذلك يكون قد مارس سلطتين، سلطة تولى فيها الاختصاص بمباشرة التحقيق بعد التنسيق مع السلطة المختصة وسلطة توقيف الموظف عن العمل[3]، وبهذا يكون قد خالف قاعدة الفصل بين الاختصاصات والصلاحيات فمن يجري التحقيق لا يمكنه توقيف الموظف العمومي عن العمل[4].

إلى جانب هذا الرأي هناك رأي آخر[5] يقول لا مانع في أن يتولى رئيس الديوان توقيف الموظف عن العمل طالما أن المشرع سمح للسلطة المختصة تفويض سلطة التحقيق إلى ديوان الخدمة المدنية

---

(1)- المادة 6/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010.

(2)- السلطة المختصة وفق نص المادة 2 من مرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010 هي: الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية المختصة، ج ر، ع 2974، الصادر بتاريخ 18 نوفمبر 2010، ص 18.

(3)- أنظر: الطبطبائي عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، وحدة التأليف والترجمة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط3، 1998، ص 322.

(4)- أنظر: حسن عبدالفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 147.

(5)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 317.

طبقا لنص المادة 66 من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 35 لعام 2006[1]، وهي في الوقت الراهن المادة 2/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010[2]، وعليه فمن يباشر التحقيق يستطيع توقيف الموظف عن العمل لأنه الأقدر على معرفة مدى التأثير الذي قد يسببه هذا الموظف إن استمر في عمله بعد توقيفه عن العمل، لاسيما تغيير مجريات التحقيق وإخفاء الوثائق.

د- في الكويت

يكون التوقيف عن العمل من صلاحيات الوزير في الوظائف القيادية والعامة أما في باقي الوظائف الأخرى فهي من صلاحيات وكيل الوزارة، وهذا ما أشار إليه نظام الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 الذي ينص على ما يلي: "يكون الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق طبقا للبند(1) من المادة 30 من قانون الخدمة المدنية المشار إليه بقرار من الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى فيصدر القرار من وكيل الوزارة، وفي جميع الأحوال يكون الوقف للمصلحة العامة بقرار من الوزير"[3].

يفهم من هذا النص بأن المشرع الكويتي جعل سلطة توقيف الموظفين عن العمل في كل الحالات للوزير سواء لوجود تحقيق جاري أو لوجود مصلحة عامة ومهما كانت طبيعة الوظائف(قيادية أو عامة) باستثناء التوقيف عن العمل لوجود مصلحة يقتضيها التحقيق فهو من صلاحيات وكيل الوزارة بشرط ألا يكون الموظف الموقوف من شاغلي الوظائف القيادية والعامة، وعليه فإن التوقيف عن العمل في الوظائف غير القيادية والعامة لوجود مصلحة عامة هي من صلاحيات الوزير.

---

(1)- تنص المادة 66 من الفانون رقم 35 لعام 2006 على ما يلي: " فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه للسلطة = المختصة، ويجوز لها اسناد الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري إلى ديوان الخدمة المدنية".

(2)- تنص المادة 2/22 من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لعام 2010 على ما يلي:" فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه للسلطة المختصة، ويجوز عند الاقتضاء للديوان تولى الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري بعد التنسيق مع السلطة المختصة،... "

(3)- المادة 54 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 المعدل.

هـ- في السعودية

ينص المرسوم الملكي رقم الخاص بنظام تأديب الموظفينعلى ما يلي: " يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك.

ويعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه، ويصدر مجلس الوزراء لائحة[1] تحدد متى يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد"[2].

أما اللائحة الخاصة بمنتسبي االجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم، فتنص على ما يلي:" لمدير الجامعة أن يصدر قراراً بإيقاف أي من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من لجنة التأديب.

غير أنه يجوز تمديد مدة أو مدد الإيقاف مدة أو مدداً أخرى حسبما تقتضيه ظروف التحقيق بشرط ألا تزيد مدة الإيقاف في كل مرة عن سنة واحدة"[3].

يفهم من هذا النصوص بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقق ذلك هو الوزير المختص بناء علىٍ رأي يبديه أو ترى هيئة الرقابة والتحقيق ذلك[4]، أما فيما يخص ايقاف منسوبي الجامعات من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم فهو من صلاحيات رئيس الجامعة، مع ملاحظة أن نظام تأديب الموظفين قد أخذ بمصطلح كف يد ومبرر مصلحة العمل ومن دون تحديد مدة الإيقاف، في حين أخذت لائحة منتسبي الجامعة بمصطلح الإيقاف ومبرر مصلحة التحقيق، ومدة التوقيف هي ثلاثة أشهر يمكن تمديدها في كل مرة بسنة واحدة كأقصى حد.

---

(1)- صدرت هذه اللائحة المسماة لائحة الحقوق والمزايا المالية بأمر ملكي (أ-28) بتاريخ 1432/03/20 لاسيما المادة الرابعة، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم 1026 بتاريخ 1391/10/28 المحدد لحالات اعتبار الموظف الموقوف المحبوس احتياطيا في حكم مكفوف اليد، والأمر السامي رقم 1757 بتاريخ 1410/8/8 الذي اعتبر الموقوف في ديون خاصة في حكم مكفوف اليد إذا ثبت اعساره.

(2)- المادة 43 من المرسوم الملكي رقم 7 المؤرخ في 1391/02/01 الخاص بنظام تأديب الموظفين، جريدة أم القرى، ع 2365، الصادر بتاريخ 02/10/ 1391.

(3)- المادة 85 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم 1417/6/4هـ الموافق عليه بالأمر السامي رقم 7/ب/12457 بتاريخ 1417/08/22هـ.

(4)- أنظر: محمد نصر محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، 2013، ص 117.

و- في سلطنة عمان

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2014[1] على ما يلي: " لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل، ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص ، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه ، فإذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه"[2].

تنص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004على ما يلي: " إذا نسب إلى الموظف ارتكاب مخالفة، أعد الرئيس المباشر مذكرة تتضمن المخالفة واسم الموظف المنسوبة إليه ووظيفته ودرجته، وذلك للعرض على رئيس الوحدة لإحالة الموظف للتحقيق.

وإذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي وقف الموظف عن العمل، وجب أن تتضمن المذكرة المشار إليها بيان مبررات الوقف ومدته، فإذا ثبت جدية هذه المبررات تعين أن تتضمن الموافقة على إحالة الموظف للتحقيق وقفه على العمل للمدة التي يتطلبها التحقيق معه على ألا تتجاوز هذه المدة ثلاثة أشهر.

ويجب أن تخطر وحدة شؤون الموظفين الموظف بذلك، على أن يتضمن الاخطار المخالفة المنسوبة إليه، ويجب وقفه عن العمل من التاريخ الذي حدد لذلك"[3].

اللائحة التنفيذية السابق ذكرها نصت كذلك على ما يلي: " إذا قرر مجلس المساءلة وقف الموظف أو تمديد وقفه، وجب على أمين سر المجلس إخطار وحدة شؤون الموظفين بذلك وعلى هذه الوحدة أن تخطر الموظف بالقرار، ويجب تنفيذ قرار وقفه عن العمل من التاريخ الذي حدد لذلك"[4].

---

(1)- المادة 110 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004، المعدل بالقانون رقم 115 لعام 2007.

(2)- الوحدة هي الوزارة أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقله، أما رئيس الوحدة فهو الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، وهذا ما تضمنته المادة 2 من مرسوم سلطاني رقم 120 لعام 2004 بإصدار قانون الخدمة المدنية العماني المؤرخ في 28 ديسمبر 2004 مشار إليه سابقا.

(3)- المادة 124 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004، والصادرة بالقرار رقم 9 لعام 2010، ج ر، ع 922.

(4)- المادة 131 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

من خلال عرضنا لهذه النصوص القانونية نقول بأن المشرع العماني قد منح لرئيس الوحدة (الوزير) أو رئيس الوحدة الإدارية المتمتعة بالشخصية القانونية المستقلة(المدير العام) سلطة توقيف الموظف احتياطيا عن العمل متى اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، على أن تخطر وحدة شؤون الموظفين الموظف بذلك، كما يمكن توقيف الموظف عن العمل أو تمديد وقفه من قبل مجلس المساءلة مع الزام وحدة شؤون الموظفين اخطار الموظف بذلك فور اخطارها من أمين سر مجلس التأديب بذلك.

ز- في قطر

ينص قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 2016 على ما يلي: " للرئيس التنفيذي[1] أن يوقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه الإجمالي"[2].

تبين هذه المادة أن سلطة توقيف الموظف عن العمل من اختصاص وكيل الوزارة أو المسؤول الذي يلي الوزير أو المسؤول الذي يلي رئيس الجهاز الحكومي أو المسؤول الذي يلي رئيس الهيئة أو المسؤول الذي يلي رئيس المؤسسة بحسب تبعية الموظف المباشرة لأي منهم، أما في ظل القانون الملغى فكان الوزير هو المختص بتوقيف الموظف عن العمل[3].

في هذا الصدد نطرح التساؤل التالي: هل يمنع عن الرئيس(الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة، بحسب الاحوال) توقيف الموظف عن العمل؟

مبدئيا وعملا بتفسير نص المادة 86 المذكور أعلاه نقول بأنه لا يجوز للرئيس توقيف الموظف عن العمل لأن النص جاء واضحا يجعل سلطة توقيف الموظفين من صلاحيات الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة أو المسؤول الذي يلي الرئيس)، أما إذا عدنا إلى الواقع نقول يمكن للرئيس توقيف الموظف عن العمل لأن من يملك سلطة الكل(التعيين والتأديب والإحالة إلى التحقيق) يمكن سلطة توقيف الموظف عن العمل، ومن ثم لا يجوز منعه من ذلك.

---

(1)- الرئيس التنفيذي وفق المادة 1 من قانون 15 لعام 2016 هو وكيل الوزارة أو المسؤول الذي يلي الرئيس، والرئيس هو الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة، بحسب الاحوال.

(2)- المادة 86 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

(3)- تنص المادة 87 من القانون رقم 1 لعام 2001 على ما يلي:" للوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، مع استمرار صرف راتبه وبدلاته ولا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة".

ح- في الامارات العربية المتحدة

ينص قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لعام 2008 على ما يلي: " يجوز للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات- إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك- إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيا، وإيقاف صرف نصف راتبه لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من راتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات"[1].

أما اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي فتنص على ما يلي:" للجنة المخالفات الاطلاع على الأوراق المتعلقة بالمخالفات التي ارتكبها الموظف وطلب أي إيضاحات متعلقة بالمخالفة من الوحدة التنظيمية التي يتبعها، ولها أن توصي بوقف الموظف عن العمل مؤقتا لصالح التحقيق والاستعانة بأهل الخبرة في المسائل الفنية"[2].

بناء على هذين النصين نقول بأن الوزير ومن يفوضه هما من يملكا سلطة توقيف الموظف عن العمل بعد توصية صادرة عن مجلس المخالفات، لكن السؤال المطروح: هل يجوز للوزير أو من يفوضه الامتناع عن توقيف الموظف عن العمل احتياطيا رغم توصية لجنة المخالفات بذلك؟

قبل للإجابة عن هذا السؤال نشير إلى أنه في ظل القانون الملغى رقم 21 لعام 2001 كانت سلطة توقيع الموظف من صلاحيات الوزير[3] ثم أُضيفت في ظل القانون النافذ رقم 11 لعام 2008 عبارة " ومن يفوضه" ليصبح الوزير ومن يفوضه هما المختصان بتوقيف الموظف عن العمل، أما في إمارة أبو ظبي فإن السلطة المختصة بإيقاف الموظفين عن العمل هي من صلاحيات رئيس الجهة

---

(1)- المادة 86 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لعام 2008 المعدل بالقانون رقم 16 لعام 2017.

(2)- المادة 5/96 من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم 11 لعام 2008 الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لعام 2012.

(3)- يقابل هذه الفقرة في ظل القانون الملغى رقم 21 لعام 2001 الفقرة الأولى من المادة 68 التي كانت تنص على ما يلي:" للوزير أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد علي شهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص، ويجوز لمن أصدر قرار الوقف أن يعيد النظر فيه في أي وقت سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الموظف"، مضمون هذا النص هو نفسه مضمون المادة 134 من قانون الموارد البشرية الملغى القطري رقم 8 لعام 2009 مع استبدال كلمة وزير بالرئيس التنفيذي والراتب والبدلات بالراتب الاجمالي ومدة شهر بثلاثون(30) يوما.

الحكومية[1]، أما السلطة المختصة بتوقيف الموظفين في إمارة دبي هي من اختصاص المدير العام أو لجنة المخالفات[2].

نعود لنجيب عن التساؤل ونقول نظرا للطابع غير الالزامي للتوصية فإن الوزير أو من يفوضه لهما السلطة التقديرية فيما أوصت به ويعملان على عدم توقيف الموظف عن العمل، ونفس الوصف ينطبق على حالة التوصية الصادرة عن المجلس التأديبي الذي يرى بأنه لا أثر على مصلحة التحقيق إذا بقي الموظف في منصب عمله، فللوزير ومن يفوضه السلطة التقديرية في ذلك حتى وإن أوصت اللجنة بضرورة توقيفه عن العمل.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالات الإعارة والانتداب والنقل

سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى الجهة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالات الإعارة، والانتداب، والنقل، وعليه نطرح السؤال التالي: هل السلطة الأصلية التي يتبعها الموظف هي المختصة بتوقيف الموظف في حالة ارتكابه مخالفات وظيفية بعد إعارته أو انتدابه أو نقله أم الجهة المعار إليها أو المنتدب لديها أو المنقول إليها هي المختصة بذلك طالما أنه يمارس عمله تحت وصايتها؟

نتعرض في البداية إلى تحديد الجهة المختصة بتوقيف الموظف المعار، ثم السلطة المخول لها قانونا صلاحية توقيف الموظف المنتدب، ثم في الأخير نتعرض إلى حالة الموظف الذي تم نقله، مع تبيان موقف التشريعات المقارنة في شأن كل حالة من هذه الحالات لاسيما وأن قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية المتعاقبة لم تنص بشكل واضح على الجهة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في مثل هذه الحالات.

المطلب الأول

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة الإعارة

من خلال هذا المطلب سوف نتحدث عن تعريف الإعارة، ثم نبرز شروطها، ونبين آثارها، ثم نختم هذا المطلب بتحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المعار.

---

(1)- تنص المادة 57 من قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي رقم 06 لعام 2016 على ما يلي: " لرئيس = الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك".

(2)- تنص المادة 1/191 من قانون الموارد البشرية لإمارة دبي رقم 27 لعام 2006 على ما يلي: " يحق للمدير العام أو لجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك".

الفرع الأول: تعريف الإعارة

لتبيان مضمون الإعارة[1] ينبغي التعرض إلى تعريفها قانوناً، ثم قضاءً، ثم فقهاً، وهذا كالآتي:

أولا: التعريف القانوني

لم يتعرض القانون الجزائري إلى مسألة إعارة الموظف لشغل وظائف عامة كما فعلت بعض القوانين المقارنة، بل نص على حالات الإعارة ضمن حالات الانتداب، أما القانون المصري رقم 81 لعام 2016، فقد نص على أحكام الندب في المادة 33 ثم عن أحكام الإعارة في المادة 35[2]".

أما قانون اللبناني وتعديلاته فقد سماها الوضع المؤقت خارج الملاك وهذا في الفصل العاشر المشكل من مادتين هما 50 و51، وقد عرفها بأنها:" إلحاق الموظف مؤقتاً بإحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات أو شركات الاقتصاد المختلط اللبنانية أو المؤسسات الدولية أو الدول"[3].

في حين عرفت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني[4] الإعارة بالقول:" هي إعارة الموظف للعمل بصورة مؤقتة في جهة أخرى داخل الجمهورية اليمنية"، ثم أضافت قائلة:" جهات الإعارة وحددتها في الأشخاص المعنوية العامة أو المختلطة في الداخل أو الخارج، وكذا المنظمات والهيئات والمجالس النقابات اليمنية والعربية والإقليمية والدولية"[5].

ثانيا: التعريف الفقهي

يقصد بالإعارة: " قيام الموظف– تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية– بعمل وظيفة أخرى شاغرة، في جهة عامة أجنبية غالبا، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية، التي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة"[6].

---

(1)– يقصد بالإعارة لغة طلب الشيء للاستخدام المؤقت ثم ارجاعه، أما الندب لغة هو الدعوة لشيء.

(2)– تنص المادة 35 على ما يلي:" يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه، ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها، هذا النص يقابله نص المادة 58 من القانون الملغى رقم 47 لعام 1978.

(3)– المادة 1/50 من قانون الخدمة المدنية رقم 112 لعام 1959 المعدل.

(4)– المادة 133 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار جمهوري رقم 122 لعام 1992.

(5)– المادة 134 من نفس اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني.

(6)– أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 273.

في حين عرفها أحد الأساتذة بأنها: " قيام الموظف بناء على موافقة كتابية بالعمل لدى جهة أخرى غير جهة جهة عمله الأصلية، سواء كانت بجهة حكومية أو قطاع خاص، وسواء كانت وطنية أو أجنبية، وذلك خلال مدة معينة يتم تحديدها طبقا للقوانين واللوائح"[1].كما عرفها آخر بأنها:" تعني صدور قرار من السلطة المختصة بعد موافقة الموظف الصريحة، بمقتضاه يسند إلى الموظف المعار عملا لدى جهة أجنبية غالبا على نفقة هذه الجهة عادة، مع بقاء علاقة المعار بجهة عمله الأصلية من حيث حساب العلاوات والأقدمية والرقيات في حدود معينة بينها القانون"[2].

في حين عرفها آخر بأنها:" هي توقف الموظف مؤقتا عن أداء وظيفته والتحاقه بعمل آخر لدى إدارة أخرى يخضع لشروطها ويتقاضى مرتبها أو مرتبه الكامل مضافا إليه نسبة مئوية- أيهما أكبر- مع بقاء علاقة الموظف بجهة عمله الأصلية من حيث العلاقات والأقدمية والترقيات"[3].

كما عرفها آخر بأنها:" هي وضعا وظيفيا يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعارة، وبهذا يؤدي الموظف المعار مهمات وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصلية"[4].

إن مفهوم الإعارة في نظرنا هي: اسناد للموظف بعد موافقة الكتابية الصريحة وكذلك جهة عمله الأصلية وظيفة شاغرة في جهة عمل أخرى لمدة محددة بناء على قرار صادر من سلطة مختصة مع بقاء العلاقة التنظيمية قائمة مع إدارته الأصلية، لاسيما ما تعلق منها بالأقدمة والتقاعد.

في هذا الصدد ينص قانون الخدمة المدنية المصري[5] على ما يلي: " يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة بمراعاة استيفاء شروط شغلها، وذلك بحسب الأحوال المبينة في هذا القانون"[6]، في حين ينص القانون اللبناني[1] على أنه:" إذا تجاوزت مدة وضع

---

(1)- أنظر: خاطر شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007/2006، ص 93.

(2)- أنظر: عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012 ص 394.

(3)- أنظر: راضي ليلو مازن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 251.

(4)- أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 492.

(5)- المادة 11 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(6)- كانت المادة 12 من قانون رقم 47 لعام 1978 تنص على ما يلي:" يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو

الموظف خارج الملاك سنة كاملة، اعتبرت وظيفته الأصلية شاغرة، وحق للإدارة أن تعين فيها خلفا له على أن تبلغه رغبتها في ذلك ، وتخيره بين الرجوع عن وظيفته الأصلية أو بقائه خارج الملاك".

يستفاد من هذين النصين أعلاه أن الإعارة طريق من طرق شغل الوظائف العامة في بعض الدول ومنها مصر ولبنان وغيرهما من الدول بشرط استيفاء شروط شغلها.

الفرع الثاني: شروط الإعارة

ينص القانون المصري[2] على ما يلي:" يترتب على إعارة موظف شاغل وظيفة من وظائف الإدارة العليا أو التنفيذية انتهاء مدة شغله لها، ويكون أجر الموظف المعار بكامله على الجهة المستعيرة، وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته، ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية.

تدخل مدة الإعارة ضمن مدة اشتراك الموظف في نظام التأمين الاجتماعي واستحقاق العلاوة، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالإعارة".

يستفاد من هذا النص وبعض النصوص الأخرى في قوانين الخدمة المدنية المقارنة[3] بأن شروط الإعارة بوجه عام هي كالآتي:

- أن يكون هناك طلب مقدم من الجهة الإدارية الراغبة في استعارة الموظف.
- أن يقبل الموظف وجهة عمله الأصلية كتابةً على طلب الإعارة.
- أن يصدر قرار الإعارة من سلطة مختصة بالتعيين، يُحدد فيه مدتها والجهة المعر إليها.
- أن تكون الإعارة إلاّ لشخص معنوي آخر عام أو خاص ولا يهم إن كان داخل الوطن أو خارجه(حظر الإعارة داخل وحدة أو جهة عمله الأصلية).

=الترقية أو النقل أو الندب بمراعاة استيفاء الاشتراطات اللازمة"، ومن ثم لم تكن الإعارة من ضمن طرق شغل الوظائف العامة في مصر.

(1)- المادة 6/50 من قانون الخدمة المدنية رقم 112 لعام 1959 المعدل.

(2)- المادة 2/35 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(3)- راجع على سبيل المثال: المواد من 51 إلى59 من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لعام 2016، والمادة 137 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني الصادرة بقرار جمهوري رقم 122 لعام 1992.

– أن يكون الموظف قد أمضى أكثر من سنة فعلية متواصلة في الخدمة(حظر الإعارة أثناء فترة التربص أو الاختبار).

– ألا تعير الجهة المستعيرة الموظف المعار لها إلى جهة مستعيرة أخرى(حظر الإعارة على الإعارة).

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الإعارة

لقد رتب القانون المقارن على إعارة الموظف الآثار القانونية التالية:

– أن يكون المرتب (الأجر) بكامله على عاتق الجهة المستعيرة كأصل عام[1].

– احتساب مدة الإعارة ضمن مدة الخدمة.

– لا يجوز ترقية الموظف المعار إلاّ بعد عودته من الإعارة مع ضرورة استكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية.

– يستحق الموظف المعار مجمل علاواته الدورية.

– تدخل مدة إعارة الموظف في نظام التأمين الاجتماعي أي تحسب مدة إعارته في حساب سنوات المعاش (دفع أقساط التأمين) مع مراعاة قانون التأمين الاجتماعي.

لفرع الرابع: تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المعار

لتبيان السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل يجب أن نفرق بين حالتين:

أولا: وجود توافق في النظام التأديبي بين الجهة الأصلية والجهة المعار إليها.

في هذه الحالة ننظر إلى وقت ارتكاب الخطأ، وذلك كالآتي:

أ– إذا ارتكب الموظف قبل اعارته خطأ تأديبيا جسيما(خطأ من الدرجة الرابعة في الجزائر) فينعقد الاختصاص بتوقيفه عن العمل للجهة الأصلية أي الجهة التي كان ينتسب لها قبل الإعارة، سواء كانت الإجراءات التأديبية قد شرع في مباشرتها أو لم يبدأ فيها بعد، فالعبرة بالمهنة الجهة التي وقعت فيها المخالفة لا بتبعية العامل وقت اتخاذ الإجراءات التأديبية[2].

ب– إذا ارتكب هذا الموظف بعد اعارته خطأ تأديبيا جسيما فيكون للجهة الجديدة أي الجهة المعار إليها لاحقا سلطة توقيفه عن العمل حتى وإن كانت لا تملك سلطة التعيين، وضرورة اخطار جهة عمله الأصلية بذلك.

---

(1)– راجع على سبيل المثال: المادة 57 من قانون إدارة الموارد البشرية القطري رقم 15 لعام 2016، والمادة 2/35 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

(2)– أنظر: طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط 1،2001، ص 625.

ثانيا: إذا لم يكن هناك توافق في النظام التأديبي بين الجهة الأصلية والجهة المعار إليها

في حالة الإعارة لجهات خاصة أو لشخص من أشخاص القانون الخاص ينعقد الإختصاص لجهة عمله الأصلية على أساس خضوع الموظفين بها لنظم تأديب المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية (نظام العاملين بالدولة)[1]، وذلك من أجل تجقيق المساواة بين الموظفين سواء كانوا يمارسون وظائفهم الأصلية أو يشغلون وظائف مؤقتة بطريق الإعارة.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة الانتداب

قد يوضع الموظف في إحدى الوضعيات القانونية الأساسية(positions statutaires)الخمسة التي نص عليها الأمر رقم 06-03[2] ومن هذه الوضعيات القانونية نجد وضعية الانتداب(la position de détachement) كأحد الوضعيات التي نظمها القانون الجزائري في المواد من 133 إلى 139 من نفس الأمر السابق، لذا ينبغي علينا تعريف هذه الوضعية وتبيان شروطها وتحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المنتدب.

الفرع الأول: تعريف الانتداب

لتوضيح معنى الانتداب ينبغي عليا التعرض إلى تعرفيه قانوناً، ثم قضاءً، ثم فقهاً.

أولا: التعريف القانوني

الإنتداب (Détachement) في القانون الجزائري:" هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/ أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية و في الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المِؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها" [3].

كما عرف القانون الموريتاني رقم 93-9 السابق الإشارة إليه وضعية الانتداب تحت تسمية الإعارة أي أنه أطلق على الإنتداب مصطلح الإعارة مخالفا بذلك القانون الجزائري الذي نص على الانتداب بدل الإعارة، حيث عرف حالة الانتداب بالقول:" هي الوضعية التي يوجد فيها الموظف خارج سلكه الأصلي

---

(1)- أنظر: طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 625، وانظر كذلك خاطر شريف يوسق حلمي، مرجع سابق، ص 97.

(2)- المادة 127 من الأمر رقم 06-03.

(3)- المادة 133/1 من الأمر رقم 06-03.

مع الاستفادة من حقوق التقدم(يقصد الترقية) والمعاش(التقاعد) في هذا السلك"[1].

أما في القانون المصري، والقانون الإماراتي، والقانون اليمني، والقانون السوري وغيرها من القوانين الأخرى فالأمر مختلف لأنها تنص جميعها على الندب والإعارة كحالتين مختلفتين من الحالات الخاصة بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي وليستا كحالة واحدة.

ثانيا: التعريف القضائي

عرفت محكمة القضاء السوري الإنتداب بأنه:" إنهاء مؤقت لعلاقة الموظف بالوظيفة التي يشغلها على الوجه القانوني"[2].

أما محكمة التمييز الكويتية فقد عرفتته بأنه:" تكليف للموظف بمباشرة أعباء وظيفتة أخرى بصفة مؤقتة ومن ثم فإنه لا يكسب الموظف حقا في البقاء في تلك الوظيفة أو الترقية إليها حتى لو توافرت فيه شروط شغلها"[3].

ثالثا: التعريف الفقهي

عرف أحد الأساتذة الانتداب أو الندب بأنه:" هو قرار من السلطة المختصة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية، بصورة مؤقتة في داخل وحدته الإدارية أو في وحدة أخرى وتكون الوظيفة الأخرى إما من نفس درجة وظيفته الأصلية أو أعلى منها درجة، مع بقاء الموظف مرتبطا عضويا بجهة عمله الأصلي المنتدب منه حيث يتقاضى من هذه الجهة الأصلية مرتبه وعلاواته وترقيته إذا توافرت مدة الأقدمية"[4].

كما عرفه آخر بأنه:" وضع وظيفي يوضع فيه الموظف العام بمقتضاه خارج نطاق كادره الوظيفي الأصلي مع استمرار الاستفادة من كامل الحقوق الوظيفية المقررة لوظيفته الأصلية"[5].

---

(1)- المادة 42 من القانون رقم 93-9 المعدل.

(2)- قرارها في الطعن رقم 1511، مشار إليه في مرجع: طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 625.

(3)- قرارها رقم 1988/128 جلسة 9 جانفي 1988، نقلا عن العنزي سعد نواف، النظام القانوني للموظف العام وفقا لأحدث التشريعات وأحكام القضاء وقرارات مجلس الخدمة المدنية، دار المطبوعات الجامعية، = الإسكندرية، 2007، ص 212.

(4)- أنظر: عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 389.

(5)- أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 540.

في حين عرفه آخر بأنه: " أن يسند إلى موظف مؤقتا وظيفة أخرى خارج الجهة التي يعمل بها مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرتبها"[1].

كما عرفه آخر بأنه:" هو قيام الموظف مؤقتا- تنفيذا لقرار من السلطة المختصة- بأعباء وظيفة أخرى شاغرة، من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة، في نفس الإدارة التي يعمل بها أو في إدارة أخرى، بالتفرغ أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته، وذلك مع الاحتفاظ بصلته بوظيفته الأصلية"[2].

إذا فالانتداب في نظرنا هو: أحد طرق شغل الوظائف العمومية بصفة مؤقتة سواء وضع الموظف خارج السلك الأصلي ولكن في نفس الإدارة التي ينتسب إليها أو شغل وظيفة عمومية أخرى خارج المؤسسة الأصلية على أن تتحمل الجهة المنتدب إليها راتبه أو حسبما يتم الاتفاق عليه بين الجهتين أو أن ينظر للمرتب أيهما أعلى، مع الاحتفاظ بحق الأقدمية والترقية والتقاعد من الجهة الإدارية الأصلية، مع مراعاة نسبه المحددة في القوانين الأساسية لكل قطاع[3].

الفرع الثاني: أنواع الانتداب

الانتداب في الوظيفة العمومية نوعان[4]:

أولا: الانتداب بقوة القانون

نقصد بالإنتداب بقوة القانون وضع الموظف خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية بقوة القانون لممارسة وظيفة عمومية شاغرة مؤقتاً إذا ما توافرت إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون، وهذا ما تضمنته المادة 134 من الأمر رقم 06-03 من خلال ذكرها لستة(6) وضعيات يتم انتداب فيها الموظف بقوة القانون وهي:

---

(1)- أنظر: راضي ليلو مازن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 249.

(2)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 271.

(3)- النسبة القصوى للموظفين الخاضعين للقانون الأساسي الخص بالأسلاك المشتركة المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008، ج ر، عدد03، فقد حددها بـ 10%، أما في القانون الأساسي الخاص بموظفي الحماية المدنية الصادر بالمرسوم التنفيذي رقم 11-106 فتقدر بـ 3% وهكذا...

(4)- هناك جانب من الفقه المصرى يقول بأن للندب نوعان: ندب جزئي إذا مارس الموظف إلى جانب وظيفته الاصلية الوظيفة المنتدب إليها ويتحمل عبء الوظيفتين معا، وندب كامل إذا تفرغ هذا الموظف كليا للوظيفة الجديدة، أنظر في هذا الصدد: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 271-272 وأنظر كذلك: عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 390-391.

أ- وظيفة عضو في الحكومة.

ب- عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية،

ج- وظيفة عليا في الدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها،

د- عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به،

هـ- متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة،

و- تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية،

ز- متابعة تكوين أو دراسات، إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ثانيا: الانتداب الإختياري

نعني بالإنتداب الإختياري وضع الموظف خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية بناء على طلبه لممارسة نشاطات أو وظائف تأطير أو مهمة في إطار تعاون وطني أو دولى، ويكون في الحالات التالية[1].

- ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/أو في رتبة غير رتبته الأصلية.
- ممارسة وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تملك الدولة رأسمالها أو جزءاً منه.
- ممارسة مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.

الفرع الثالث: شروط الانتداب

من خلال هذه التعاريف السابقة نقول بأن للانتداب شروط أساسية ينبغي توافرها وإلاّ عدّ بأنه إجراء غير قانوني، لذا نتعرض إلى تحديد شروطه في القانون الجزائري، ثم في القانون المقارن.

أولا: في القانون الجزائري

اشترط القانون الجزائري في الإنتداب الشروط التالية:

أ- أن يكون قرار الانتداب صادر عن سلطة مختصة وهي الجهة الإدارية الأصلية التي يتبعا الموظف أي السلطة التي لها صلاحيات التعيين(الوزير، والوالي، ومدير المؤسسة المؤهل).

ب- أن يكون الانتداب في شغل إحدى الوظائف المنصوص عليها في المادتين 134(الانتداب بقوة القانون) و135(الإنتداب الإختياري) من الأمر رقم 06-03.

---

(1)- المادة 135 من الأمر 06-03.

ج- أن يكون الإنتداب لمدة محددة.

د- لا يجوز انتداب الموظف المتربص.

ثانيا: في القانون المقارن

من تصفحنا لقوانين الخدمة المدنية المقارنة نجد أنها اتفقت على عدد من الشروط التي ينبغي توافرها في الإنتداب حتى يعتد به قانونا، ومن هذه الشروط نذكر:

أ- أن يكون قرار الانتداب صادر عن سلطة مختصة وهي الجهة الإدارية الأصلية التي يتبعا الموظف أي السلطة التي لها صلاحيات التعيين[1].

ب- أن يكون الانتداب في شغل الوظائف العامة مؤقتاً ولمدة محددة قانونا.

ج- لا يجوز انتداب الموظف لأكثر من وظيفة واحدة.

د- أن يكون الموظف المنتدب مستوفيا للشروط القانونية المعتمدة لشغل الوظيفة المنتدب إليها.

هـ- أن يكون الانتداب بين وحدات إدارية مركزية أو محلية أو هيئات عامة وطنية أو أجنبية أو لدى المؤسسات أو الهيئات التي تملك الدولة رأسمالها أو جزءاً منه.

و- أن يكون الانتداب لشغل وظيفية عامة تساوي أو تفوق درجة الوظيفة الأصلية للموظف.

ز- لا يجوز انتداب الموظف المتربص(فترة الاختبار أو التجربة).

الفرع الرابع: الآثار المترتبة عن الانتداب

لقد رتبت قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية المقارنة على الموظف المنتدب الآثار القانونية التالية:

أ- أن يتقاضى الموظف المنتدب راتبه من الجهة التي انتدب إليها[2]، أو حسبما يتم الاتفاق عليه بين الجهتين[3]، أو من إدارته الأصلية مع منحه بدل انتداب على ذلك.

---

(1)- يشترط القانون البحريني الموافقة المسبقة على قرار الانتداب من قبل الديوان، وهذا في المادة 1/18 و2 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بمرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010 الصادرة بقرار رقم 51 لعام 2012، ص 15-16.

(2)- كان راتب الموظف المنتدب في ظل القانون المصري الملغى رقم 47 لعام 1978 على عاتق جهة عمله الأصلية.

(3)- المادة 7/18 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بمرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010 الصادرة بقرار رقم 51 لعام 2012، ص 16.

ب- أن تتحمل الجهة المنتدب إليها مجمل المزايا والمستحقات المالية المقررة لشغل الوظيفة الجديدة طبقا لما ينص عليه القانون، كما قد يمنح له تعويضا مناسبا عن فترة انتدابه[1]، أما الموظف الذي انتدب للقيام بتكوين أودراسات فيتقاضى راتبه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ج- أن يستفيد من حقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

د- يعاد ادماج الموظف في سلكه الأصلي، عند انقضاء مدة انتدابه، بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد[2]، وفي هذا المجال قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بما يلي:" إن الإدارة ملزمة قانونا بإعادة إدراج الموظف في سلكة، بعد انتهاء مدة انتدابه، مع تعيينه في منصبه الأصلي أو منصب مماثل، ومتى رفض المقرر- المطعون فيه- الاعتراف للطاعن بهذا الحق، فإن فصله من العمل يعد تعسفيا، وبعيدا عن كل سبب تأديبي مع الحرمان من الضمانات المتعلقة بالمنصب مما يستوجب بذلك البطلان"[3].

إن من شروط الانتداب وآثاره نبدي الملاحظات التالية:

- الانتداب هو أحد طرق شغل الوظائف العامة لمدة محددة أما شغل الوظائف العامة عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل فتكون بصفة دائمة.
- لا يعتبر الانتداب شكلا من أشكال الترقية حتى ولو وضع الموظف في درجة وظيفية أعلى من درجته الوظيفية الأصلية.
- تنص بعض القوانين الوظيفية على أسلاك أو وظائف أو جهات إدارية أخرى لا يتقيد فيها الانتداب بالأحكام أو القواعد المشار إلها أعلاه[4].
- نصت بعض التشريعات الوظيفة العامة المقارنة على أن أجر الموظف المنتدب يكون على عاتق الجهة الإدارية المنتدب إليها[5]، أما الأقدمية والترقية والتقاعد فهي على عاتق جهة عمله الأصلية[6].

---

(1)- المادة 8/18 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، مرجع سابق، ص 16.

(2)- المادة 138 من الأمر رقم 06-03.

(3)- راجع قرارها رقم 124053 المؤرخ في 5 مايو 1996، المجلة القضائية، 1996، ع2، ص 139.

(4)- على سبيل المثال: المادة 45 من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين رقم 47 لعام 1978.

(5)- تنص المادة 3/33 من القانون المصري رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:"... وتتحمل الوحدة بكامل الأجر أو بعضه وذلك على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية".

(6)- يستفيد الموظف المنتدب في الجزائر على مرتبه كاملا من جهة عمله المنتدب إليها.

- يمكن انتداب موظف استثناءً بعد انقضاء المدة المحددة قانونا إذا كانت هناك ضرورة تستدعى ذلك أو في حالة عدم وجود وظائف في الجهة المنتدب إليها يجوز شغلها عن طريق النقل إن كان هناك انتداب جزئي أي انتداب لبعض الوقت[1].
- يرى بعض الأساتذة أن الانتداب لمدة أربع (4) سنوات أو أكثر هي مدة طويلة جدا تتعارض مع مضمون الانتداب الذي هو طريق مؤقت لشغل الوظائف العامة[2].
- لا انتداب عند بعض القوانين المقارنة لوظائف تتبع أشخاص معنوية خاصة أو هيئات أجنبية عامة أو خاصة بل تطبق في هذه الحالات أحكام الإعارة.
- لا انتداب لشغل وظيفة أقل درجة من درجة الوظيفة الأصلية إلا في حالة انتداب لشغل وظيفة لبعض الوقت فقط أو ما يعرف بالانتداب الجزئي[3].
- قد يكون صورة من صور العقوبات التأديبية المقننة خصوصا إذا كان الهدف منه هو النيل من الموظف لا من أجل تلبية حاجات العمل، أو أن تسعى الإدارة إلى إنهاء انتدابه قبل انقضاء مدته الطبيعية بحجة ارتكابه عدة مخالفات تأديبية.

الفرع الخامس: السلطة المختصة بتوقيف الموظف المنتدب

في حالة الانتداب يجب أن نفرق بين حالتين من أجل تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل.

أولا: إذا كان هناك توافق في النظام التأديبي بين الجهتين(الأصلية والمنتدب إليها).

في هذه الحالة ننظر إلى وقت ارتكاب الخطأ، وذلك كالآتي:

- إذا ارتكب الموظف قبل انتدابه خطأً تأديبياً جسيماً يعد من الدرجة الرابعة فإن السلطة المختصة بتوقيفه عن العمل هي الجهة الأصلية أي الجهة التي كان ينتمي لها قبل الانتداب.

- إذا ارتكب هذا الموظف بعد انتدابه خطأ تأديبيا جسيما فيكون للجهة المنتدب إليها أي الجهة الجديدة صلاحية توقيفه عن العمل.

---

(1)- أنظر: فهمي مصطفى أبوزيد، القانون الإداري، دار الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص 439.

(2)- أنظر: عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 390.

(3)- من القوانين المقارنة التي نصت على الانتداب الجزئي نجد ما تضمنته المادة 6/18 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، والصادرة بقرار رقم 51 لعام 2012، ص 16.

من القوانين التي عالجت مثال هذه الحالات نجد القانون الخدمة المدنية المصري النافذ[1] الذي نص على ما يلي:" وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة".

كما عالج نظام الخدمة المدنية الأردني[2] هذه الحالة حيث قضى بأنه:" مع مراعاة أحكام المادة 153 من هذا النظام، تتم مساءلة الموظف المعار أو المجاز أو المكلف أو الموفد في بعثة عن الأخطاء والمخالفات الإدارية التي ارتكبها قبل إعارته أو إجازته أو تكليفه أو ايفاده في بعثة وفقا لأحكام هذا النظام وذلك أثناء تلك المدة أو بعد انتهائها حسب مقتضى الحال".

في حين ينص قانون الموارد البشرية الإماراتي[3] على ما يلي:" يكون توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار من اختصاص الجهة التي أعير إليها وفق الإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها، على أن يتم إعلام جهة عمله الأصلية بالمخالفة المرتكبة من قبله والجزاءات الإدارية المفروضة عليه".

أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني[4] فقد نصت على ما يلي: " تكون الجهة المندوب أو المعار إليها الموظف مختصة بالتحقيق معه وتأديبه عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة وبما يتفق مع هذه اللائحة".

ثانيا: إذا لم يكن هناك توافق في النظام التأديبي بين الجهتين.

في هذه الحالة يكون للجهة المنتدب منها هذا الموظف(الجهة الأصلية) هي صاحبة الاختصاص في توقيفه عن العمل.

خلاصة القول يخضع الموظف المنتدب خارج سلكه أو إدارته الأصلية إذا ما ارتكب أخطاء مهنية جسيمة إلى نفس حالات الموظف المعار التي ذكرناها سابقا إذا تعلق الأمر بحالات توقيفه عن العمل، لأن التوقيف عن العمل كما يقول الفقه يتبع سلطة التأديب[5].

---

(1)- المادة 5/62 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- المادة 154 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 المعدل.

(3)- المادة 93 من قانون الموارد البشرية رقم 11 لعام 2008 المعدل.

(4)- المادة 87 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم 45 لعام 2005، ع 24، الصادر بتاريخ 15 أوت 2005

(5)- ALAIN PLANTY, Traite pratique de la fonction publique, op.cit., p 438.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في حالة النقل

النقل أو النقل التلقائي[1] أو كما يسميه البعض النقل الإرادي[2] أو العادي[3] أو النقل لدواعي المصلحة العامة (La Mutation du fonctionnaire) عالجه القانون الجزائري في أربعة مواد من 156 إلى 159 من الأمر رقم 06-03 لذا علينا تقديم تعريفا له، ثم نحدد شروطه ونوضح أنواعه ونبرز آثاره، وفي الأخير نبين السلطة المختصة بتوقيف الموظف في حالة ما إذا تمّ نقله تلقائيا أو لدواعي المصلحة العامة.

الفرع الأول: تعريف النقل

لتبيان مضمون النقل(La Mutation) ينبغي علينا تقديم تعريفا له من وجهة نظر القانون، والقضاء، ثم الفقه.

أولا: التعريف القانوني

لم نجد في قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة في الجزائر تعريفا للنقل، غير أن القانون اليمني[4] قد عرف هذا الإجراء بأنه:" هو أسلوب إداري يهدف إلى تعزيز علاقة التعاون بين الوحدات الإدارية لسد النقص في الخبرات لشغل بعض الوظائف لدى أي منها ويساعد على وضع الموظف في الوظيفة الأكثر ملائمة لاستعداداته، وقدراته ومؤهلاته، ولا يستخدم كأجراء ردع أو عقوبة".

ثانيا: التعريف القضائي

لم يتعرض القضاء بصفة عام والقضاء الجزائري بصفة خاصة إلى تعريف النقل تاركا أمر تعريفه إلى رجال الفقه، غير أن محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفته بأنه:" هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة"[5].

---

(1)- استمدنا هذا المصطلح من نص المادة 120-2 من مرسوم 85-59.

(2)- أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 290.

(3)- أنظر: محمد جلاب، العقوبة المقنعة في النظام التأديبي الجزائري والقانون المقارن، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة (2011)، ص 72-73.

(4)- المادة 62 من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991 المعدل.

(5)- عدل عليا بتاريخ 27 ماي 1967، مجلة نقابة المحاميين 1967، ص 14، نقلا عن شطناوي علي خطار،الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 477.

ثالثا: التعريف الفقهي

عرّف بعض الأساتذة إجراء نقل الموظف بأنه:" أن تستبدل بالوظيفة المسندة إليه وظيفة أخرى شاغرة، إما في داخل الوحدة الإدارية، أو في مكان آخر، أي أن النقل قد يكون نوعيا من وظيفة إلى أخرى تختلف عنها، وقد يكون مكانيا إلى وظيفة مماثلة من حيث النوع والدرجة في إدارة أخرى وربما في بلد آخر"[1].

في حين عرفه آخر بأنه:" سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الإستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف العام على أفضل صورة ممكنة، ومما لاشك فيه أنه يترتب على ممارسة هذه السلطة التقديرية تغيير في مكان عمل الموظف المنقول نوعا أو تغير مكانه، ولكن ذلك الأثر هو نيجة لممارسة هذه السلطة فقط"[2].

الفرع الثاني: أنواع النقل

للنقل عدة أنواع حسب الزاوية التي تأخذها أو المنظور منها، فقد ينقسم إلى نقل تلقائي ونقل إرادي أي بطلب من الموظف وهذا إذا نظرنا إليه من زاوية دور الذي يقوم به، كما ينقسم من حيث الهدف الذي يستهدفه إلى نقل كجزاء تأديبي ونقل لدواعي المصلحة العامة، وأخيرا ينقسم النقل من حيث طبيعته إلى نقل مكاني ونقل نوعي[3].

أولا – النقل التلقائي

يقصد بالنقل التلقائي حق الإدارة في نقل موظفيها نقلا مكانيا أو نوعيا لما لها من سلطة تقديرية ذاتية تستقل بها لأنه من صميم اختصاصاتها الوظيفية ويسمى تلقائيا لأن الإدارة تقوم به أو تمارسه من تلقاء نفسها لا عن طريق طلب يقدمه الموظف، هذا النوع من النقل يكون إما مكانيا أو نوعيا.

أ – النقل المكاني

النقل المكاني هو نقل الموظف من مكان عمله الأصلي إلى مكان عمل آخر داخل الوحدة الإدارية التي يمارس فيها عمله أو يوجه إلى إدارة أخرى مع احتفاظه بكامل حقوقه التي كان يتمتع بها في وظيفته الأصلية من حيث الرتبة والأقدمية.

---

(1)– أنظر: جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326.

(2)– أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 477.

(3)– المرجع السابق، ص 477–482.

يخضع هذا النوع من النقل إلى السلطة التقديرية للإدارة لما لها من حرية واسعة في تقدير ظروف العمل ومقتضياته بما تراه مناسبا لمصلحة المرفق العام ولا يحق للموظف التمسك بحق البقاء في مكان عمله أو أن يطعن فيه أمام القضاء إلاّ إذا انحرفت الإدارة عند اتخاذها لهذا الإجراء عن تحقيق المصلحة العامة[1]، لكن هذه السلطة التقديرية غير مطلقة، فإذا ثبت أن قرار النقل المكاني كان بدواعي الانتقام من الموظف كان إجراءً معيبا بعيب الانحراف بالسلطة والتزم القضاء الإداري بإلغائه[2]، لأن من حقوق الإدارة على الموظف أن تغير مكان عمله الأصلي بما تراه مناسبا لسير العمل الإداري وتوزيعه داخل الوحدة الإدارية بانتظام.

ب- النقل النوعي

النقل النوعي هو أن يسند إلى الموظف وظيفة جديدة داخل إدارته أو في إدارة أخرى تختلف في جوهرها أو في طبيعتها عن وظيفته الأصلية التي كان يشغلها عادة.

هذا النوع من النقل لا يطرح أي إشكال في التعسف إذا تمّ بطلب من الموظف، أما إذا تمّ من غير رضاه ونقل إلى وظيفة أخرى بقرار تقديري من الإدارة المختصة، فالقانون المقارن وضع قيدان على إجراء النقل النوعي، وكل إجراء نقل مُتخذ لا يحترم هذين الشرطين يكون إجراءً معيبا قابلا للإبطال لعيب مخالفة القانون، هذين القيدين هما[3]:

- ألا يكون النقل بهدف تفويت فرصة الترقية بالأقدمية في وقتها على الموظف.
- ألا يكون نقل الموظف إلى وظيفة ذات درجة أدنى من تلك التي كان يشغلها قبل نقله.

ثانيا: النقل الاختياري

يقصد به نقل الموظف من جهة إلى جهة أو من وظيفة إلى وظيفة أخرى بطلب من الموظف الذي يرغب في ذلك، أو بعبارة أخرى هو ذلك الاجراء الذي يتم بناء على طلب المعني ورغبته، ووضعيته العائلية، وأقدميته وكفاءته، وعادة ما يكون هذا النقل هو تغيير مكان العمل في ذات الوحدة المرفقية أو خارجها وهو ما يعرف بالنقل المكاني.

---

(1)- أنظر: جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص327-328، وأنظر كذلك: راضي مازن ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 248-249.

(2)- أنظر: عبدالوهاب محمد رفعت ، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 387-388.

(3)- المرجع السابق، ص 383-384.

ثالثا: النقل لدواعي المصلحة

يقصد بالنقل لدواعي المصلحة أو النقل الإجباري هو: نقل الموظف من مكان إلى مكان آخر أو من وظيفة أصلية إلى وظيفة أخرى جبرا، وهذا الإجراء يخفي بين ثناياه عقوبة مقنعة إذ تتستر الإدارة خلف هذا الإجراء لتبرير موقفها وتصون قراراتها من الإلغاء القضائي، ويسمى اجباريا لأنه يقع بدون رغبة من الموظف.

هذا النوع قد يكون عقوبة مقنعة، وفي هذا المعنى قضى مجلس الدولة الجزائري في حيثيات أحد قراراته مُبديا وجهة نظره كالآتي[1]:

أ- عن مشروعية القرار المطعون فيه: حيث طبقا لنص المادة 120 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، ينقل الموظفون المسجلون في جداول حركة النقل بقرار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، غير أن النقل يمكن أن يكون تلقائيا إذا تطلب ذلك ضرورة الخدمة ولكن في هذه الحالة تستشار لجنة الموظفين وجوبا بعد صدور المقرر، ويفرض رأي لجنة الموظفين على السلطة التي اتخذت مقرر النقل، ومادام في دعوى الحال لم يتبين من قرار التحويل، أن الادارة المستخدمة قد اتخذت المقرر المطعون فيه بعد استشارة رأي لجنة الموظفين، فإن قرارها يعد مشوبا بتجاوز السلطة مما يتعين الغاؤه واعادة المدعى إلى المنصب الذي كان فيه قبل صدور القرار المطعون فيه.

ب- عن الطلب المتعلق بدفع المرتب من تاريخ التحويل الى غاية الرجوع الفعلي للوظيفة: حيث أن المدعى لم يثبت بأنه أدى عملا لدى الادارة المستخدمة طيلة هذه المدة من جهة، كما انه لم يطالب بهذه الحقوق إلاّ عند رفعه هذه الدعوى.

رابعا: النقل كعقوبة تأديبية

هذا النوع من النقل(Le Déplacement d'office) هو عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة عملا بنص المادة 163 من الأمر رقم 06-03، تسلط على كل من ارتكب مخالفة تأديبية جسيمة توصف على أنها من الدرجة الثالثة.

---

(1)- قرار غير منشور، فهرس 860، المؤرخ في 21 نوفمبر 2003، قضية (ت ع) ضد وزير التجارة، مشار إليه في مرجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة،ج 3، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 341.

الفرع الثالث: شروط النقل

حتى تكون اجراءات حركة نقل الموظفين قانونية يجب أن نميز بين نوعين من النقل، نقل اختياري، ونقل لدواعي المصلحة العامة، وكل نوع منهما له شروطه الخاصة به وهذا كالآتي:

أولا: شروط النقل بطلب من الموظف

يشترط في النقل بطلب من الموظف ما يلي:

أ- أن يقدم المعني طلبا يبين فيه أسباب النقل.

ب- أن تقبل الإدارة الأصلية والإدارة الجديدة هذا الطلب.

ج- توفر المنصب المالي الشاغر لدى الإدارة المستقبلة.

د- أن يحتفظ المعني برتبته الأصلية، وبالأقدمية في الدرجة.

هذا النوع من حركات نقل الموظفين[1] قد نص عليه الأمر رقم 06-03 في المادة 157 بالقول: " يمكن نقل الموظف بطاب منه، مع مرعة ضرورة المصلحة".

ثانيا: شروط النقل لدواعي المصلحة العامة

اشترط القانون الجزائري لتفعليل إجراء النقل لدواعي المصلحة العامة(la mutatioin) شرطان أساسيان هما:

أ- أن تكون هناك ضرورة من ضرورات المصلحة العامة التي يقتضيها سير المرفق العمومي بانتظام.

ب- أن يتم عرض هذا الإجراء على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء قبل أو بعد نقل الموظف.

في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته ما يلي: " لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء الرأي فيه"[2].

---

(1)- أبدى المدير العام للوظيفة العمومية في ارسالية(برقية) رقم 508 المؤرخة في 18 أفريل 2011 الموجه = للسادة رؤساء مفشيات الوظيفة العمومية على المستوى الوطني موافقته على تجسيد نقل موظفين حديثي التوظيف لأسباب ومبررات مختلفة ذكرتها هذه البرقية ومن ضمنها مرافقة الأزواج أو الاقتراب من مقر السكن، أو التجمع العائلي، أو أسباب صحية بشرط موافقة الإدارتين المستقبلة والأصلية وتوفر المنصب المالي، دون اشتراط المدة المحددة في المنشور رقم 10 المؤرخ في 26 ماي 2010.

(2)- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 5485 المؤرخ في 22 جويلية 2002 قضية(محافظ الغابات بولاية قالمة) ضد (ب. ر)، مجلة مجلس الدولة، ع 5، 2004، ص 164-165.

الفرع الرابع: الآثار المترتبة عن النقل

تختلف الآثار المترتبة بحسب نوع النقل المتخذ وهذا كالآتي:

أولا: الآثار المشتركة

يترتب على النقل بطلب من الموظف(النقل الاختياري) أن النقل لدواعي المصلحة(النقل الإجباري) الآثار التالية:

أ- يحتفظ المعني برتبته الأصلية، وبالأقدمية، وقد يحتفظ بوظيفته الأصلية التي كان يشغلها قبل نقله.

ب- يفقد منصبه النوعي إن كان له منصب نوعي عالي، على أن تفتح له الجهة المنقول إليها منصباً نوعياً إذا رغبت في ذلك، وكان المنصب النوعي متوفرا [1].

ثانيا: الآثار المختلفة

يرتب على النقل لدواعي المصلحة إلى جانب الآثار السابقة حق الموظف المنقول نقلا اجباريا في المطالبة باسترداد نفقات النقل أو تغيير الإقامة طبقا لتنظيم المعمول به، وهذا ما نص عليه الأمر رقم 06-03[2].

---

(1)- اصطدم الموظف في بعض الجامعات الجزائرية الذي رتبته متصرف رئيسي او متصرف مستشار والذي يشغل رئيس مصلحة في جامعة ما ثم نقل نقلا اختياريا إلى جامعة أخرى قريبة من مسكنه العائلي بعد فتح منصب مالي خارجي بمنعه من شغل منصب رئيس مصلحة بحجه أن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2004/12/11 المتضمن تصنيف المناصب العليا لمديرية الجامعة والكلية والمعهد وملحقة الجامعة ومصالحها المشتركة لا يسمح له بذلك لكون هذا المرسوم يقر بأن من له رتبة متصرف أو ما يعادلها هو من له الحق فقط في المنصب النوعي، ولا يحق للمتصرف الرئيسي أو المتصرف المستشار أن يشغل رئيس مصلحة إلاّ بترخيص(تشدد بعض المراقبين الماليين)، ونحن في هذا الصدد ندعو وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير المالية والمدير العام للوظيفة العمومية إلى إعادة النظر في هذا القرار المشترك لأنه لا يعقل أن يشغل متصرف أو من له رتبة معادلة رئيس مصلحة أو أمين عام للجامعة دون سواهم، كما أن هناك بعض المراسيم في بعض القطاعات الأخرى تجيز لمن له رتبة متصرف أو متصرف رئيسي أو متصرف مستشار من تولي منصب رئيس مصلحة من دون تمييز، يضاف إلى ذلك ضرورة وضع حد لهيمنة وتشدد بعض المراقبين الماليين عن طريق إعادة تكوينهم ورسكلتهم وتزويدهم بتعليمات تفسيرية ومناشير توضيحية على أن تكون بصفة دورية، والمنطق القانوني والعملي يقتضي ذلك.

(2)- تنص المادة 159 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" يستفيد الموظف الذي تمّ نقله اجباريا لضرورة المصلحة من استرداد نفقات التنقل أو تغيير الاقامة أو التنصيب طبقا للتنظيم المعمول به".

الفرع الخامس: تحديد السلطة المختصة بتوقيف الموظف المنقول

السلطة المختصة بنقل الموظف هي السلطة المختصة بالتعيين، وهنا يثار التساؤل حول من هي السلطة المختصة بتوقيف الموظف الذي تم نقله، هل هي الجهة الأصلية أو الجهة التي نقل إليها؟

في هذا الصدد هناك حالتين[1]:

أولا: وجود توافق في النظام التأديبي بين الجهة الأصلية والجهة التي نقل إليها.

في هذه الحالة ينعقد حق توقيف الموظف الذي تمّ نقله لأحد الجهتين كالآتي:

– إذا ارتكبت المخالفة قبل اتخاذ إجراءات النقل فينعقد حق التوقيف عن العمل إلى الجهة الأصلية باعتبارها هي صاحبة الإشراف والرقابة.

– إذا كانت المخالفة من المخالفات المستمرة فيكون الاختصاص بأمر التوقيف عن العمل لكل من الجهة الأصلية والجهة التي نقل إليها معا.

– إذا ارتكبت المخالفة بعد وقوع إجراء النقل فينعقد حق الإحالة إلى الجهة المنقول إليها.

ثانيا: إذا لم يكن هناك توافق في النظام التأديبي بين الجهة الأصلية والجهة التي نقل إليها

في هذه الحالة ينعقد أمر الإحالة إلى التحقيق للجهة المنقول إليها الموظف، سواء ارتكبت المخالفة قبل نقله أو بعده[2].

من خلال ما ذكر سابقا نقول بأن النقل هو إجراء قانوني ظرفي تتخذه الادارة اتجاه موظفيها في حدود ضرورات المصلحة العامة والحفاظ على سير المرافق العمومية أو في حدود طلبات الموظفين ورغباتهم بما تمليه عليهم مصالحهم الخاصة مع الإخذ في الاعتبار الرأي الإلزامي للجان الإدارية المتساوية الاعضاء أو قد يكون عقوبة انضباطية.

---

(1)– أنظر: عبد الباسط محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 293 وانظر كذلك: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 312–313، والطباخ شريف، مرجع سابق، ص176.

(2)– تري الجمعية العمومية في فتواها بأنه:" عند نقل أو تعيين أحد العمال في الوظائف التي تنظم أحكام التأديب فيها قوانين خاصة، إلى وظيفة من وظائف الكادر العام أو وظائف القطاع العام أو وظيفة أخرى ينظم أحكام التأديب منها قانون خاص آخر بها، وكذلك عند نقل أو تعيين العاملين بوظائف الكادر العام أو القطاع العام بوظيفة ينظم أحكام التأديب فيها خاص ينعقد الاختصاص بالتأديب عن المخالفات التي ارتكبها العاملون في جهاتهم الأولى للسلطة التأديبية المختصة في الجهات المنقولين إليها أو المعينين فيها"، قسم الفتوى والتشريع بتاريخ 28 جوان 1967، لسنة 21 ، ص 273، بند 129، مشار إليه في مرجع شريف الطباخ، مرجع سابق، ص177.

إن النقل بنوعيه النوعي أو المكاني سواء كان اختياريا أو لدواعي المصلحة العامة من الإجراءات الداخلية التي تلجأ إليها الإدارة سواء بدواعي تحقيق المصلحة العامة أي مصلحة المرفق العمومي[1]، غير أن النقل غير التأديبي أو كما يسميه البعض النقل التلقائي فهو من أبرز تطبيقات العقوبات المقنعة في مجال التأديب [2].

يتفق النقل غير التأديبي أي التلقائي أو العادي(La Mutation) المنصوص عليه في المادة 158 من الأمر رقم 06-03 مع النقل الإجباري أي النقل التأديبي(Le Déplacement d'office) المذكور بنص المادة 163 من نفس الأمر، من حيث أنهما يمران على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ورأيها في الحالتين ملزم للسلطة التي لها صلاحيات التعيين، فالأول يكون عند انعقادها كلجنة تختص بالمسائل الفردية الخاصة بالحياة المهنية للموظفين طبقا لنص المادة 1/64 من الأمر رقم 06-03، أما الثاني فيعرض عليها عندما تجتمع كمجلس تأديبي عملا بنص المادة 2/64 من نفس الأمر.

غير أنهما يختلفان من حيث أن النقل التلقائي يكون وفق حركة عادية في المسار الوظيفي للموظف تحقيقا لمصلحة المرفق العام وضرورات الخدمة العمومية، ولا يشترط فيه التسبيب، ويكون مكانيا أو نوعيا بطلب من الموظف مع مراعاة المصلحة العامة طبقا لنص المادة 157 من الأمر رقم 06-03 السابق الإشارة إليه [3].

أما النقل التأديبي أو كما يسميه القانون الجزائري النقل الإجباري فيكون في صورة عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة يلزم فيه التسبيب[4]، لذا عرف القانون السوري رقم 50 لعام 2004 عقوبة النقل التأديبي بأنها: هي نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته مع احتفاظه بأجره كاملا[5].

ما يلاحظ على نص المادة 158 من الأمر رقم 06-03 أنه اعتبر النقل لضرورة المصلحة نقلا

---

(1) - Voir : ESSAD Taib, Droit de la Fonction publique, édition, Houma, Alger,2003, P178.

(2)- أنظر: محمد جلاب، مرجع سابق، ص 73-74 وأنظر كذلك: بوادي مصطفى، تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي، مجلة الفقه والقانون، العدد العاشر، أوت 2013، ص 68-70.

(3)- تنص المادة 157 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة".

(4)- تنص المادة 158 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " يمكن نقل الموظف اجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل".

(5)- المادة 68 /5(ب-1) من قانون الخدمة المدنية رقم 50 لعام 2004، مشار إليه سابقا.

اجباريا تماما مثلما نصت عليه المادة 163 من نفس الأمر، أي أن المشرع اعترف ضمنيا بوجود عقاب مقنع يندرج تحت غطاء النقل لضرورة المصلحة العامة وهو موجود بكثرة في الواقع العملي، ولكن من ناحية ضبط المصطلحات فنرى من الضروري حذف كلمة إجباري من نص المادة 158 حتى لا يعتقد بأن النقل لدواعي المصلحة العامة هو نقل اجباري أي عقوبة تأديبية تطبيقا لنص المادة 163 من الأمر رقم 06-03.

نخلص إلى القول بأن عمليات النقل وفقا لما تضمنته المراسلة رقم 255 غير مرتبطة بالمصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بل يخضع إلى موافقة الإدارتين الأصلية والمستقبلة وتوفر المنصب المالي الشاغر في الإدارة المستقبلة طبقا للبرقية رقم 524 المؤرخة في 21 أفريل 2011[1].

المبحث الثالث

الاستثناءات الواردة عن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيف الموظف عن العمل

لقد أشرنا سابقا بأن قرار توقيف الموظف عن العمل ينبغي أن يصدر من سلطة خصها القانون بهذا الامتياز وهذا هو الاصل، غير أنه ونظرا لمقتضيات تنظيم العمل وتشعبه داخل المرفق العام وضمان استمرارية الخدمات العامة بانتظام واطراد، دفع بالمشرع إلى تبني قواعد التفويض، والحلول، والإنابة.

لذا سنحاول في هذا المبحث اظهار امكانية توقيف الموظف عن العمل بناء على تفويض أو حلول أو إنابة من السلطة الرئاسية صاحبة الاختصاص الأصيل، لذا نتعرض بداية إلى تفويض الاختصاص ثم قاعدتي الحلول والانابة في الاختصاص على التوالي.

المطلب الأول

السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب التفويض

الأصل أنه إذا منح القانون لجهة معينة ممارسة اختصاصات محددة فلا يحق لها أن تفوض جانب من هذه الاختصاصات إلى جهة أخرى إلاّ إذا أجازه القانون صراحة لأن إتيان هذا العمل يعد تنازلا منها عن ممارسة صلاحياتها التي منحها إليها القانون.

لإظهار حقيقة هذا الأمر نتعرض بداية إلى تعريف التفويض، ثم نبين أنواعه، وشروطه، ثم موقف القوانين المقارنة منه.

---

(1)- المراسلة رقم 255 المؤرخة في 7 فيفري 2017 الموقعة من طرف مدير التطبيق والتدقيق بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

الفرع الأول: تعريف التفويض

يمكن أن نعرف التفويض (Délégation) تعريفا قضائيا وتعريفا فقهيا كما يلي:

أولا: التعريف القضائي

عرفت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري التفويض بالقول:" أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل، بجانب منه في أمر أو في أمور معينة إلى شخص آخر، فهو يتمثل في عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يقوم بمقتضاه التخلى عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر"[1].

ثانيا: التعريف الفقهي

عرف بعض الفقه التفويض بأنه:" إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانبا أو بعضا من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل، إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"[2].

التفويض الإداري في نظرنا هو: أن يقوم الرئيس الإداري في حدود ما يسمح به القانون بنقل بعض اختصاصاته أو منح توقيعه إلى أحد مساعديه.

من خلال هذا التعريف نقول بأن التفويض نوعان أحدهما يؤدي إلى نقل السلطة من المفوض إلى المفوض إليه وهذا النوع يسمى تفويض الاختصاص أو تفويض السلطة، أما النوع الثاني فلا ينقل السلطة إلى الجهة المفوض إليها كما في النوع الأول بل يعهد إلى شخص ليقوم بالإمضاء على بعض الوثائق الإدارية نيابة عن المفوض ويدعى هذا النوع بتفويض التوقيع أو تفويض الامضاء[3].

الفرع الثاني: أنواع التفويض الإداري

للتفويض الإداري عدة تقسيمات في نظر فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة غير أننا في هذا المقام نقتصر عرضنا على نوع واحد من هذه التقسيمات وهو التقسيم من حيث طبيعة التفويض، وينقسم التفويض من حيث طبيته إلى نوعان:

---

(1)- أنظر: عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، ط 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 87.

(2)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 97.

(3)- إلى جانب التفويض الإداري هناك التفويض التشريعي الذي يقصد به: " قيام البرلمان المختص دستوريا بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استنادا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استناذا إلى قانون التفويض خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان"، المدرس مروان محمد محروس، تفويض الإختصاص التشريعي، دراسة دستورية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص37.

أولا: تفويض الاختصاص

يقصد بتفويض الإختصاص(Délégation de Compétence) أو تفويض السلطة(Délégation de pouvoir) في نظر بعض الفقه:" أن يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه"[1].

في حين عرفه آخر بأنه: " أن يعهد الوزير أو الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه التابعين له لمباشرتها تحت اشرافه أو رقابته، بهدف تخفيف العبء عنه وضمان الكفاءة والفعالية في العمل الإداري وتحقيق السرعة والمرونه في مباشرة نشاط السلطة الإدارية، علاوة على تنمية قدرات المرؤوسين وتأهيلهم لشغل مراكز القيادات الإدارية في المستقبل"[2].

أما الموسوعة العربية للقانون فقد عرفته كالآتي:" هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر ولا يمكن من حيث المبدأ للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو العرف أو اللوائح، ومع ذلك قبل القانون الإداري التفويض للتخفيف من بعض أعباء المسؤولية عن المرفق وذلك فيما يجيزه الدستور والقانون واللوائح من التفويضات"[3].

ثانيا: تفويض التوقيع

يقصد بتفويض التوقيع(Délégation de signature) أن يقوم الرئيس الإداري بمنح توقيعه إلى أحد مساعديه (مرؤوسيه) طبقا للقانون مع احتفاظه بحقه في التوقيع أثناء التفويض.

من خلال هذه التعاريف نقول هناك فوارق بين تفويض الاختصاص(السلطة) وتفويض التوقيع (الامضاء) نوجزها كالآتي:

أ- تفويض السلطة ينقل كل الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه، أما تفويض التوقيع فلا ينقل السلطة بأكملها أثناء فترة التفويض.

ب- لا يجوز للمفوِّض صاحب الاختصاص أن يمارس اختصاصاته التي تم تفويضها مدة التفويض وإلاّ كانت مشوبة بعيب عدم الإختصاص لانعدم الصفة، ولا يسمح له بمارستها من جديد إلاّ إذا

---

(1)- أنظر: الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 105.

(2)- أنظر: جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص168-169.

(3)- أنظر: عبد الهادي عباس، الموسوعة العربية للقانون، م 6، ص 703، متاح على الربط الإلكتروني: http://arab-ency.com/ar/التفويض/البحوث بتارخ(2019/06/12)، الساعة 11:10.

قام بنفسه بإلغاء قرار التفويض، في حين يمكن لمن فوّض توقيعه لغيره من ممارسة اختصاصاته في الرقابة والتوجيه والتعقيب.

ج- لا يرتبط تفويض الاختصاص بشخص المفوض إليه بل بصفته وعليه فهذا النوع من التفويض لا ينتهي بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه، ولا يزول بزوال صفة المفوِّض أو المفوَّض إليه، أما تفويض التوقيع الذي قوامه الثقة المتبادلة فيرتبط بشخصية المفوَّض إليه لا بصفته أي أنه ينتهي ويزول بتغير أو زوال صفة أحد طرفيه مثل واقعة وفاة المفوِّض أو المفوَّض إليه.

د- القرارات التي تصدر في إطار تفويض السلطة هي قرارات ترتبط بدرجة المفوَّض إليه الذي هو أقل من درجة من المفوِّض، أما القرارات الصادرة بناء على تفويض التوقيع فهي قرارات ترتبط بدرجة الأصيل أي المفوِّض، أي أن القرارات الصادرة بموجب تفويض السلطة ليست ذات مرتبة مع تلك الصادرة بموجب تفويض التوقيع [1].

هـ- تفويض السلطة يشترط فيه النشر أما تفويض التوقيع لا يتطلب النشر [2].

و- تفويض الاختصاص يجعل المفوَّض إليه وحده مسؤولا عن أعماله، أما في تفويض التوقيع فالمسؤولية مشتركة بين المفوِّض أو المفوَّض إليه.

الفرع الثالث: شروط التفويض

مما لا شك فيه هو أن شروط التفويض الإداري كأصل عام واحدة سواء في تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع إلا في بعض الجزئيات، غير أن الاختلاف بينهما يكمن في الآثار المترتبة عنهما، وعليه فهناك شروط عامة مشتركة بينهما، إلى جانب الشروط الخاصة التي يتميز بها أحدهما عن الآخر.

من أهم شروط التفويض التي خلصت إليها أراء الفقهاء وتبنتها أحكام القضاء نوجزها كالآتي:

أولا: الشروط العامة

تتجلى الشروط العامة للتفويض الإداري بنوعيه في الآتي:

أ- وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض

لا ريب في أن الاختصاص وظيفة وواجب قانوني وليس ملكا أو حقا لصاحبه يتصرف فيه كما

---

(1)- أنظر: الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 108.

(2)- أنظر: قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2013 ، ص 217.

يحلُ لهُ أو يشاء، فهو من الأمور الاستثنائية التي ينبغي تفسير نصوصها تفسيرا ضيقا[1]، وما دام الأمر كذلك فلا يمكن للمفوض أن يعهد باختصاصاته إلى غيره إلاّ إذا وجد نص قانوني صريح يجيز ذلك، فالتفويض لا يكون إلا في وجود قرار صادر من الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.

لقد صدر عن مجلس الدولة الجزائري قراراً يقضى بوجود عيب عدم الإختصاص الموضوعي القائم على تفويض لا يجيزه القانون لعدم وجود نص يسمح للوالي بتفويض اختصاصه في المجال التجاري، موضوعه استفادة مواطن من محل ذي استعمال تجاري بناء على مقرر صادر عن رئيس البلدية قبل استقالته، إلاّ أن رئيس الدائرة قام بإلغاء هذا المقرر بحجة أن الوالى منحه تفويض بذلك[2].

ب- ممارسة التفويض في حدود ما أذن به القانون

معنى هذا الشرط أن التفويض المسموح به هو التفويض المنصوص عليه إما في قانون الخاص بالتفويض كما في القانون رقم 42 لعام 1967 في شأن تفويض الاختصاصات في مصر[3]، والمرسوم بقانون الكويتي رقم 116 لعام 1992، ولائحة تفويض الصلاحيات في السعودية الصادرة بقرار وزراي رقم 703/11722 المؤرخ في 22 /1427/11هـ[4]، والمرسوم بقانون العماني رقم 17 لعام 2010 المتضمن اصدار قانون التفويض والحلول في الاختصاصات المؤرخ في 23 فبراير 2010[5]، أو أن القانون الذي يصدر من أجل تنظيم جانب معين(الوظيفة العمومية مثلا) يجب أن ينص في صلبه على إجازة تفويض بعض الاختصاصات دون الحاجة إلى أصدار قانون مستقل ينظم مسألة التفويضات، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 181 من القانون الأردني رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته، والمادة 5 من القانون البحريني رقم 48 لعام 2010، والمادة 110 من القانون العماني رقم 120 لعام 2004 كما سنرى لاحقا.

---

(1)- أنظر: عبد المهدي عبد الحميد، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص 87.

(2)- قرار مجلس الدولة الصادر في 2000/02/28 مشار إليه في مرجع: أث ملويا لحسن بن الشيخ، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 1، دار هومة، 2002، ص 321.

(3)- جريدة رسمة، عدد 93، أكتوبر 1967.

(4)- صدر هذا القرار استنادا لنص المادة 31 من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) المؤرخ في 1389/07/10هـ (1978م) التي نصت على ما يلي: " للوزير تفويض بعض صلاحياته = المقررة في هذا النظام".

(5)- جريدة رسمة عدد 906، فبراير 2010.

من هذا المنطلق يجب أن يكون التفويض في حدود ما نص عليه قانون الذي أوجده، وأن يتسم بالوضوح، ويراعى فيه التسلسل الإداري[1] التنازلي، أي أن يكون من الأعلى إلى الأسف كأصل عام، وهذا المتعارف عليه.

ج- التفويض الجزئي

يقصد بالتفويض الجزئي(Partielle) أن المفوض لا يجوز له أن يفوض كافة سلطاته واختصاصاته إلى المفوض إليه، وإلاّ عد بأنه قد تنازل عن الوظيفة التي يشغلها وهذا ما لا يجيزه القانون، أي أن المفوض إليه لا يمارس سلطته التقديرية إلاّ في جانب محدود من اختصاصات المفوض وفي حدود ما يسمح به القانون، لذا تنص لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة السعودية[2] على ما يلي:" يجوز للوزير تفويض بعض صلاحياته بموجب نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بقدر حاجة العمل ووفقا لما يتناسب مع المركز الوظيفي للشخص المفوض".

د- منع تفويض الاختصاصات المفوضة

التفويض في القانون الجزائري والقوانين المقارنة لا يتم إلاّ مرة واحدة[3] لأنه مرتبط أساسا بوجود نص يجيز ذلك، وعليه لا يمكن للمفوض إليه أن يعهد بجانب من الاختصاصات المفوضة إليه إلى غيره(التفويض الجزئي) إلاّ إذا وجد نص قانوني يجيز للمفوض إليه أن يفوض غيره، وعليه إذا قام المفوض إليه بتفويض غيره دون وجود نص قانوني يجيز له ذلك عدت التصرفات التي قام بها المفوض إليه الثاني باطلة لأنها مورست خارج إطار القانون.

في هذا الإطار تنص لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة السعودية المشار إليها سابقا على ما يلي:" لا يجوز لمن فوضت إليه الصلاحيات أن يفوض غيره إلاّ بموافقة الوزير المختص"[4]، كما ينص القانون العماني الخاص بالتفويض والحلول في الاختصاصات على ما يلي:" لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فوض إليه"[5].

---

(1)- تنص المادة 181/هـ من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته على ما يلي: "يراعى في حالة تفويض الصلاحيات المبنية على التنسيب التسلسل الإداري".

(2)- المادة 2 من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة رقم 703/11722 المؤرخة في 22 /1427/11هـ.

(3)- أنظر: راضي ليلو مازن، مرجع سابق، ص 74.

(4)- المادة 5 من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة المشار إليها آعلاه.

(5)- المادة 6 من مرسوم بقانون رقم 17 لعام 2010 المتضمن اصدار قانون التفويض والحلول في الاختصاصات، المؤرخ في 23 فبراير 2010، ج ر، ع 906، فبراير 2010.

هـ- التفويض إجراء مؤقت

يتسم التفويض بطابعه المؤقت فالمفوض يمكنه أن ينهي تفويضه في أي وقت ومتى شاء ولو كان مرتبط بمده زمنية لم تنته بعد[1]، لأن السلطة ترتبط بالمسؤولية وجودا وعدما، والتفويض لا يعد تنازلا عن السلطة بل اشتراك فيها مع اتباع أسلوب الاشراف، والرقابة، والتوجيه[2]، ولهذا درج القانون والقضاء والفقه على مقولة" تفويض السلطة لا المسؤولية"، وفي هذا الصدد ينص القانون العماني[3] على ما يلي:" للأصيل أن يعقب على قرارات الصادرة من المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفى التفويض الأصيل من المسؤولية عما فوض فيه".

ثانيا: الشروط الخاصة

يقوم تفويض السلطة على الاعتبار الموضوعي في حين يقوم النوع الثاني الذي هو تفويض التوقيع على الاعتبار الشخصي وعليه فمن الشروط الخاصة لكل نوع من التفويض نذكر:

أ- نشر التفويض

القرارات الإدارية التنظيمية ومنها القرارات الإدارية الصادرة بناء على تفويض تحتاج إلى نشر وإلاّ كانت قرارات مشوبة بعدم المشروعية وقابلة للإبطال، لأنها صدرت من غير ذي صفة، وعليه فقرارات التفويض لا تفترض بل تخضع إلى النشر السليم حتى يعتد بها قانونا[4] وتكون لها حجية كاملة في مواجهة الكافة.

لذا يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون مكتوبا[5] أما في تفويض التوقيع فلا تشترط فيه الكتابة كأصل عام، وفي هذه النقطة يقول الأستاذ محمد فتوح عثمان" بناء على الشروط التي وضعتها المحكمة الإدارية العليا نرى أن القول بأنه لا يشترط أن يكون كتابيا بل يمكن أن يتم بأي صورة تريدها الإدارة"[6] أي أن التفويض عنده حتى وإن كان تفويض سلطة لا يشترط فيه الكتابة، فالأستاذ استند في

---

(1)- أنظر: حسن عبد الفتاح، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مطبعة الجلاء، القاهرة، 1979، ص 268.

(2)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 110.

(3)- المادة 7 من مرسوم بقانون رقم 17 لعام 2010 المتضمن اصدار قانون التفويض والحلول.

(4)- أنظر: قطيش عبد اللطيف، مرجع سابق ، ص 218.

(5)- تنص المادة 181/(و) من قانون الأردني رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته على ما يلي: تكون جميع الصلاحيات المفوضة محددة وخطية".

(6)- أنظر: عثمان محمد فتوح، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار للطباعة، 1986، ص 102.

رأيه على المبدأ القائل" الإدارة لا تتقيد في القيام بأعمالها المنفردة بشكل معين إلاّ إذا نص القانون على هذا الشكل[1]، وفي هذا المنحى تنص لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة السعودية[2] على ما يلي:" يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة واسم الموظف ومسمى وظيفته ومدة التفويض".

ب- ذكر طرفي التفويض في صلب قرار التفويض

يشترط في تفويض التوقيع إلزامية ذكر طرفي التفويض بذواتهم، وذلك بذكر لقب واسم وصفة المفوض إليه ومدة التفويض وتحديد الصلاحيات المفوضة بدقة في صلب قرار التفويض وإلاّ أصبح باطلا، أما في تفويض الاختصاص فلا يذكر طرفي التفويض لأن التفويض جاء عاما يشمل أوصافا غير محددة بذواتها، وعليه ينص القانون الجزائري المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم على ما يلي: " يجب ان يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه"[3].

كما تنص لائحة تفويض الصلاحيات في السعودية [4] المذكورة أعلاه- وإن لم تكن دقيقة في ضياغتها- على اشتراط ذكر إسم الموظف وهذا إن كان لازما في تفويض التوقيع، فإنه غير لازم في تفويض الاختصاص الذي يأتي عاما، أما مرسوم بقانون العماني[5] فكان أكثر وضوح بنصه على اشتراط ذكر اسم المفوض إليه في تفويض التوقيع فقط وهذا بالقول:" يجب أن يكون قرار التفويض مكتوبا، وواضحا وصريحا، وأن تحدد فيع صلاحيات المفوض إليه، وصفته الوظيفية، ومدة التفويض، وإسم الموظف إليه بالتوقيع".

الفرع الرابع: موقف التشريعات المقارنة من مسألة تفويض الاختصاص

قلنا سابقا بأن الاختصاص ليس حقا لصاحبه يتصرف فيه كما يشاء، وعليه فلا يمكن للمفوض أن يعهد باختصاصاته إلى أحد من مساعديه إلاّ إذا نص القانون على ذلك، وهذا هو السائد في فرنسا، والجزائر، ومصر، وغيرها من الدول التي تعتمد في سن قوانينها على القانون الفرنسي.

---

(1)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 315.

(2)- المادة 3 من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة المشار إليها آعلاه.

(3)- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 مايو 2006 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر، ع 23، الصادر بتاريخ 31 مايو 2006، ص 14.

(4)- المادة 3 من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة المشار إليها آعلاه.

(5)- المادة 5 من مرسوم بقانون رقم 17 لعام 2010 المتضمن اصدار قانون التفويض والحلول.

غير أن النظرة للتفويض في النظام الأنجلو أمريكي يختلف عن النظرة للتفويض في النظام الفرنسي، فالرئيس الإداري وفقاً للنظرة الأمريكية مثلاً لا يحتاج إلى نص قانوني يجيز له تفويض جانب من اختصاصاته بل يمكنه أن يعهد بها لبعض مرؤوسيه بمقتضى العرف طالما أنه هو صاحب السلطة الإدارية[1].

من هذا المنطلق نتعرض إلى موقف القانون الجزائري ثم القانون الفرنسي وبعض القوانين العربية من مسألة تفويض الإختصاصات التأديبية.

أولا: تفويض الاختصاص في القانون الجزائري

لم ينص الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ولا القوانين السابقة الملغاة على مسألة تفويض الاختصاصات في نطاق الوظيفة العمومية، وعليه يمتنع على السلطة التي لها صلاحيات التعيين والتأديب أن تقوم بتفويض الاختصاصات التأديبية إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بذلك، أما تفويض التوقيع فإن المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 مايو 2006 قد رخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ومن ثمّ مكّن هذا المرسوم الوزراء من تفويض توقيعهم بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير عام على الأقل[2]، أو مدير الديوان أو رئيس الديوان[3]، كما يمكن للوزراء كذلك تفويض توقيعهم بشكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير عام على الأقل بخصوص أوامر الدفع، والصرف، والمقررات الداخلية في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية، باستثناء التوقيع على القرارات الفردية والتنظيمية التي تبقى من صلاحيات الوزراء أو المديرون العامون بموجب قرار تفويض[4].

---

(1)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 106 هـ 1.

(2)- تنص المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 على ما يلي:"يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير عام على الاقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية".

(3)- تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات على ما يلي:"يفوض الوزير إلى مدير الديوان أو رئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحيلتهما"، ج ر، ع 26، الصادر بتاريخ 27 يونيو 1990، ص 853.

(4)- تنص المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المشار إليه سابقا على ما يلي:" يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على شكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الاثبات الخصة بالمصاريف وبيانات الارادات وكذا توقيع المقررات الداخلية في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهودة ها بصفة قانونية باستثناء ما يتخذ في شكل قرار".

إن سلطة التأديب متعلقة أساسا بسلطة التعيين، وإن التفويض في الاختصاص يقتضيه وجود نص قانوني يجيز ذلك، ولما كان من يملك سلطة التأديب يملك سلطة توقيف الموظفين عن العمل، فإن قيام الوزير أو الوالي أو المدير المؤهل بتفويض سلطته لشخص مساوي له في الدرجة أو أدنى منه درجة لأجل توقيف موظف مخطئ، وكان القانون لا يسمح بذلك، ثم عمد أحد المفوض له بإصدار قرار يُوقف من خلاله موظف عمومي عن العمل كان عمله هذا غير جائز قانونا لأنه صدر من شخص غير مؤهل قانونا لاتخاذه، فعلى سبيل المثال لا يجوز لأمين الجامعة العام أن يوقف أحد الموظفين لأنه لا يملك سلطة التعيين طبقا لما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري[1]، وهذا مرجعه أن المشرع الجزائري لم يفصل بين سلطة التعيين وسلطة ايقاف الموظفين.

ثانيا: تفويض الاختصاص في القانون الفرنسي

منح القانون الفرنسي للسلطة المختصة بالتعيين صلاحية تفويض سلطتها التأديبية في العقوبات البسيطة (اللوم والإنذار) دون العقوبات الجسيمة الأخرى وهذا من أجل تحقيق فعالية في المرافق العمومية[2]، ولما كان إجراء التوقيف عن العمل لا يتخذ إلاّ في حالة ارتكاب أخطاء جسيمة فمن الضروري حظر تفويض صلاحية توقيف الموظفين عن العمل، وهذا هو المعمول به في فرنسا، وما استقر عليه مجلسها للدولة.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي الذي اتخذ موقفا واضحا من خلال أنه منع على سلطة التعيين تفويض سلطتها في التوقيف لأي سلطة أخرى، قد سمح لها استثناءً أن تفوض اختصاصاتها في ايقاف الموظفين، وهذا في الحالات التالية:

- حالة الاستعجال والضرورة.
- حالة انتداب العاملين إلى جهة أخرى.
- حالة وجود نص في القانون يجيز الفصل بين سلطة التعيين وسلطة الإيقاف عن العمل.

---

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، ج ر، ع 13، الصادر بتاريخ 28 مارس 1990، ص 443-444.

(2)- أنظر: العنزي سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 304-305.

ثالثا: تفويض الاختصاص في القانون المصري

المتتبع لقوانين الدول العربية الخاصة بالخدمة المدنية أو تلك المتعلقة بالوظيفة العمومية نجد هناك قوانين لم تتعرض إلى مسألة جواز أو حظر تفويض الاختصاصات التأديبية كما هو الحل في القانون المصري الذي حدّد السلطة المختصة بالتأديب وسكت عن مسألة تفويض الإختصاصات التأديبية، أي أنه لم يعط موقفاً رافضاً أو مجيزاً لمسالة تفويض الاختصاصات التأديبية، أمام هذا الوضع انقسم الفقه المصري إلى اتجاهين الأول يجيز تفويض الاختصاصات التأديبية وعلى رأسهم جودت الملط، وسليمان محمد الطماوي، وثروت محمود، وغيرهم، وهؤلاء يقرون بإمكانية أن تقوم لسلطة المختصة(الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة) أو رئيس هيئة النيابة الإدارية بتفويض اختصاصاتهم التأديبية ومن ثم يمكن لكل شخص مفوض له هذه الصلاحية الحق في اصدار مقرر التوقيف عن العمل وحجتهم في ذلك:

– أمر التفويض قد أقره قانون رقم 42 لعام 1967 المتعلق بتفويض الاختصاصات لاسيما المادة 3 منه.

– جواز التفويض دون حاجة لوجود نص يجيز ذلك لأنه أمر مشتق من الموضوع الرئيسي الذي فوض فيه.

هذا الموقف المجيز لتفويض الاختصاصات التأديبية ساندته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري تخالف به ما ستقر عليه مجلس الدولة الرافض للتفويض الاختصاصات التأديبية لتعارضها مع الضمانات التأديبية، فقد أشارت في إحدى فتواها على ما يلي: "... كان المشرع في المادة 42 من قانون رقم 117 لعام 1985 قد منح مدير النيابة الإدارية سلطات الوزير المنصوص عليها في قانون نظام العاملين بالنسبة إلى الموظفين الإداريين والكتابيين بالنيابة الإدارية[1]... وقد خلا كل من قانون النيابة الإدارية وقانون العاملين في الدولة[2] من نص يجيز تفويض لمدير النيابة الإدارية– بصفته هذه أو بصفته بما له من سلطات الوزير – أن يفوض سلطاته التأديبية لغيرة فإنه يتعين الرجوع في هذا الشأن إلى أحكام القانون العام المنظم للتفويض في الاختصاصات سالفة الذكر خاصة

---

(1)– كان لمدير النيابة الإدارية في ظل قانون رقم 117 لعام 1958 الذي صدر في ظل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لعام 1951 سلطات الوزير استنادا لنص المادة 42، لكن بعد صدور قانون النيابة الادارية وقانون الخدمة المدنية رقم 47 لعام 1978 وقانون الخدم المدنية النافذ رقم 81 لعام 2016 قد سكتت كلها من تخويل رئيس هيئة النيابة الادارية سلطات الوزير.

(2)– المقصود قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لعام 1951.

المادة 3 منه ... فإن لمدير النيابة الإدارية أن يفوض أيا من الوكلاء العامين الأول أو الوكلاء العامين سلطاته التأديبية أو بعضها بالنسبة للعاملين المدنيين بالنيابة الإدارية، كما أن لهؤلاء سلطات تأديبية أصلية بالنسبة لطائفتي المستخدمين والعمال..."[1].

في حين قضت في فتوى أخرى حديثة نسبيا بالقول:" أن الثابت في فقه القانون الإداري أنه لم ينظر إلى حظر التفويض في الاختصاصات التأديبية على أنه من الضمانات التأديبية... وأن القاعدة أن المطلق يبقى على إطلاقه ما لم يقيد والعام يبقي على عموميته ما لم يرد ما يخصصه، ولا محاجة في ذلك بأن ولاية التأديب لها أهمية خاصة وطبيعة خاصة لأن هذه الأهمية تظل ولاية اصدار القرارات بصفة عامة..."[2].

سايرت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الموقف بالقول:" أنه إذا اقتصر التفويض على الأمر بالتحقيق أو التصرف فيه فإن المفوض إليه يملك الأمر بوقف الموظف الخاضع للتحقيق"[3].

كما قضت في فتوى أخرى بشأن تفويض المحافظ للاختصاصاته التأديبية استنادا على نص المادة 31 من نظام الادارة المحلية رقم 43 لعام 1979 على ما يلي:" يجوز للمحافظ أن يفوض نوابه في الاختصاصات التأديبية وأن ما يصدر منهم في هذا الخصوص من قرارات ينفذ دون حاجة إلى اعتماد من قبله، إذ لا يجوز له بعد التفويض أن يعقب على ما صدر من هؤلاء فيما فوضوا فيه من اختصاصات"[4].

أما الاتجاه الفقهي الرافض فقد أخذ به جانب من الفقه[5]، ومجلس الدولة، وكذلك المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها وحجتهم في ذلك:

---

(1)- الفتوى رقم 365/6/86 جلسة 1987/5/20 مشار إليه في مرجع: طنطاوي ممدوح، مرجع سابق، ص 612-613.

(2)- الفتوى رقم 744 بتاريخ 1998/7/7 مشار إليه في مرجع: أبو العينين ماهر، التأديب في الوظيفة لعامة= دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 372.

(3)- القرار الصادر بتاريخ 1965/6/10 مشار إليه في مرجع: الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، ص 360.

(4)- الفتوى رقم 214/2/86 جلسة 1990/12/5 مشار إليه في مرجع: طنطاوي ممدوح، مرجع سابق، ص 309-312.

(5)- أنظر: جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة الأولى، 2004، ص 410.

– تحديد الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية يتنافى أو يتعارض مع التفويض العام في الاختصاصات المنصوص عليها في القانون رقم 42 لعام 1967 بشأن التفويض في الاختصاص.

– اقرار المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها على حظر تفويض الاحتصاصات التأديبية، وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا:" ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلاّ بهذه الأوضاع، وترتيبا على ذلك تواترت التشريعات المنظمة لشؤون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين على سبيل الحصر، ولم تخول هذه السلطات التفويض في اختصاصاتها، ومن ثم لا يجوز للسلطات التأديبية أن تنزل عن هذا الاختصاص أو التفويض فيه تحقيقا للضمانات التي توخاها المشرع باعتبار أن الشخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء محل اعتبار، وعليه يتعين أن تتولى كل سلطة الاختصاص المنوط بها دون أن يكون لها الحق في الخروج عليه صعودا أو نزولا، والقول بغير ذلك يؤدي إلى الخلط بين الاختصاصات المحددة لكل سلطة تأديبية، ويمتنع لذلك قانونا ومنطقا الخروج على هذا التقسيم والأخذ بنظام التفويض في الاختصاص المنصوص عليه في القانون رقم 42 لعام 1967 في شأن التفويض في الاختصاص ذلك أن تحديد الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية يتنافى مع التفويض في الاختصاصات المنصوص عليه في القانون رقم 42 لعام 1967 وبالتالي لا يجوز الجمع بين هذين النظامين ذلك لأنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للجزاءات التأديبية لا يجوز الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم 42 لعام 1967 سالف البيان"[1][2].

رابعا: تفويض الاختصاص في القانونين الموريتاني والسوداني

لقد نص القانون الموريتاني[3] على ما يلي: " يجوز للوزير أن يفوض بموجب مقرر سلطة التأديب الوكلاء العقدويين للأمين العام.

---

(1)– حكمها في الطعن رقم 2216، س 40 ق، جلسة 1998/02/14 مشار إليه في مرجع: أبو العينين ماهر، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 360.

(2)– حكمها في الطعن رقم 1584 السنة 32 قضائية جلسة 1987/12/08 مشار إليه في مرجع: طنطاوي ممدوح، مرجع سابق، ص 683.

(3)– المادة 3 من المرسوم رقم 2014/168 الصادر بتاريخ 2014/11/07 المحدد لشروط تفويض السلطة في مجال العقوبات المطبقة على الوكلاء العموميين العقدويين.

غير أن الفصل بسبب خطأ جسيم دون إشعار مسبق أو تعويض لا يجوز تفويضه.

ويجوز للأمين العام أن ينيب عنه في السلطة التأديبية المدريين المركزيين فيما يعني الوكلاء العقدويين الخاضعين لسلطتهم".

في حين ينص القانون السوداني[1] على تفويض السلطات باستثناء تلك المتعلقة بإعادة النظر في قرار المحاسبة وذلك بالقول:" يجوز للسلطة المختصة أن تفوض أياً من سلطاتها الواردة في هذا القانون فيما عدا المادة 28 لأي عامل تابع لها بالشروط والضوابط التي تراها مناسبة"[2].

خامسا: تفويض الاختصاص في قوانين بعض دول الخليج العربي

من قوانين الخدمة المدنية المقارنة التي نصت على جواز تفويض الاختصاصات التأديبية نجد القانون البحريني[3] الذي نص على تفويض الاختصاصات والمهام بالقول:

– يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض رئيس الديوان في مباشرة أي من اختصاصاته أو مهامه المخولة إليه بموجب أحكام هذا القانون.

– يجوز للديوان[4] أن يفوض الجهات الحكومية[5] في مباشرة أي من اختصاصاته أو مهامه المخولة إليه بموجب أحكام هذا القانون.

– يجوز للسلطة المختصة[6] أن تفوض من تراه مناسبا من شاغلي الوظائف العليا أو من يعادلهم في ذات الجهة في مباشرة أي من اختصاصاته أو مهامها المخولة إليها بموجب أحكام هذا القانون.

كما نص قانون الخدمة المدنية السعودي على تفويض الصلاحيات [7]، ثم جاءت لائحة تفويض الصلاحيات المشار إليها أعلاه، والتي مكّنت الوزير–دون نائبه– صلاحية تفويض جانب من

---

(1)– المادة 38 من هذا القانون قانون محاسبة العاملين السوداني لعام 2007 المشار إليه سابقا.

(2)– تنص المادة 28 من هذا القانون على ما يلي:" يجوز لرئيس الوحدة من تلقاء ذاته أو بناء علي طلب من العامل المحكوم عليه إيجازيا أن يعيد النظر في قرار المحاسبة المعني وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره.".

(3)– المادة 5 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010.

(4)– الديوان بحسب المادة 2 من القانون المذكور هو: ديوان الخدمة المدنية.

(5)– جهات حكومية وفق المادة 2 من القانون المذكور هي: كل وزارة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة أو هيئة أو مجلس أو جهاز تكون ميزانيته أو جزء منها ضمن الميزانية العامة للدولة والمنشأ بموجب قانون أو مرسوم.

(6)– السلطة المختصة في حكم المادة 2 من القانون المذكور هو: الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية المختصة.

(7)– المادة 31 من قانون الخدمة المدنية رقم 49 الصادر بتاريخ 1397/07/10.

اختصاصاته بناء على قرار مكتوب صادر منه[1]، كما صدر الأمر السامي المتعلق بتفويض التوقيع[2].

كما أجاز القانون الأردنيتفويض الاختصاصات حيث يمكن لرئيس الوزراء أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة، للوزير كذلك أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية، في حين يجوز للأمين العام أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية[3]، أما الفقرتين (د/1) و(د/2) فقد نصتا على أن رئيس مجلس أي هيئة أو سلطة يمارس صلاحيات الوزير، وفي غير هذه الحالة يعين رئيس الوزراء أي وزير أو من يراه مناسباً لممارسة هذه الصلاحيات، كما يمارس المدير التنفيذي في الدائرة صلاحيات الأمين العام، وفي غير هذه الحالة يعين الوزير أياً من أعضاء المجلس المتفرغين فيها لممارسة صلاحيات الأمين العام، هذه الصلاحيات المخوله لهؤلاء بعد تعيينهم وتسميتهم يجب أن تخضع لأحكام هذا النظام.

كما يعين الوزير أحد كبار موظفي الدائرة لممارسة صلاحيات الأمين العام المقررة بموجب أحكام هذا النظام في غير الحالات الواردة البند(2) من هذه الفقرة[4].

أما القانون العماني[5] فقد نص على ما يلي:" لرئيس الوحدة[6] أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل ، ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه ، فإذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه".

---

(1)- تنص المادة 1 من لائحة تفويض الصلاحيات المشار إليها سابقا على ما يلي: " يكون لنائب الوزير ما للوزير من الصلاحيات الواردة بنظام الخدمة المدنية إلاّ ما احتفظ به الوزير من صلاحيات".

(2)- الأمر السامي رقم 7/ ب/8212 الصادر بتاريخ 1425/02/13 هـ.

(3)- المادة 181 من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(4)- هذه الحالة أضيفت بموجب نظام معدل لنظام الخدمة المدنية رقم 132 لعام 2015، ج ر،ع 5375 الصادر بتاريخ 2015/12/31.

(5)- المادة 110 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(6)- رئيس الوحدة في حكم المادة 2 من القانون المذكور هو: الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة.

غير أن القانون العماني لم يجار هذه القوانين فيما ذهبت إليه في تحديد السلطات المفوَّض إليها وجاء نص المادة 110 المشار إليه أعلاه عاما يجعل من رئيس الوحدة هو المرجع في تحديد من هو الشخص الذي يعهد له سلطة توقيف الموظفين عن العمل، وفي هذا الصدد يقول أحد الأساذة منتقدا هذا الوجه من المشرع العماني:" ونرى أن هذا التوجه(أي أن القانون العماني لم يحدد السلطة التي يتم إليها التفويض) لا ينسجم مع كون التفويض ليس أصلا عاما وإنما هو نظام استثنائي فرضه الواقع، لذلك يجب أن تكون له شروط محددة وحدود معروفة سلفا لكي يتم الالتزام بها عند ممارسته، لذلك نقترح على المشرع العماني أن يعالج هذا النقص التشريعي بأن يحدد من يجوز أن تفوض إليه الاختصاصات، وذلك بأن تفوض إلى الموظف الأدنى مباشرة من الأصيل في الدرجة الوظيفية، أي أن يكون التفويض على درجة واحدة"[1].

نحن وإن نرى وجاهة هذا الرأي فيما ذهب إليه إلاّ أن هذا النقد لم يدم طويلا حتى صدر مرسوم سلطاني رقم 17 لعام 2010 السابق ذكره، والذي خوّل للوزير ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات العام سلطة تفويض بعض اختصاصاتهم أو توقيعهم إلى الأمناء العامين ووكلاء الوزارات ومديري العموم ومن في حكمهم، باستثناء الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية أو التي تنص القوانين على أنها من سلطات الأصيل وحده التي لا يجوز تفويضها، كما لا يجوز التفويض بالتوقيع على القرارات ذات الطبيعة السياسية والتشريعة وهذا ما أشارت إليه المادتين الثالثة(فيما يخص تفويض الاختصاصات) والمادة الرابعة(فيما يخص تفويض التوقيع) من هذا المرسوم السلطاني، لذا يبقى فقط تعديل المادة 110 من القانون العماني رقم 120 لعام 2004 وهذا بإضافة السلطات المفوض إليها كما فعل المشرع الأردني والسوداني والبحريني على سبيل المثال،لاسيما أن المادة 2/117 من القانون رقم 120 لعام 2004 قد نصت على ما يلي:" يجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة وبما لا يجاوز خمسة عشر يوما في السنة".

إذا هذا النص قد أجاز لرئيس الوحدة أن يفوض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر التصرف في المخالفات البسيطة دون الجسيمة ومن ثم فقد حدد السلطات المفوَّض إليها أمر توقيع العقوبات البسيطة

---

(1)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، المرجع السابق، ص 317.

ولم يذكر إجراء توقيف الموظف عن العمل لأنه إجراء لا يُتخذ إلاّ في حالة ارتكاب أخطاء جسيمة أو جريم من جرائم القانون العام، وعليه ومن هذا الباب لا يجوز لرئيس الوحدة أن يفوض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر سلطة توقيف الموظفين الخاضعين تحت سلطته ما دام المرسوم المذكور أجاز التفويض ولكنه لم يذكر من هم السلطات المفوض إليهم أمر التوقيف لوجود تحقيق جاري مع الموظف، لأن المرسوم السلطاني رقم 17 لعام 2010 جاء عاما كما رأينا سابقا.

يستفاد من النصوص المستقات من بعض القوانين المقارنة بأنها أجازت التفويض في مجال توقيف الموظفين عن العمل غير أنها اختلفت فيما بينها بشأن تحديد الجهة أو السلطة التي يعهد إليها بهذا التفويض، فمثلا حدد القانون البحريني السلطات المفوَّض إليها سلطة توقيف الموظفين هو رئيس الديوان إذا كان المفوِّض هو رئيس مجلس الوزراء، والجهات الحكومية إذا كان المفوِّض هو رئيس ديوان وشاغلي الوظائف العليا أو من يعادلهم في ذات الجهة إذا كان المفوِّض هو السلطة المختصة، كما حدد القانون الأردني السلطات المفوَّض إليها وهي أي وزير ذي علاقة إذا كان المفوِّض هو رئيس الوزراء، والأمين العام أو أي من كبار موظفي الدولة في المركز أو المحافظات أو الألوية إذا كان المفوِّض هو الوزير وأي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية إذا كان المفوِّض هو الأمين العام، أما في السودان فإن السلطات المفوَّض إليها سلطة توقيف الموظفين هو الأمين العام(المفوِّض هو الوزير)، غير أن القانون العماني لم يجار هذه القوانين فيما ذهبت إليه في تحديد السلطات المفوَّض إليها وجاء نص المادة 110 المشار إليه أعلاه عاما يجعل من رئيس الوحدة هو المرجع في تحديد من هو الشخص الذي يعهد له سلطة توقيف الموظفين عن العمل.

إلى جانب هذه القوانين التي تجيز التفويض في مجال ايقاف العاملين، هناك تشريعات أخرى تحظر ذلك، ومنها القانون الفرنسي، والقانون الجزائري، والقانون المغربي، وهذا على سبيل المثال لا الحصر.

بعد عرضنا لمختلف القوانين الوظيفة العمومية وقوانين الخدمة المدنية المقارنة نقول بأن الرأي[1]

---

(1)- يقول الأستاذ المتيوتي صالح ابراهيم ما يلي:" والذي نراه أن الرأي المعول عليه هو ما قضت به المحكمة الادارية العليا في مصر في أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلاّ بهذه الأوضاع، وإنه حيث وجد التنظيم الخاص في تحديد الاختصاصات التأديبية لا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام، لذلك ليس للسلطات التأديبية في التشريعات الوظيفية العربية عند عدم وجود النص الصريح القيام بتفويض اختصاصاتها التأديبية إلى جهة أخرى "، مرجع سابق، ص 320-321

عندنا بشأن تفويض الإختصاصات التأديبية هو إذا نص القانون صراحة على تفويض هذه الإختصاصات مع تحديد السلطات المفوَّض لها فالمشكل لا يطرح، أما إذا جاء نص التفويض عاما أو خلا القانون الأساسي المطبق على الموظفين على تفويض الاختصاصات التأديبية من ذكر السلطات المفوَّض لها أمر ممارسة هذه الاختصاصات في هذه الحالة يصبح أمر تفويض الاختصاصات التأديبية أمر غير مسموح به قانونا لأنه يتعارض مع ضمانات التأديب لأن نطاق التأديب نطاق خاص لا يجوز التفويض فيه إلاّ بنص صريح يحدد السلطة التي يتم تفويض إليها، كما يؤخذ فيه بالتفسير الضيق للنصوص لتكريس ضماناته لأنه نظام يمس بحقوق وحرية الموظف[1].

المطلب الثاني

السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب قواعد الحلول

تعتبر قاعدة الحلول طريق استثنائي وخروج مشروع عن المبدأ العام في الاختصاص الشخصي الذي يقضي بأن صاحب الاختصاص الأصيل هو وحده الذي يمارسه، وللوقوف على فهم معنى هذه القاعدة ينبغي علينا تعريفها ثم نحدد شروط تطبيقها وموقف التشريعات المقارنة منها.

الفرع الأول: تعريف الحلول

يقصد بالحلول (La Suppléance): " قيام من يحدده القانون– بحكم وظيفته– بممارسة كافة اختصاصات أحد المختصين في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره"[2].

كما عرفه آخر بأنه:" أن يحل موظف مكان موظف آخر ليقوم بكل الاختصاصات التي كان يقوم بها الأول وتكون سلطاته هي سلطات الأصيل"[3].

في حين عرفت الموسوعة العربية للقانون الحلول بالقول:" أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك وتكون سلطته هي سلطات الأصيل عنها"[4].

---

(1)– أنظر: أبو العينين ماهر، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 374، وأنظر كذلك: العنزي سعد نواف، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 310–311.

(2)– أنظر: الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 108.

(3)– أنظر: طلبة عبدالله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق، 1980، ص 268.

(4)– أنظر: عبد الهادي عباس، الموسوعة العربية للقانون، المجلد السادس، مرجع سابق، ص 703.

استنادا لمختلف التعاريف السابقة نقول بأن التفويض الاختصاص يختلف عن الحلول في الاختصاص في النواحي التالية:

- يشمل الحلول في الاختصاص كافة الاختصاصات، أما التفويض في الاختصاص فيكون جزئي أي يشمل بعض اختصاصات المفوض(سلطات الحلول أوسع عن سلطات التفويض).
- الحلول يتم بقوة القانون(نص قانوني) ومن ثم فكل حلول لم ينظمه القانون عدّ مستحيلا[1]، أما التفويض في الاختصاص فهو عمل إداري انفرادي يقوم به المفوض من تلقاء نفسه(قرار إداري).
- في الحلول يكون صاحب الاختصاص غائبا بسبب عجزة عن ممارسه مهامه(عطلة، أو مرض)، أما في التفويض فيكون صاحب الاختصاص الأصيل(المفوِّض) حاضرا لا غائبا.
- القرارات التي تصدر في إطار الحلول هي قرارات لها قوة القرارات التي من المفروض أن تصدر من الأصيل، أما القرارات الصادرة بناء على تفويض فهي قرارات ترتبط بالمركز الوظيفي (درجة أو رتبة) للمفوض إليه الذي هو أقل من مركزا وظيفيا عن المفوض، أي أن القرارات الموظف الحال أقوى درجة من تلك القرارات التي يصدرها المفوض إليه، فمثلا إذا ستحال على وزير التعليم العالي ممارسة مهامه لحادث طارئ فحل محله وزير الشباب والرياضة مؤقتا، وعليه فإن القرارات الصادرة عن وزير الشباب والرياضة عن طريق قاعدة الحلول هي أقوى درجة من تلك التي يصدرها مدير الجامعة بناء على تفويض من وزير التعليم العالي[2].
- لا ممارسة للحلول إلاّ في وجود مانع مؤقت يحول دون ممارسة المهام منصوص عنها في التشريع المنظم للاختصاص، وفي حالة عدم وجود نص يقر به كان الحلول مستحيلا[3]، على خلاف التفويض ذي الطبيعة المؤقتة الذي يمارس في حدود ما نص عليه القرار الصادر عن السلطة المفوِّضة كما أنه يمتاز بالقابلية للسحب في أي وقت.

---

(1)- أنظر: الطماوي محمد سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 325.

(2)- استحال على وزير التعليم العالي رشيد حراوبية ممارسة مهامة بسبب ظرف سياسي فقام رئيس الجمهورية بتكليف وزير الشباب والرياضة الهاشمي جيار بممارسة اختصاصات وزير التعليم العالي لفترة مؤقتة.

(3)- استقالة رئيس الجمهورية الشادلي بن جديد (جانفي 1992) وغفلة واضعي دستور 1989 عن تنظيم هذه الثغرة نتج عنها شغور المنصب، فلا ممارسة لمبدأ الحلول للاستحالة تطبيقه (لا يوجد نص ينظم حالة الاستقالة مع شغور منصب رئيس الجمهورية).

الفرع الثاني: شروط تطبيق قاعدة الحلول

لتطبيق قاعدة الحلول في النظام التأديبي يجب توافر الشروط التالية:

أولا: وجود ظرف طارئ يحول دون ممارسة صاحب الاختصاص الأصيل لاختصاصاته.

مؤدى هذا الشرط هو أن يحدث للأصيل أو صاحب الاختصاص عارض يمنعه من القيام بمهامه سواء كان عجزا لسبب طبي أو أي حدث أخر يعوقه على ممارسة أعمال وظيفته، وفي هذا الصدد تنص المادة 9 من المرسوم السلطاني رقم 17 لعام 2010 المشار إليه أعلاه على ما يلي:" يكون الحلول محل الوزراء ومن في حكمهم في حالة غياب بعضهم أو وجود مانع يحول دون ممارستهم اختصاصاتهم بمقتضى أمر من جلالة السلطان".

ثانيا: توافر أحد أسباب العجز

معنى هذا الشرط هو أن تتحقق أحد أسباب العجز عن ممارسة الاختصاصات المحددة في القانون، سواء كان عجزا مؤقتا مرده غياب صاحب الاختصاص الأصيل لوجوده في إجازة أو كان العجز دائما بسبب مرض ألمّ به استحال معه مزاولة العمل، هنا يحل الموظف الحال محل صاحب الاختصاص الأصيل في مباشرة الاختصاصات المحالة إليه بقوة القانون.

ثالثا: وجود نص في القانون يجيز الحلول.

يقصد بهذا الشرط، كل حلول لا يقترن أو يرتبط بنص قانوني(تشريعي- لائحي) ينظمه يصبح مستحيلا، وتجسيده في أرض الواقع غير ممكن وإلاّ كنا أمام حالة اغتصاب السلطة، وعليه لا حلول إلاّ بقوة القانون.

رابعا: وجود تقارب في المستوى الوظيفي وفي طبيعة الاختصاصات

يفهم من هذا الشرط أنه حتى يعتد بالحلول يجب أن يراعي المستوى الوظيفي المتقارب بين الأصيل الغائب وبين الحال، وكذلك طبيعة الاختصاصات[1]، وهنا ينص المرسوم السلطاني العماني على ما يلي:" تصدر الجهات المشار إليها في المادة(1) القرارات المنظمة لحلول الموظفين محل بعضهم في حالة الغياب أو وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاصات، ويراعى في ذلك التقارب في المستوى الوظيفي وفي طبيعة الاختصاصات[2].

---

(1)- المادة 10 من المرسوم السلطاني العماني رقم 17 لعام 2010 السابق الإشارة إليه.

(2) - الجهات المشار إليها في المادة 1 من هذا المرسوم السلطاني هم: الوزارات والوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة إلاّ ما استثني منها بنص خاص.

الفرع الثالث: موقف التشريعات المقارنة من قواعد الحلول

لقد نصت بعض الدساتير العربية عن قاعدة الحلول وحذت حذوها قوانين الوظيفة العمومية في عدة دول[1]، فعلى سبيل المثال نص القانون المصري على ما يلي: "عند غياب شاغل وظيفة من وظائف القيادية والإدارة الاشرافية عن العمل، يحل محله في مباشرة واجبات ومسؤوليات وظيفته من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية ما لم تُحدد السلطة المختصة من يحل محله، على أن يكون من ذات مستواه أو من المستوى الأدنى مباشرة"[2].

هذه المادة نصت بوضوح على قاعدة الحلول أما القانون الملغى رقم 47 لعام 1978 فقد نص على الحلول والإنابة معا[3]، فالحلول يكون بحكم القانون أما الإنابة فتتم بقرار إرادي صادر عن سلطة مختصة كما سنرى.

في حين اعترف القانون الأردني[4] بقاعدة الحلول حيث قضى بالقول:" إذا تغيب رئيس اللجنة المركزية أو أي من أعضائها عن دائرته أو انقطع عن ممارسة وظيفته فيها لأي سبب يحل محله في اللجنة من ينوب عنه في ممارسة مهام وظيفته في دائرته"[5].

ثم أضاف هذا القانون[6] بالقول:" مع مراعاة ما ورد في الفقرة(ج) من هذه المادة إذا تغيب أمين عام الدائرة المعنية أو من ينوب عنه في ممارسة مهام وظيفته عن الاجتماع يؤجل النظر في الموضوع المتعلق بدائرته للاجتماع الذي يليه وفي حالة تغيبه مرة أخرى تقوم اللجنة ببحث الموضوع المتعلق بدائرته واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه"[7].

كما نص هذا القانون [8] كذلك على ما يلي: " يجوز للوزير بناء على تنسيب الأمين العام تكليف

---

(1)- المادة 84 من الدستور المصري لعام 1971 المعدل، وكذلك المادة1/(ب) من دستور البحريني لعام 1973 المعدل.

(2)- المادة 34 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(3)- تنص المادة 57 من قانون 47 لعام 1978 على ما يلي: " في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا، يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مياسرة".

(4)- المادة 37/(ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(5)- هي نفسها الفقرة التي كانت موجودة في ظل القانون الملغى رقم 30 لعام 2007.

(6)- المادة 37/(د) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(7)- نفس الفقرة التي كانت سائدة في ظل القانون الملغى رقم 30 لعام 2007.

(8)- المادة 39/(ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

أحد كبار موظفي الدائرة للقيام بأعمال رئيس اللجنة في حال تعذرت رئاسة الأمين العام للجنة لأي سبب من الأسباب وذلك في القضايا المتصلة بإجراءات التعيين"[1].

القانون الأردني نص على أن تحل محل الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل جهة أخرى لتمارس هذا الاختصاص الذي هو في الأصل يعود للجهة التي أناط بها القانون سلطة ممارسته، وهذا بسبب مانع يعود إما إلى مرض أو أي عارض أيا كان يجعل من صاحب الاختصاص الأصيل يمتنع عن القيام به، غير أن هناك دول أخرى لم تنص قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية فيها على قاعدة الحلول كما هو الحال في الجزائر، والمغرب وتونس وليبيا وموريتانيا والبحرين وقطر وعمان والسعودية وفلسطين وسودان وهذا النقص يجب أن يستدرك مستقبلا[2] فما العمل؟ هل عدم التنصيص على قاعدة الحلول من قبل المشرع يجعل من أمر إحلال سلطة إدارية محل السلطة صاحبة الاختصاص غير ممكن بصفة مطلقة؟ أم أن هناك مبادئ أخرى ينبغي اللجوء إليها للتصدي لسكوت المشرع؟ هل يمكن للسلطة التي حلت محل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل أن توقف موظفا عن العمل؟

للإجابة عن هذه التساؤلات نتعرض إلى قاعدة الإنابة في الاختصاص.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بقرار التوقيف عن العمل بموجب قواعد الإنابة

في بعض الحالات نجد قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية في عدة دول قد أغفلت النص على قاعدة من يحل محل الأصيل أو أنها لم تحدد نائبا للأصيل هنا نكون أمام إنابة في الاختصاص، لذا ينبغي علينا تقديم تعريفا لها ثم نحدد شروطها وموقف التشريعات المقارنة منها.

الفرع الأول: تعريف الإنابة في الاختصاص

أطلقت بعض التشريعات العربية المقارنة مصطلح الوكالة على الإنابة الإدارية (L'intérim)[3] غير أن هذه التسمية قد انتقدت من بعض الأساتذة لأن الوكيل في نظرهم لا يتعرض إلى أي جزاء تأديبي

---

(1)- هذه الفقرة جديدة لم تكن موجودة في القانون الملغى رقم 30 لعام 2007.

(2)- يقول الأستاذ صالح ابراهيم المتيوتي ما يلي:" لذلك كان على المشرع البحريني معالجة النقص الذي يعتري قانون الخدمة المدنية بصدد حالة الحلول بوضع النصوص التي تنظم حالة غياب الموظف صاحب الاختصاص الأصيل، أسوة بالمشرع المصري"، مرجع سابق، ص 322.

(3)- الإنابة القضائية هي:" إجراء من إجراءات التحقيق يمكن لقاضي التحقيق أو جهات الحكم اللجوء إليه كلما كان ذلك ضروريا ومفيدا في مجريات التحقيق من أجل إظهار الحقيقة"، أنظر: على جروة، الموسوعة في الإجراءات الجزائية، المجلد الثاني، في التحقيق الإبتدائي، 2006، ص 546.

إذا ما رفض الوكالة التي هي مجرد عقد يقتضي إلتقاء إرادتين، أما في الإنابة التي هي تكليف إداري لا يمكن للموظف المكلف رفض القيام بمهامه وإلاّ تعرض للمساءلة التأديبية[1].

أولا: في الفقه العربي

عرف بعض الفقه الإنابة في الاختصاص بأنها:" أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون"[2].

وفي نفس السياق عرفها آخر بأنها:" أن يعهد الرئيس الإداري الأعلى إلى موظف آخر يختاره بكافة اختصاصات الأصيل الغائب"[3].

كما عرفها آخر بأنها:" عبارة عن تكليف إدري تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة نظرا لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير إلى وظيفته أو تعيين خلف له"[4].

هذا التعريف هو نفسه التعريف الذي جاء في الموسوعة القانونية حيث عرّفت الإنابة بأنها:" تكليف إداري تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفة معينة لتغيب شاغلها الأصيل لسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير"[5].

ما يلاحظ عن التعريف الثالث والرابع هو أنهما جعلا الإنابة في حكم التكليف غير أن الواقع يقر عكس ذلك إذ أن الإنابة تكون برضا المكلف ورغبته في القيام بأعمل وظيفة الأصيل الغائب في حين التكليف هو أمر يكون بدون رضا الشخص المكلف وإلاّ عدّ إنابة، وهو طريق استثنائي لشغل الوظيفة العمومية مثل تكليف في اطار الخدمة المدنية للاطباء في الجزائر ولهذا تم تعريف التكليف بأنه:" تعيين شخص في احدى الوظائف العامة بناء على قرار صادر من الجهة الادارية بدون رضاء الشخص المكلف"[6].

---

(1)- أنظر: الشطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 488.

(2)- أنظر: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 109.

(3)- أنظر: عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 140.

(4)- أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 488.

(5)- أنظر: الشربجي جميلة، الموسوعة القانونية، متاحة على الربط:

http://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1nid=163349

(6)- أنظر: خاطر شريف يوسف حلمي، مرجع سابق، ص 65.

ثانيا: في الفقه الفرنسي

عرف بعض الفقهاء الفرنسيين الإنابة بأنها:" الحالة التي يكلف فيها الموظف العام مؤقتا بأعباء مهام موظف آخر لوجوده في حالة غياب أو بعد انتهاء خدمته لحين مباشرة الخلف مهام الوظيفة"[1].

في حين عرفها آخر بأنها:" الحالة التي يكلف فيها الشخص مؤقتا بالحلول محل صاحب الاختصاص طيلة فترة غيابه أو في الفترة الواقعة ما بين انتهاء خدمته ومباشرة الخلف المعين مهام الوظيفة"[2].

بعد عرضنا لهذه التعاريف نقول بأن الإنابة هي:" أن يعهد الرئيس الإداري الأعلى إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفة معينة بسبب غياب الأصيل الذي لا يوجد من يحل محله بحكم القانون".

من هذا التعريف نستنتج بأن للإنابة شروط ينبغي توافرها وهذا ما سوف نبينه الآن.

الفرع الثاني: شروط تطبيق الإنابة في الاختصاص

يشترط في الإنابة الشروط التالية:

أولا: شغور الوظيفة

يقصد بهذا الشرط أن تكون هناك وظيفة شاغرة بسبب غياب الأصيل لدواعي حدوث موانع وقتية، كالمرض الذي لا يستحيل معه ممارسة الاختصاص، أو دائمة تحول دون ممارسة الاصيل لأعمال وظيفته بصفة نهائية كالإقالة مثلا، في هذا الصدد ينص القانون الأردني[3] وتعديلاته على ما يلي:" اذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب، فيجوز اشغالها بالوكالة من موظف آخر من موظفي الدائرة نفسها او من دائرة أخرى عند الضرورة للقيام بمهام تلك الوظيفة واعمالها بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد على سنة " .

ثانيا: صدور قرار تعيين النائب الذي يحل محل الاصيل الغائب

مؤدى هذا الشرط هو أن يصدر قرار تعيين النائب لممارسة اختصاصات الأصيل الغائب لمدة محددة من الجهة المختصة المحددة بنص القانون إن وجد، أو من الرئيس الإداري الأعلى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك، قرار التعيين هذا يذكر فيه تسمية النائب ومدة الإنابة والسلطات المخول له ممارستها.

---

(1)- Debbach (ch), institutions et droit administratif, tome 2, p.u.f, paris, 1985, p 155.

(2)- De Laubadere (A), traité de droit administrtif, paris, lgdj, p 686.

(3)- المادة 92/ أ من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

ثالثا: درجة وفئة الموظف النائب لا تقل عن درجة وفئة الأصيل الغائب كأصل عام

نعني بهذا الشرط أن تكون درجة الموظف النائب هي نفسها درجة الأصيل الغائب أو تقل عنها درجة واحدة فقط.

رابعا: عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول

يقصد بهذا الشرط أنه إذا وجدت نصوص قانونية تتوقع الحلول أي أن القانون حدّد مسبقا الموظف الحال الذي يحل محل الأصيل الغائب فلا يمكن اللجوء إلى أحكام الإنابة وإلاّ عددت القرارات الصادرة بناء على الإنابة قرارات كاشفة لا منشئة[1].

بناء على ما سبق ذكره نقول بأن هناك اختلاف بين التفويض والإنابة والحلول نوجزها كالآتي:

- النائب يمارس الاختصاصات التي كُلف بها في غياب الأصيل أو صاحب الإختصاص بسبب مانع مؤقت أو دائم، وكذلك في الحلول يكون صاحب الاختصاص غائبا بسبب عجزة عن ممارسه مهامه أما في التفويض فتتم ممارسة الاختصاصت المفوضة بحضور المفوِّض.
- الأعمال الصادرة عن النائب أو الحال لها نفس مرتبة الأعمال الصادرة عن الأصيل الغائب، أما تلك التصرفات أو الأعمال الصادرة عن المفوَّض إليه فتأخذ مرتبتها بحسب طبيعة نوع التفويض كما أسلفنا القول.
- الحلول لا يقتضي تسمية الموظف الحال الذي يحل محل الأصيل الغائب ولا يلزم تأهيله لأنه محدد ومؤهل مسبقا بنص القانون، فيتحقق الحلول بتحقق واقعة إنشائه وهي واقعة الغياب أو العجز عن ممارسة المهام بصفة نهائية، أما في الأنابة فينبغي ذكر تسمية النائب ومدة الإنابة وتحديد الصلاحيات التي يمكنه ممارستها[2]، ولكن في التفويض فذكر الصفة الوظيفية يكون في تفويض الاختصاص فقط أما في تفويض التوقيع فيشترط اسم وصفة المفوض إليه ورتبته.

الفرع الثالث: موقف التشريعات المقارنة من الإنابة في الاختصاص

لم ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سواء الأمر رقم 06-03 أو القوانين الأخرى التي صدرت قبله على الإنابة، وأمام هذا الخلو في النص عليها نطرح السؤال التالي: هل يجوز للموظف الذي كلّف بأعباء وظيفة أخرى مؤقتا من توقيف الموظف عن العمل؟

---

(1)- أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 489.

(2)- المرجع السابق، ص 490.

قبل الإجابة عن هذا السؤال نتعرض إلى موقف بعض القوانين المقارنة من مسألة التنصيص عن الإنابة، نقول من قوانين الخدمة المدنية العربية التي نصت على الإنابة نجد قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 الذي استعمل مصطلح الوكالة في نص المادة 92، وهذه تسمية غير سليمة لأن الوكيل يمكنه رفض الوكالة دون مساءلة تأديبية عن هذا الرفض، لكن النائب لا يمكنه رفض قرار التكليف وإلاّ تعرض للمؤاخذة التأديبية كما أسلفنا القول.

ينص القانون الأردني رقم 82 لعام 2013[1] وتعديلاته على ما يلي:" اذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب، فيجوز اشغالها بالوكالة من موظف آخر من موظفي الدائرة نفسها أو من دائرة أخرى عند الضرورة للقيام بمهام تلك الوظيفة واعمالها بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد على سنة واحدة.

إذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا فيشترط في الموظف الوكيل من الدائرة الأخرى أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته، أما اذا كان الموظف الوكيل من موظفي الدائرة فيشترط أن يكون من المجموعة الثانية من الفئة العليا.

اذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا، فيشترط في الموظف الوكيل من الدائرة الأخرى أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته. أما اذا كان الموظف الوكيل من موظفي الدائرة فيشترط أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الاصيل وفئته أو عن الدرجة التي تلي مجموعة الموظف الاصيل مباشرة في الفئة التي تليها مباشرة.

إذا شغرت في أي دائرة أي وظيفة من الوظائف القيادية والإشرافية من الفئة الأولى، أو تغيب شاغلها لأي سبب فيجوز اشغالها بالوكالة من موظف أخر من موظفي الدائرة للقيام بمهام تلك الوظيفة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد على سنة واحدة ، ويشترط في الموظف الوكيل أن لا تقل درجته وفئته عن الدرجة والفئة المقررة للوظيفة الشاغرة بموجب تعليمات وصف وتصنيف الوظائف".

في حالة عدم وجود موظف من الفئة الأولى لاشغال الوظيفة الشاغرة المنصوص عليها في البند(أ) من هذه الفقرة يجوز اشغالها من أي من موظفي الدائرة من المستوى الأول من الفئة الثانية[2].

تتم تسمية الموظف الوكيل بقرار من رئيس الوزراء بناءً على تنسيب الوزيرين اذا كانت الوظيفة الشاغرة في دائرة أخرى، وبقرار من الوزير اذا كانت الوظيفة الشاغرة في الدائرة نفسها.

---

(1)- المادة 92 من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(2)- الفقرة (د/2) مستحدثة بالقانون رقم 96 لعام 2014، ج ر، ع 5308، الصادر بتاريخ 16 أكتوبر 2014.

إذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا تتم تسمية الموظف الوكيل بقرار من مجلس الوزراء"[1].

في حين ينص قانون الخدمة المدنية اليمني على ما يلي:" يجوز بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه أو رئيس الوحدة الإدارية أو من يفوضه تكليف الموظف بالقيام بمهام وظيفة أخرى إنابة سواء بصورة مستقلة أو بالإضافة إلى مهام وظيفته، في حدود الوظائف والمستويات والشروط والمدد التي تحددها اللوائح المنفذة لهذا القانون"[2].

كما نص هذا القانون[3] كذلك على ما يلي:" يحتفظ الموظف المعار بوظيفته ويجوز شغلها عن طريق الإنابة إذا كانت مدة الإعارة تقل عن سنة واحدة، أما إذا زادت على ذلك فيجوز أشغالها عن طريق الترفيع أو النقل أو التعيين، على أن تعطى الأولوية في ذلك للموظف المستوفي للشروط من داخل الوحدة الإدارية.

من خلال ما سبق ذكره نقول بأن إنابة شخص أو تكليفه ببعض المهام برضاه قد أجازته بعض القوانين المقارنة وعليه فالنص القانوني الذي يجيز الإنابة أو التكليف هو الفيصل في تحديد سلطة التأديب ومن ثم سلطة توقيف الموظف عن العمل، فإذا جاء هذا النص عاما نأخذ بعمومية وينعقد الإختصاص للمنيب أو المكلف بممارسة سلطة التأديب ومن ثم يجوز له توقيف الموظف عن العمل في حالة ارتكابه لأخطاء مهنية جسيمة، أما إذا جاء نص الإنابة أو التكليف محدد في ممارسة اختصاص معين ليس من ضمنها اختصاصات التأديب مثل رئاسة هيئة أو لجنة لا علاقة لهما بسلطة التأديب فلا يجوز للمنيب أو المكلف بممارسة سلطة التأديب توقيف الموظف عن العمل، وفي هذا الصدد تصدت المحكمة الادارية العليا في مصر لقرار تفويض صادر عن الوزير جاء فيه:" ومن حيث أنه لا غناء فيما استند اليه تقرير الطعن من أن رئيس الجمعية العمومية للشركة(الوزير) له سلطة إنابة رئيس هيئة القطاع المختص طبقا لحكم المادة 34 من القانون رقم 97 لعام 1973 الصادر بشأن هيئات قطاع العام والشركات التابعة لها ذلك أن سلطة رئيس الجمعية العمومية في هذه الانابة مقصورة بصريح نص المادة 34 المذكور على إنابة رئيس هيئة القطاع العام المختص في رئاسة هذا الجمعية العامة دون سواها فمن ثم لا تنسحب هذه الإنابة إلى الاختصاصات التأديبية المنوطة برئيس الجمعية العمومية(الوزير)"[4].

---

(1)- الفقرة (و) مستحدثة بالقانون رقم 96 لعام 2014 السابق ذكره.

(2)- المادة 80 من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

(3)- المادة 76 من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

(4)- حكمها في الطعن رقم 1484 لعام 22 ق عليا جلسة 8 /1982/12 مشار إليه في مرجع: طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 105.

خلاصة الباب الأول

بعد استعراضنا لأحكام التوقيف التحفظي عن العمل تبين لنا بأن هذا المصطلح لم يرد بتسمية واحدة في القانون المقارن بل أخذ عدة تسميات، فعلى سبيل المثال أخذ القانون البحريني، والقانون العماني، والقانون الأردني بمصطلح الايقاف عن العمل مع حذف كلمة احتياطي أو موقت التي أوردتها بعض القوانين المقارنة مثلما هو الحال في قانون الخدمة المدنية المصري، في حين أخذا القانون الفرنسي، والقانون الموريتاني بمصطلح التعليق، أما القانون السوري، والقانون السعودي فقد أخذا بمصطلح كف اليد، وأورد القانون العراقي مصطلح سحب اليد، أما القانون الجزائري فقد أخد بمصطلح التوقيف عن العمل، هذه المصطلحات هي في الحقيقة لها معنى واحد يفهم على أنه هو إجراء إداري وقائي الغرض منه هو اسقاط ولاية الوظيفة العمومية عن الموظف اسقاطا مؤقتا فلا يتولى خلاله سلطة ولا يمارس فيه وظيفة.

أن التوقيف التحفظي عن العمل هو إجراء إداري احترازي مؤقت وهو نوعان: توقيف تحفظي جوازي وآخر تحفظي وجوبي.

– **التوقيف التحفظي الجوازي:** هو إجراء إداري تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقصد إبعاد الموظف العمومي عن ممارسة وظائفه مؤقتا نتيجة ارتكابه لخطأ مهني جسيم، وفيه تملك الإدارة السلطة التقديرية في اتخاذه حتى وإن اشترط المشرع الجزائري في نص المادة 173 من الأمر رقم 06-03 أن يكون توقيفاً تحفظياً فورياً أي أن المشرع لم يعط للإدارة فرصة اختيار اللاحظة المناسبة لإتخاده.

– **التوقيف التحفظي الوجوبي:** هو إجراء إداري تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد تكييفها للجريمة المرتكبة أو تم اخطارها من قبل الجهات القضائية المختصة أو علمت يقينا بإرتكاب الموظف العمومي لجريمة من جرائم القانون العام، فتقوم بتوقيفه فورا وبقوة القانون، وهذا النوع من التوقيف منصوص عليه في المادة 174 من نفس الأمر السابق ذكره، وهنا السلطة التي لهاصلاحيات التعيين – في الواقع العملي– لا تتريث في اتخاده بصفة فورية كذلك متى عُلمت به قانونا.

من خصائص التوقيف عن العمل أنه إجراء احترازي مؤقت غايته ابعاد الموظف عن مكان عمله مدة محددة بنص القانون لأنه لو بقي في ممارسة مهامه فقد يؤثر في مجريات التحقيق وعلى الشهود على حد السواء، ومن ثم لا يتوانى في طمس الحقيقة واخفاء معالم الجريمة، كما أنه لا يعد عقوبة تأديبية

لعدم وروده ضمن العقوبات التأديبية المنصوص عليها على سبيل الحصر، يضاف إلى ذلك أنه يتسم بالطابع التقديري من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

قرار التوقيف التحفظي عن العمل هو قرار إداري غير نهائي أي أنه قرار لا يتسم بالطابع التنفيذي المتعارف عليه في القرارات الإدارية التي تلحق أذى بذاتها، ومن ثم فهو لا يخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضا إلاّ بوجود القرار الإداري المتضمن العقوبة التأديبية وهذا في كثير من الدول ومنها الجزائر، أما في مصر فقد استقر الرأي على أن القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية بشأن طلبات التوقيف الاحتياطي عن العمل هي قرارات قضائية تأخذ صورة أحكام قضائية يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الميعاد المقرر قانونا لدعوى الإلغاء.

الباب الثاني

مبررات التوقيف عن العمل وآثاره القانونية

الباب الثاني

مبررات التوقيف عن العمل وآثاره القانونية

تطرقنا في الباب الأول من هذه الرسالة إلى النظام القانوني للتوقيف عن العمل، وقلنا بأن التوقيف عن العمل بصوره المختلفة هو إجراء إداري احترازي يتصف بالتأقيت تباشره السلطة المختصة في حالة وجود تحقيق إداري أو جنائي متخذ ضد موظف عمومي، لكن يبقى التساؤل حول المبررات أو المعايير أو الضوابط التي سوف تعتمد عليها السلطة التي لها صلاحية التعين عند اتخاذها قراراً بتوقيف الموظف العمومي عن العمل، وكذلك الآثار التي يرتبها هذا الإجراء في حق هذا الشخص الموقوف.

من معلوم أن لكل قرار أو مقرر إداري ضمانات وآثار، ولما كان مقرر التوقيف عن العمل يصدر في شكل قرار أو مقرر من جهة إدارية ذات اختصاص فإنه ينبني على مبرات وضوابط، ويرتب آثار قانونية مباشرة شأنه شأن أي قرار إداري آخر لاسيما ما تعلق بعلاقة الموظف الموقوف عن العمل بالإدارة التي يتبعها، أو من خلال التأثير على راتبه الشهري الذي سوف يحصل عليه مقابل ما أداه من عمل، والذي يشكل في نفس الوقت مصدر رزقه الوحيد له ولأسرته خاصة وأن بعض القوانين تمنع على الموظف الموقوف ممارسة أي نشاط مربح، أو من خلال التأثير على مركزه الوظيفي من حيث الترقية في الدرجات، والتسجيل في قائمة التأهيل للترقية إلى رتبة أعلى، والحق في المعاش، والمشاركة في الامتحان المهني وغيرها من الحقوق الأخرى.

ولتوضيح ذلك سنتعرض في البداية إلى تبيان مبرراته في فصل أول، ثم نتحدث عن أثاره في فصل ثاني.

الفصل الثالث

مبررات التوقيف عن العمل

الفصل الثالث

مبررات التوقيف عن العمل

اختلفت أحكام التوقيف التحفظي عن العمل من دولة إلى أخرى وهذا راجع إلى طبيعة النظام القانوني للوظيفة العمومية المطبق في كل دولة، فمنها من تظفي عليه صفة القرار الإداري التنفيذي، في حين لا تصبغ دول أخرى عليه صفة القرار الإداري التنفيذي، ومن ثم لا يكون محلا لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.

لقد تباينت قوانين الوظيفة العامة المقارنة في تحديد المعيار الواجب تفعيله خلال توقيف الموظف عن العمل، فهناك دول تأخذ بمعيار جسامة الخطأ المرتكب[1]، وهناك دول أخرى تأخذ بمعيار مصلحة التحقيق[2]، والبعض الآخر يستند على معيار مصلحة العمل في توقيف الموظفين[3]، وبين هذا وذاك تأخذ دول أخرى بمعياري المصلحة العامة إلى جانب مصلحة التحقيق[4]، كما هناك دول أخرى تأخذ بمصلحتي التحقيق والعمل على حد السواء[5]، مع الإشارة إلى أن معيار المصلحة العامة لم تأخذ به الدول إلاّ مع مصلحة التحقيق كما سنرى.

---

(1) – من الدول التي تأخذ بهذا المعيار نجد الجزائر، وفرنسا، وتونس، والمغرب، وموريتانيا، والأردن.

(2)– من هذه الدول نذكر مصر، وليبيا، وفلسطين، والبحرين، وسلطنة عمان.

(3)– الدولة التي تأخذ بهذا المعيار السعودية.

(4)– العراق والكويت تأخذ بهذا المعيار المزدوج.

(5)– من الدول التي تأخذ بهذا المعيار اليمن.

المبحث الأول

مبررات التوقيف التحفظي الجوازي

قد يرتكب الموظف العمومي خطأ وظيفي يتسم بالجسامة والخطورة تجعل من بقاءه في منصب عمله منافيا لأخلاقيات الوظيفة العمومية، لذا تقوم السلطة المختصة بتوقيفه تحفظيا عن العمل ريثما ينتهي التحقيق المباشر ضده، أو ترى لاحقا بأن لا تأثير على مجريات التحقيق إن بقي في منصب عمله لما لها سلطة تقديرية في تقدير الظروف المحاطة بالعمل، غير أن معيار جسامة الخطأ هذا يحتاج إلى توضيح من حيث نوع الخطأ المرتكب، وكذلك من حيث مقدار خطورته وجسامته، ونفس الكلام يقال بشأن مصلحة العمل(مصلحة الوظيفة العمومية) والمصلحة العامة.

لتوضيح ذلك نتعرض إلى تعريف معيار جسامة الخطأ المرتكب، ثم معيار مصلحة التحقيق(المعيار الضيق)، وكذلك معيار مصلحة العمل(المعيار الأوسط)، ثم ننهي هذه المعايير بالتعرض إلى معيار المصلحة العامة(المعيار الواسع)، وفي الأخير نختم هذا المبحث بالتعرض إلى المعيار الراجح في نظر الفقه.

المطلب الأول

التوقيف عن العمل لجسامة الأخطاء المرتكبة

حرصت بعض الدول على النص في قوانينها المتعلقة بالوظيفية العمومية على التوقيف التحفظي عن العمل للموظف العمومي الذي ارتكبت أخطاء مهنية جسيمة تتعلق بالوظيفة العمومية، وجعلته من بين أهدافها، وأولت له عناية خاصة، لذا نتعرض بداية إلى تحديد مضمون معيار جسامة الأخطاء، ثم نبين مبرراته عند الدول التي تأخذ به.

الفرع الأول: مضمون معيار جسامة الخطأ المرتكب

يقوم هذا المعيار استنادا على رأي مجلسي الدولة الجزائري والفرنسي على أساس الخطأ المهني الجسيم، أو كما تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر على أساس المخالفة الإدارية أو الذنب الإداري المرتكب، حيث عرفته بأنه:" اخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابا أو سلبا، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه... أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من دقة وحيطة

وأمانة، إنما يرتكب ذنبا اداريا يستوجب تأديبه"[1].

يستفاد من هذا التعريف بأن الخطأ الموجب للتوقيف عن العمل قوامه توافر عدة عناصر أساسية وإلاّ عدّ خطأً بسيطاً لا يستوجب التوقيف عن العمل، هذه العناصر هي:

– ألا يكون الخطأ ناجماً عن ممارسة الموظف العمومي لحق وظيفي مشروع.

– ألا يكون الخطأ بسيطا لا يستلزم المساءلة، بل يجب أن يكون جسيماً أو على قدر من الخطورة يجعل مصلحة المرفق العمومي أو الموظف في خطر، وجسامة الخطأ تكمن في الخروج الفادح عن مقتضى الواجب الوظيفي الذي كان من المفروض إن يلتزم به هذا الموظف لأن القانون حظر عليه إتيانه.

– أن يكون الموظف قد ارتكب دون عذر شرعي أفعالا آثمة بصورة عمدية أو ناتجة عن إهمال أو تقصير في أداء أعماله سواء ارتكبها أثناء أداءه لعمله أو خارج نطاق الوظيفة.

– أن تكون الوقائع المنسوبة إليه قد وقعت منه بإرادة حرة دون أي ضغط سُلمي أو إكراه أو مرض شديد أو قوه قاهرة[2]، مع مراعاة ظروف العمل، والفئة التي ينتمي إليها، ودرجته في السلم الإداري، ومسؤولياته، والضرر الذي لحق بالمرفق العمومي ومنتفعيه.

إن الخطأ الجسيم هو المبرر أو السبب أو المعيار الذي اتفقت عليه كل قوانين الوظيفة العمومية الصادرة في فرنسا[3]، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن من الأفعال التي تعد من قبيل الأخطاء الجسيمة:

– إذا مارس الموظف العمومي أعمال التمرد والعصيان،

– إذا رفض استلام وظيفة جديدة،

– إذا استخدم طرق احتيالية بقصد الإضرار بالمصلحة أو بالمنتفعين منها،

– إذا مارس التزوير واستعمال المزور،

---

(1)– حكمه الصادر في 1958/01/25 مشار إليه في مرجع: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86.

(2)– أنظر: جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 342.

(3)– قانون 19 أكتوبر 1946، وقانون 4 فيفري 1959، وقانون 13 جويلية 1983 مشار إليهم سابقا، حيث تنص المادة 29 من قانون 83–634 بأنه: كل خطأ ينطوي على عدم احترام الواجبات المهنية، أو أي مخالفة للقانون العام، يعرض مرتكبه إلى التوقيف عن العمل من قبل السلطة المختصة ويحال على المجلس التأديبي دون الاخلال بالمتابعة الجزائية.

- إذا تلقى رشوة مهما كان مصدرها،
- إذا ارتكب أعمال تخريب أو عنف في أماكن العمل،...

كما أخذ بهذا المعيار القانون الجزائري كما سنرى لاحقا من خلال نص المادة 173 من الأمر رقم 06-03 السابق الإشارة إليه، والذي اعتبر الأخطاء من الدرجة الرابعة كافية لاتخاذ قرارات التوقيف التحفظي عن العمل ضد كل موظف عمومي ارتكب أحد الأخطاء الوارد ذكرها على سبيل المثال في المادة 181 من نفس الأمر المذكور أعلاه، مع ملاحظتنا بأنه لو توسع في تعداد الأخطاء من الدرجة الرابعة وحصرها في طائفة محددة كما فعل المشرع البحريني[1] لكان ذلك أحسن في تقديرنا، وإن كنا نجزم مسبقاً استحالة حصرها في قائمة واحدة بسبب تنوع الأخطاء وتطور المجتمع، غير أن إعداد قائمة موسعة لتشمل أهم الأخطاء المهنية الجسيمة أحسن من ذكر بعضها فقط كما جاء في نص المادة 181 من الأم رقم 06-03.

الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي لجسامة الأخطاء المرتكبة

التوقيف الجوازي عن العمل هو إجراء تحفظي يتمثل في ابعاد الموظف عن ممارسة وظيفته فترة محددة من الزمن لا يجوز تجاوزها إلاّ إذا أجاز القانون ذلك، وعليه حددت معظم قوانين الوظيفة العمومية أو تشريعات الخدمة المدنية ضوابط هذا الإجراء الاحترازي التي ينبغي التقيد بها وإلاّ عدّ من الإجراءات التعسفية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

هذه القوانين المقارنة جعلت ضوابط التوقيف التحفظي عن العمل في مجموعة من الضوابط المتباينة لاسيما ما تعلق منها بالمدة التي يجب احترام آجالها أو السلطة المختصة بإجرائه، أو درجة الخطأ المرتكب، لذا سنتكلم عن هذه الضوابط في القانون الجزائري، ثم في القانون الفرنسي، وأخيرا موقف قوانين الدول العربية منها.

أولا- ضوابط التوقيف الجوازي في القانون الجزائري

عرفت الجزائر منذ الاستقلال ثلاثة قوانين تخص الوظيفة العمومية، فأول قانون نظم أحكام التوقيف عن العمل هو الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966[2] ثم جاء بعده المرسوم رقم

---

(1)- حدد المشرع البحريني 121 مخالفة تضم معظم الأخطاء الممكن ارتكابها، راجع جدول المخالفات والجزاءات المدرجة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 الصادرة بقرار رقم 51 لعام 2012 السابق ذكره.

(2)- نظم هذا الأمر التوقيف عن العمل في الفصل الثاني(بدون عنوان) من الباب السادس المعنون بالتأديب في أربعة مواد (58 إلى 61).

85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985[1] تطبيقا للقانون الأساسي العام للعامل رقم 78-13[2]، وأخيرا الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006[3]، هذه القوانين المتعاقبة أطلقت لفظ "توقيف" متبوعا بعبارة "ارتكاب خطأ جسيم" سواء كان هذا الخطأ لا يسمح للموظف بالبقاء في منصب عمله أو أنه يشكل جريمة من جرائم القانون العام.

لقد أوردت قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة في الجزائر ثلاثة ضوابط لتوقيف الموظف العمومي عن العمل دون أن تقترنه بلفظي" التحفظي" أو الاحتياطي" كما فعلت بعض القوانين العربية، باستثناء بعض التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية التي أوردت لفظ" تحفظي"، هذه الشروط نوجزها كالآتي:

أ- ارتكاب الموظف لخطأ مهني جسيم من الدرجة الرابعة يمس بواجبات الوظيفة

بعد استقراء محتوى النصوص القانونية المذكورة أعلاه نقول أن أول ضامن لتوقيف الموظف عن العمل هو ارتكابه لخطأ مهني جسيم يجعل أمر بقائه في ممارسة وظائفه تصرف غير مسموح به قانونا، فالقوانين المذكورة أعلاه أطلقت لفظ "توقيف" مقرون بعبارة "ارتكاب خطأ جسيم لا يسمح له بالبقاء في منصبه" في ظل الأمر رقم 66-133 أو عبارة "ارتكاب خطأ جسيم يمكن أن ينجر عنه التسريح" في ظل المرسوم 85-59 أو عبارة " ارتكاب خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة" في ظل القانون النافذ الأمر رقم 06-03.

من هذا المنطلق نقول بأن ارتكاب الموظف العمومي لأفعال تعتبر على أنها أخطاء من الدرجة الأولى أو الثانية أو الثالثة لا تستدعي توقيفه عن عمله حتى وإن كانت تتعارض مع بقائه في منصبه، فمثلا رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية هي أفعال تتعارض مع البقاء في المنصب لكنها لا تستدعي التوقيف عن العمل لأنها أخطاء من الدرجة الثالثة ولا ترقى إلى مصف الأخطاء الدرجة الرابعة[4].

---

(1)- عالج هذا المرسوم التوقيف عن العمل في الباب السابع المعنون بالعقوبات التأديبية في مادتين هما: المادة 130 و 131.

(2)- القانون رقم 78-13 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر، ع 32، الصادر بتاريخ 8 أوت 1978، ص 724-742.

(3)- نظم هذا الأمر التوقيف عن العمل في الفصل الثاني الموسوم "العقوبات التأديبية" من الباب السابع المعنون" النظام التأديبي" في مادتين هما: 173 - 174.

(4)- نظم هذا الأمر التوقيف عن العمل في الفصل الثاني الموسوم "العقوبات التأديبية" من الباب السابع المعنون" النظام التأديبي" في مادتين هما: 173 - 174.

ب- صدور قرار التوقيف الجوازي من سلطة مختصة

تطبيقا للنصوص القانونية السابق ذكرها لا سيما الفقرة الأولى من المادة 173 من الأمر 06-03، نقول بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف تحفظيا في الجزائر هي السلطة التي لها صلاحيات التعيين[1]، وهي نفسها السلطة المختصة بالتأديب، وبالنص على هذا الضامن الإجرائي وإلحاقه بالسلطة المختصة بالتعيين نقول بأن المشرع الجزائري قد ساير ما ذهبت إليه معظم القوانين المقارنة التي تبني نظامها التأديبي على النظام الإداري(الرئاسي) الخاص أو ما يعرف بالنظام شبة القضائي.

ج- احترام مدة التوقيف القانونية

يستفاد من نص المادة 173 أعلاه أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 لم يحدد مدة التوقيف التحفظي بشكل واضح وصريح كما فعل في الأمر رقم 66-133 لعام 1966(ستة أشهر)[2]، أو في المرسوم رقم 85-59 لعام 1985(شهرين)[3]، بل ترك صلاحية تقديرها للسلطة التي لها صلاحيات التعيين من خلال الاستنجاد بنص المادة 1/166 من نفس الأمر التي نصت على ما يلي:" يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون(45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ"، هذا الأجل يعرف بآجال إخطار المجلس التأديبي، أو بالاعتماد على الآجال المنصوص عليه في المادة 2/165 من نفس الأمر، والذي يعرف بآجال بت المجلس التأديبي في القضية المعروض عليه، والمحدد بخمسة وأربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ إخطاره، وباحتساب مجموع الأجلين نقول بأن هناك تسعين(90) يوما للبت في القضية يسري ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ[4]، لذا نقول هل آجال تسعين(90) يوما هي المدة المحددة لتوقيف التحفظي عن العمل في مفهوم الأمر رقم 06-03، ومن ثم يكون آجال التوقيف التحفظي هو نفسه آجال الإجراءات التأديبي؟.

---

(1)- المادة 162 من الأمر 06-03.

(2)- تنص المادة 60 من الأمر رقم 66-133 المذكور سابقا على ما يلي:" يجب تسوية وضعية الموظف الموقف عن ممارسة مهامه خلال ستة أشهر ابتداء من يوم سريان مفعول قرار الإيقاف و عندما لا يتخذ أي قرار بعد ستة أشهر فللموظف الحق في قبض مرتبه كاملا من جديد إلا إذا وقعت متبعات جزائية ضده، ففي هذه الحالة الأخيرة و بعد هذه المهلة يوقف مرتبه كاملا".

(3)- تنص المادة 3/130 من المرسوم رقم 85-59 المذكور سابقا على ما يلي:" ويجب أن تسوي وضعية هذا الموظف الموقف في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه".

(4)- تاريخ معاينة الخطأ المرتكب من قبل الإدارة يثير مسألة التزامن أو عدم التزامن بين يوم ارتكاب الخطأ وتاريخ علم الإدارة به.

إن مدة تسوية وضعية الموظف الموقوف عن العمل من الأمور الجوهرية التي يتعين على الإدارة احترامها، وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بأن عدم البت في أمر التوقيف خلال المدة المنصوص عليها قانونا يلزمها بأن تدفع للمعني بالتوقيف جميع مرتباته وتعاد له حقوقه كاملة بالقول:" من المقرر قانونا أنه يجب أن تسوي وضعية الموظف في أجل شهرين(المادة 3/130 من المرسوم رقم 85-59) ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه وخلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك، وإذا عارضت لجنة التسريح يتقاضى المعني كامل راتبه وتعاد له حقوقه، ومن ثم فإن النعي على هذا القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص غير سديد.

لما كان من ثابت في قضية الحال أن الطاعنة – الإدارة- لم تحترم أجل شهرين منذ توقيف المطعون ضدها للبت في أمر التوقيف وأن قضاة المجلس بقضائهم بدفع جميع مرتبات المطعون ضدها من يوم توقيفها إلى تاريخ إدراجها في عملها طبقوا صحيح القانون، ومتى كان ذلك استوجب رفض الطعن"[1].

أمام هذا القصور في المادة 173 التي لم تحدد بشكل دقيق مهلة أو آجال الإيقاف عن العمل مثلما كان في القوانين السابقة الملغاة، اختلفت الرؤى في تفسير هذا النص لغياب النصوص التنظيمية التي كان من المزمع صدورها ولم تر النور[2]، كما تضاربت وتباينت وجهات النظر في تطبيقه[3]، فكان لازما حينها الاستنجاد بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري من أجل رفع اللبس والتصدي لهذا القصور، وكنا قد دعونا المشرع الجزائري في رسالتنا لنيل الماجستير الموسومة بالتحقيق التأديبي في الوظيفة العمومية بضرورة النص على مدة التوقيف التحفظي عن العمل لمصلحة التحقيق، كأن تكون خمسة وأربعون(45) يوما مثلا، على أن يمنح له كل مرتبه خلال مدة التوقيف، وتحفظ له حقوقه من أقدمية وترقية.

---

(1)- قرارها رقم 78275 المؤرخ في 13 جانفي 1991 مشار إليه سابقا.

(2)- هناك عدة مواد أخرى في الأمر رقم 06-03 تحتاج إلى إعادة النظر فيها.

(3)- هناك بعض الإدارات الجزائرية اعتبرت أن آجال التوقيف التحفظي هو شهرين استنادا لنص المادة 3/130 من المرسوم رقم 85-59 وذلك بالاعتماد على تطبيق النصوص الانتقالية الواردة في القانون النافذ الأمر رقم 06-03 لاسيما المادة 221 منه التي تنص على ما يلي: " تبقى الأحكام القانونية الأساسية المعمول بها عند تاريخ نشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية، لاسيما أحكام المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه، وكذا النصوص المتعلقة بالمرتبات والأنظمة التعويضية سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا الأمر".

نظرا لعدم التنصيص الصريح على مدة التوقيف عن العمل في القانون الجزائري (2006-2015) وبعد إلحاح البعض على ضرورة توضيح شروطه أو على الأقل تبيان مدته اهتدى القائمين على شؤون الوظيفة العمومية على اصدار تعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 استدركوا من خلالها هذا النقص في أمر 06-03 كرد عن تلك المراسلة الصادرة عن المدير العام للأمن الوطني التي يطلب فيها توضيحات حول كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03[1]، ورداً على ذلك جاءت هذه التعليمة لتوضح أن التوقيف التحفظي عن العمل المنصوص عليه في المادة 173 هو اجراء اداري يعد بمثابة اخطار للجنة الادارية المتساوية الاعضاء، ولا يكون إلا في حالة ارتكاب خطأ جسيم من الدرجة الرابعة، وأن أجل 45 يوما المنصوص عليه في المادة 166 السالفة الذكر[2] من الأمر رقم 06-03 يبدأ حسابه من تاريخ التوقيف(معاينة الخطأ)، أي أن مدة التوقيف التحفظي هي مدة إخطار المجلس التأديبي من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين بالخطأ المرتكب، وإن كان الشروع في المتابعة التأديبية كما جاء في التعليمة يفيد بأن آجال التوقيف هو آجال البت في القضية من قبل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المنصوص عليه في المادة 2/165 من نفس الأمر.

ما يلاحظ على ما تضمنته التعليمة رقم 267 السالفة الذكر ما يلي:

- أنها جعلت مضمون نص المادة 2/165 المتعلق بآجال البت في القضية من قبل المجلس التأديبي هو مضمون نص المادة 1/166 المتعلق بآجال إخطار هذا المجلس من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، ومضمون النص الثاني الذي هو آجال الإخطار هو مضمون النص الأول الذي هو آجال البت في القضية، أي أنها فسرت المادة 2/165 بما تضمنته المادة 166 والعكس، وهذا خطأ لأن مضمون المادة 2/165 هو النص على آجال البت في القضية، أما مضمون المادة 1/166 هو النص على آجال الإخطار.

- تنص هذه التعليمة في الصفحة الثانية بالقول:" يجدر التوضيح بهذا الخصوص، أن التوقيف التحفظي إجراء اداري يعد بمثابة اخطار للجنة الادارية المتساوية الاعضاء، ويكرس الشروع في المتابعة التأديبية، إذ يبدأ حساب أجل 45 يوما المحددة في المادة 166 سالفة الذكر من تاريخ التوقيف"، هذه العبارة من

---

(1)- تنص المادة 1/166 من الأمر 06-03 على ما يلي:" يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين(45 يوما) ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ".

(2)- المراسلة رقم 118552 المؤرخة في 2015/12/19 الصادرة عن المدير العام للأمن الوطني.

الناحية الوصفية غير سليمة لأنها جاءت في سياق شرحها لمضمون المادة 166(أجال البت في القضية)، وتقضي بأن بدء سريان أجل 45 يوما يكون من تاريخ التوقيف، وآجال البت في القضية منصوص عليه في المادة 2/165 وليس في المادة 166 كما أسلفنا القول، إن هذا الخلط في المواد يجعلنا نفسر هذه التعليمة كالآتي:

– قد نُفسر هذه التعليمة على أن مدة التوقيف الجوازي أو التحفظي هي مدة إخطار المجلس التأديبي المقدرة بخمسة وأربعين (45 يوما) تحسب من تاريخ معاينة الخطأ من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، وهذا معناه أن مدة البت في القضية من قبل المجلس التأديبي لا يكون الموظف العمومي موقوفا فيها، لأن المادة 173 المذكورة أعلاه تشترط التوقيف الفوري لمرتكب الخطأ من ابتداءً من يوم معاينة الخطأ، ومعاينة الخطأ قد لا يكون هو تاريخ ارتكاب الخطا أو تاريخ صدور مقرر التوقيف عن العمل.

– نُفسر هذه التعليمة كذلك أن مدة التوقيف هي مدة بت المجلس التأديبي في القضية المعروضة عليه والمحددة بخمسة وأربعين (45 يوما) تحسب ابتداء من تاريخ اخطار المعجلس من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، باعتباره كما جاء في التعليمة يكرس الشروع الفعلي في المتابعة التأديبية وأن آجاله هو محدد في نص المادة 2/165، وهذا معناه أن المدة التي تسبق تاريخ الاخطار لا يكون الموظف العمومي موقوفا فيها، وهذا غير ممكن من الناحية الواقعية.

هذا التأويل الخاطئ في تفسير المادة 173 والوارد في التعليمة الأولى رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 جعل مصالح الوظيفة العمومية تستدرك الموقف في تعليمة جديدة رقم 10 المؤرخة في 16 جانفي 2019(ثلاث سنوات عن صدور تعليمة الأولى)[1]، حيث حددت آجال الإخطار في نص المادة 166، وآجال البت في القضية في نص المادة 2/165 تماما كما جاء في الأمر رقم 06-03، في المقابل لم تبين آجال التوقيف الجوازي أو التحفظي، متى يبدأ ومتى ينتهي، هل يبدأ حسابه من تاريخ ارتكاب الخطأ، أو من تاريخ معاينة الخطأ، أو من تاريخ صدور مقرر التوقيف عن العمل من السلطة المختصة أو من تاريخ اخطار المجلس التأديبي أو من تاريخ تبليغ المعني بمقرر التوقيف عن العمل الصادر بشأنه؟

---

(1)– من المفارقات الغريبة هو أن يوم صدور التعليمة رقم 267(يوم 19 يناير) هو سنة صدور التعليمة رقم 10(عام 2019)، وسنة صدور التعليمة الأولى(عام 2016) هو يوم صدور التعلمة الثانية(يوم 16 يناير)، أما شهر صدورهما فهو فواحد(شهر يناير).

– يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 166 والمحدد بـ 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ دون إخطار للمجلس التأديبي من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، فسقوط الخطأ المنسوب للموظف ينهي معه قرار التوقيف عن العمل بالتبعية لانعدام ركني السبب والغاية في هذا القرار.

– تسقط المتابعة التأديبية ضد هذا الموظف بانقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 2/165 والمحدد بـ 45 يوما من تاريخ اخطار المجلس التأديبي دون أن يبت هذا المجلس في القضية المعروضة عليه، وبفوات أجال البت في القضية تنتهي معه آثار مقرر التوقيف عن العمل الوظيفية(الإدارية)، والمعنوية، والمادية على السواء.

خلاصة القول أن مدة التوقيف التحفظي عن العمل في الأمر رقم 06-03 محددة بتسعين(90) يوما كأقصى حد تحسب ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين باعتبار أن المادة 173 تنص على التوقيف الفوري، هذه المدة مقسمة إلى آجال إخطار المجلس التأديبي والمحدد بـ 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ، وآجال بث المجلس التأديبي في القضية المطروحة عليه والمحددة بـ 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطاره من السلطة المختصة، وهي مهلة طويلة نوعا ما، لذا نحبذ أن تكون محدد بخمسة وأربعين(45) يوما تحسب ابتداء من تاريخ صدور مقرر التوقيف عن العمل لا من تاريخ معاينة الخطأ، ومن ثم يبدأ حساب سريان القرار ابتداء من اليوم تبليغ صاحب الشأن به[1].

أما في حالة ما إذا كان الموظف العمومي متابع من جهة قضائية مختصة لارتكابه جريمة من جرائم القانون العام فيوقف عن العمل بقوة القانون، وهذا ما سنوضحه لاحقا عندما نتحدث عن التوقيف الوجوبي.

مما سبق ذكره نقول نظرا لعدم وضوح المادة 173 من الأمر رقم 06-03 فإننا ندعو المشرع الجزائري إلى إعادة صياغتها، و إعادة الأخذ بالمبرر الأوسط المتمثل في مصلحة الوظيفة العمومية بشأن توقيف الموظف العمومي عن العمل، وبذلك نكون قد تجاوزنا مصلحة التحقيق الجاري دون الوصول إلى المصلحة العامة التي تتسم بالتوسع وعدم الوضوح هذا من جهة، ومن جهة أخرى نكون قد إلزمنا السلطة التي لها صلاحية التعيين بفتح تحقيق إداري وحصوحها على توضيحات بشأن كل موظف

---

(1)– أصدر مدير جامعة جزائرية عدة مقررات توقيف عن العمل (15 مقرر) ضد بعض الأساتذة، وكان تاريخ صدورها هو 14 أفريل 2019، ولكن لم تُبلغ للمعيين إلاّ بتاريخ 24 أفريل 2019، إذا هناك عشرة (10) أيام ما بين تاريخ التوقيف عن العمل (معاينة الخطأ) وتبليغ المعنيين بمقررات التوقيف.

ارتكب خطأ مهني جسيم قبل اللجوء إلى توقيفه تحفظيا عن العمل، وهذا في حد ذاتة ضمانة أخرى تضاف لحقوق الموظف المخطئ، وهي في نفس الوقت قيدا على مصلحة الوظيفة العمومية، وهذا من أجل اعطاء توازن بين المصلحتين(الموظف– الإدارة).

ثانيا: مبررات التوقيف الجوازي في القانون الفرنسي

يستفاد من القانون المتضمن حقوق وواجبات الموظفين في فرنسا والمشار إليه سابقا[1] بأن المشرع الفرنسي وضع ضوابط التوقيف عن العمل كالآتي:

أ– ارتكاب خطأ مهني جسيم يشكل مخالفة للواجبات الوظيفة

من شروط التوقيف عن العمل في القانون الفرنسي هو ارتكاب الموظف العمومي خطأً جسيماً يمس بواجباته الوظيفية أو يأتي بفعل يشكل جريمة من جرائم القانون العام، في هذه الحالات يصبح أمر توقيفه من قبل السلطة المختصة ممكنا على أن تخطر فورا المجلس التأديبي بذاك، هذا الخطأ الجسيم بقدر ما يرتكب داخل المرفق العمومي قد يرتكب خارج أوقات العمل وعلى الإدارة أن تبرر ما تتخذه من إجراءات، ولها أن تقرر الاعتداء الجدي الذي انقص من الالتزامات المهنية المكوّنة للخطأ الجسيم[2].

أما فيما يتعلق بالموظف المحال على المجلس التأديبي المختص فهل يجوز توقيفه عن العمل أثناء النظر في الدعوى التأديبية؟

لقد أجاب مجلس الدولة الفرنسي عن هذا السؤال بالنفي، وقضى ببطلان مقرر التوقيف عن العمل الصادر أثناء انعقاد المجلس التأديبي والمصادف لليوم الموالي لمثول صاحب الشأن أمام المجلس التأديبي[3].

---

(1)– المادة 30 من القانون رقم 83–634 المؤرخ في 13 جويلية 1983، المعدل بنص المادة 16 من قانون رقم 2019– 828 المؤرخ في 06 أوت 2019.

(2)- Voir: JEAN-MARIE AUBY, JEAN-BERNARD AUBY,DIDIER JEAN PIERRE, ANTONY TAILLEFAIT, Droit de la fonction publique, Etat, Collectivités locales, Hôpitaux, 5éme édition, Dalloz, paris, 2005, p 373-374.

(3)– لقد قضي مجلس الدولة الفرنسي عام 1954 في قضية السيدة أليفيي Dame Olivier بعدم مشروعية مقرر التوقيف عن العمل الصادر أثناء النظر في الدعوى التأديبية من قبل المجلس التأديبي المختص، أنظر قراره الصادر بتاريخ 25 جوان 1954.

CE, 25/06/1954, préfet de la seine cont Dame Olivier, kee, p 386.

ب- صدور قرار التوقيف التحفظي من سلطة مختصة

رأينا سابقا بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف في القانون الفرنسي هي السلطة المختصة بالتعيين والتأديب، حيث يقع على عاتقها ضرورة اخطار المجلس التأديبي بالخطأ المرتكب بدون تأخر أو إمهال.

ج- احترام مدة التوقيف القانونية

إن مدة التوقيف التحفظي عن العمل في القانون الفرنسي هي أربعة أشهر لا يجوز تجاوزها، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تسوى وضعيته الإدارية فسيعود إلى ممارسة مهامه الوظيفية مالم يكن محل متابعات جزائية، فإن كان محل متابعات جزائية فإن التوقيف عن العمل يصبح توقيفا بقوة القانون، وهذا النوع من التوقيف لا يخضع إلى مدة محددة.

ثالثا- مبررات التوقيف الجوازي في قوانين الدول العربية

تختلف ضوابط التوقيف التحفظي عن العمل من دولة إلى أخرى بحسب ما تضمنته قوانين الوظيفة العمومية أو ما يعرف بتشريعات الخدمة المدنية من مبررات وضوابط، وهذا على النحو التالي:

أ- ضوابط التوقيف الجوازي في الدول التي تستند على معيار جسامة الأخطاء المرتكبة

من الدول العربية التي أخذت بمعيار جسامة الأخطاء المرتكبة نجد المغرب، وتونس، وموريتانيا، والسودان، والأردن، ولبنان، فعلى سبيل المثال ينص القانون المغربي وتعديلاته[1] السابق ذكره على ما يلي:" إذا ارتكب أحد الموظفين هفوة خطيرة سواء كان الأمر يتعلق بإخلال في التزاماته المهنية أو بجنحة ماسة بالحق العام فإنه يوقف حالا من طرف السلطة التي لها حق التأديب".

كما ينص القانون التونسي وتعديلاته المشار إليه سابقا على ما يلي:" في صورة ارتكاب خطأ جسيم من طرف موظف سواء كان ذلك بإخلاله بالواجبات المهنية أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام فإنه يقع إيقافه حالا عن مباشرة وظيفته وذلك بإذن من رئيسه المباشر على أن يعلم هذا الأخير حالا بذلك رئيس الإدارة الذي يجب عليه اتخاذ القرار اللازم"[2].

---

(1)- الفصل 1/73 من الظهير رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فيفري 1956 المعدل والمتمم.

(2)- المادة 1/56 من القانون رقم 1983-112 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المنقح والمتمم.

أما القانون الموريتاني وتعديلاته فينص على ما يلي:" يمكن للسلطة التأديبية أن تعلق الموظف الذي ارتكب خطأ جسيما، سواء تعلق الأمر بالإخلال بواجباته المهنية أو باقتراف مخالفة جنائية وتبدأ هذه السلطة، دون أجل، الإجراءات التأديبية"[1].

في حين ينص قانون محاسبة العاملين بالخدمة القومية السوداني لعام 2007 على ما يلي:" يجوز للسلطة المختصة وقف العامل المتهم عن العمل إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك ويجوز أن يتضمن الأمر إيقاف نصف الأجر كحد أقصى إلى حين صدور نتائج التحقيق أو قرار مجلس المحاسبة على ألا تجاوز مدة الإيقاف ستين يوماً يقدم خلالها العامل إلي مجلس المحاسبة المعني"[2].

أما القانون الأردني المعدل رقم 82 لعام 2013[3] فقد نص على ما يلي: " يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية:

– إذا تمت أحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

– إذا تمت احالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام التظام المالي المعمول به.

– إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر".

وإن تصفحنا المرسوم الاشتراعي اللبناني وتعديلاته فنجده قد أورد النص التالي:" يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها علية القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من هذا المرسوم الاشتراعي، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية"[4].

كما ينص هذا المرسوم الاشتراعي كذلك على كيفية الإحالة على مجلس التأديب بالقول:" يمكن إن ينص المرسوم أو القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عـن الـعمل، ويظل

---

(1)– المادة 1/13 من القانون رقم 93–09 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المعدل.

(2)– المادة 1/17 من القانون رقم 07 لعام 2007 المؤرخ في 06 فيفري 2007 المعدل.

(3)– المادة 149/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013، المعدل بالقانون رقم 70 لعام 2015، ج ر، ع 5353، الصادر بتاريخ 16 أوت 2015، وهو التعديل الثاني بعد تعديل الأول رقم 96 لعام 2014.

(4)– المادة 54 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959.

الموظف موقوفاً إلى إن يبت مجلس التأديب في آمره أو يعود المرجع الذي أحال على التأديب عن قرار الإحالة"[1].

وأضاف هذا المرسوم كذلك:" يحق للوزير إن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجالس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً، فأن لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم كاملة"[2].

يستفاد من عرض مختلف هذه النصوص القانونية بأن واضعي هذه النصوص في هذه الدول قد جعلوا شروط التوقيف التحفظي تقوم على ضرورة اتيان أفعال تشكل أخطاء جسيمة أو هفوات خطيرة تتعلق بإخلال بالواجبات الوظيفية، وهذا الشرط موحد فيما بينها، أما باقي الشروط الأخرى فهي محل خلاف، وعليه فإن شروط التوقيف التحفظي عن العمل في هذه الدول هي:

1- ارتكاب الموظف أخطاء مهنية جسيمة تخل بالتزامات الوظيفة

أقرت قوانين الوظيفة العمومية في تونس، وموريتانيا، والأردن، وقانون محاسبة العملين في السودان على ضرورة ارتكاب الموظف لأخطاء جسيمة تتعلق بإخلاله بواجباته المهنية أو اقترافه لجريمة من جرائم القانون العام، أما القانون المغربي فجاء بمصطلح "الهفوة الخطيرة في اخلاله بواجبات الوظيفة أو ارتكاب جنحة ماسة بالحق العام"، وفي لبنان نجد عبارة " إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها علية القوانين والأنظمة النافذة"، هذه الأفعال المرتكبة هي التي تجعل السلطة المختصة بالتعين تصدر قرار التوقيف التحفظي عن العمل ضد هذا الموظف حال اكتشافها لهذا الخطأ، وهنا نكون بصدد توقيف جوازي فوري.

2- صدور قرار التوقيف الجوازي من سلطة مختصة

لقد تعرضنا لهذا الشرط فيما سبق عندما تناولنا السلطة المختصة بالتوقيف عن العمل وقلنا بأن السلطة المختصة بهذا الإجراء في المغرب أو في موريتانيا هي من صلاحيات السلطة المختصة بالتأديب أي هي السلطة التي لها حق التسمية(السلطة التي تملك صلاحية التعيين)، أما السلطة المختصة بهذا الإجراء في تونس فهي من اختصاص رئيس الدائرة بإيعاز من الرئيس المباشر للموظف المعني، أما في السودان فهي من اختصاص السلطة المختصة ممثلة في الوزير أو الوزير المختص أو مدير المؤسسة أو مدير هيئة أو كل من يملك سلطة التعيين، وفي لبنان هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين أو

---

(1)- المادة 2/58 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959.

(2)- المادة 3/58 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959.

هيئة التفتيش المركزي، أما في الأردن فهي من صلاحيات الوزير.

إن القاسم المشترك بين هذه القوانين هو أن السلطة المختصة بتوقيف الموظف تحفظيا عن العمل هي السلطة التي تملك حق التعيين أي المرجع المختص بالتأديب وهو الوزير، وعليه كل من يملك سلطة التعيين يملك سلطة التوقيف الجوازي عن العمل مثل الوزير، أو الوالي(المحافظ)، أو الكاتب العام، أو مدير الديوان، أو رئيس المجلس المختص، أو المدير العام.

3- احترام مدة التوقيف القانونية

إن مدد التوقيف التحفظي في قوانين هذه الدول المشار إليها سابقا(المغرب، وتونس، وموريتانيا، والسودان، والأردن، ولبنان) تختلف من قانون لأخر، فهي في القانونين المغربي والموريتاني لا تتعدى أربعة أشهر من غير تمديد، أما في السودان فهي 60 يوما من غير تمديد، وفي تونس فهي ثلاثة أشهر من دون تمديد، وفي لبنان هي 15 يوم بالنسبة لموظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجالس التأديب، ويظل الموظف الذي ينتسب إلى فئات الأخرى موقوفاً إلى أن يبت مجلس التأديب في آمره أو يتراجع المرجع الذي أحال على التأديب عن قرار الإحالة، مع الإشارة بأن التوقيف عن العمل دون راتب لمدة ستة أشهر تعد عقوبة تأديبية من الدرجة الثانية في القانون اللبناني[1].

أما في الأردن فلم يشير القانون رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته على مدة التوقيف التحفظي، هذا الاغفال في عدم تقييد التوقيف عن العمل بفترة زمنية يجعلنا ندعو المشرع الأردني بأن يعيد النظر في نص المادة 149 حيث يقترح البعض إضافة فقرة جديدة تتمثل في الآتي:" يجب ألاّ تتجاوز مدة التوقيف تسعين(90) يوما من تاريخ صدور مقرر التوقيف"[2].

نحن نميل إلى هذا الرأي لأن الاستنجاد بنص المادة 152/(أ) من نفس هذا النظام التي تفرض على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في الدعوى التأديبية المحالة إليه خلال مدة لا تزيد عن تسعون يوما من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، غير أن هذه المدة في نظر المحكمة العدل العليا الأردنية مدة تنظيمية غير ملزمة، ولا يترتب على تجاوزها البطلان[3].

---

(1)- المادة 55 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959.

(2)- أنظر: العجارمة نوفان العقيل، والقاضي وليد سعود، أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، الأردن، م 4، ع 3، (2012). ص 182.

(3)- حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 94111 بتاريخ 1994/03/18، مجلة النقابة، 1995، ص 3159،

المطلب الثاني

التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق

يأخذ هذا الاتجاه الفقهي بالتفسير الضيق للنصوص القانونية، إذ يجعل مصلحة التحقيق الجاري أو المزمع إجراؤه هو المعيار الراجح والسبب الجدي في توقيف الموظف عن العمل، ولتوضيح هذا المعيار المتبع ينبغي علينا تبيان مضمونه وتحديد ضوابطه.

الفرع الأول: مضمون معيار مصلحة التحقيق

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن مصلحة التحقيق الوارد ذكرها في القانون ينبغي تفسيرها تفسير ضيقا، فهي في هذا المقام لا تعني سوى مصلحة التحقيق الجاري أو المزمع إجراؤه، أي لا توقيفا تحفظيا عن العمل إلاّ إذا تبين بأن بقاء الموظف في منصبه يضر بسير التحقيق ومجرياته، وحجتهم في ذلك:

- المصلحة العامة كلمة فضفاضة، ومبهمة، وواسعة، يصعب الأخذ بها في مجال تأديب الموظفين[1].
- قد يكون في الأخذ بالمصلحة العامة هو النكاية بالموظف بمجرد وجود شائعات أو شبهات أو شكوك وهمية ضده.
- يمكن إتباع إجراءات أخرى موجودة في نصوص قانونية لتحقيق نفس النتيجة التي يفترض تحقيقها في التوقيف عن العمل، كاتباع اجراء نقل الموظف العمومي إلى جهة إدارية أخرى[2].

الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي في الدول التي تعتمد على معيار مصلحة التحقيق

من الدول التي أخذت بمعيار مصلحة التحقيق نجد القانون المصري، والقانون الليبي، والقانون البحريني، والقانون العماني، والقانون القطري، والقانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة.

من خلال تصفح النصوص القانونية المقارنة وشرحها يتضح لنا شروط التوقيف الجوازي للموظف في هذه الدول، والتي نوجزها كالآتي:

أولا- صدور قرار التوقيف الجوازي من سلطة مختصة

ما يلاحظ على نص المادة 63 من القانون المصري رقم 81 لعام 2016 المشار إليه سابقا هو أنه جعل التوقيف التحفظي أو الاحتياطي من اختصاص السلطة المختصة وكذا رئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال، وكل من تمّ تفويضه بناء على القانون 42 لعام 1967، ولا يُتخذ هذا الإجراء إلاّ

=نقلا عن: العجارمة نوفان العقيل، والقاضي وليد سعود، مرجع سابق، ص 183.

(1)- أنظر: الطبطبائي عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص462.

(2)- أنظر: مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية، مكتبة الأنجلو، 1986، ص 451.

في حالة وجود تحقيق جاري مع الموظف واقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع امكانية مده بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ولمدة غير معلومة، لأن حرفية نص إذا ما أخذنا بالتفسير الضيق للتأديب كما يقول الفقيه سليمان محمد الطماوي تقتضي بأن التوقيف التحفظي لا يصح إلا إذا شرع في التحقيق فعلا وتبين بأن بقاء الموظف في منصبه يضر بمصلحة التحقيق[1].

إذا فالسلطة المختصة بتوقيف الموظف تحفظيا في القانون المصري هي السلطة المختصة بالتأديب والذي قد يكون الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو مدير هيئة النيابة الإدارية بحسب درجة شاغل الوظيفة العمومية[2].

في حين السلطة المختصة بتوقيف العاملين في القطاع العام عملا بنص المادة 86 من قانون رقم 48 لعم 1978 فهي من اختصاص رئيس مجلس إدارة الشركة في ما عدا أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين الذين يتم توقيفهم من قبل السلطة القضائية المختصة (المحكمة التأديبية المختصة)، أما السلطة المختصة بتوقيف رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة فهو رئيس الجمعية العمومية للشركة[3].

غير أنه ما يلاحظ عند تصفح مواد القانون رقم 48 لعام 1978 المذكور أعلاه نجد أنها لم تعط مدير هيئة النيابة الإدارية سلطة وقف العاملين في القطاع العام وهذا كما يقول بعض الأساتذة موقف لا نجد له مبرر[4]، فكيف يمكنه توقيف العاملين المدنيين في الدولة ولا يحق له توقيف العاملين في القطاع العام وهذا أمر يحتاج إلى إعادة النظر فيه.

في حين يستفاد من قانون علاقات العمل الليبي بأن السلطة المختصة بتوقيف الموظف هو الأمين المختص(الوزير) أو الكاتب العام، مع وجوب إخطار الأمين المختص ثلاثة أيام من تاريخ صدور مقرر التوقيف التحفظي إذا صدر عن الكاتب العام أو أي جهة أخرى[5].

---

(1)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 449.

(2)- المادة 2 من قانون 81 لعام 2016.

(3)- قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لعام 1978، جريدة رسمية عدد 29 تابع(ب)، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 1978، ص 871 وما بعدها.

(4)- أنظر: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 588

(5)- المادة 1/157 و2 من قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010 المؤرخ في 28 يناير 2010، ج ر عدد 7 مؤرخ 18 ماي 2010، ص 260.

أما القانون البحريني فقد جعلت التوقيف التحفظي من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم بماء على قرار، ومن السلطة المختصة بالنسبة لباقي الموظفين[1].

في حين جعل القانون العماني[2] سلطة توقيف الموظف من صلاحيات رئيس الوحدة أو من يفوضه، أما لائحة التنفيذية فقد نصت على ما يلي:" إذا قرر مجلس المساءلة وقف الموظف أو تمديد وقفه، وجب على أمين سر المجلس إخطار وحدة شؤون الموظفين بذلك وعلى هذه الوحدة أن تخطر الموظف بالقرار، ويجب تنفيذ قرار وقفه عن العمل من التاريخ الذي حدد لذلك"[3].

أما القانون القطري فقد ينص على أنه:" تُشكل بقرار من الرئيس، في كل جهة حكومية، لجنة تُسمى "اللجنة التأديبية" من رئيس وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الثانية، يكون أحد العضوين ممثلاً عن الإدارة، والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية[4]، وتختص اللجنة بما يلي: النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامها، وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف صادراً بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي"[5].

كما يوجد في قطر كذلك مجلس تأديب عام يتشكل عملا بنص المادة 92 من نفس القانون المذكور أعلاه من الوزير رئيسا ووكيل الوزارة نائبا له وعضوية كل من قاض بمحكمة الاستئناف يختاره رئيس مجلس الأعلى للقضاء، وممثلا عن ديوان المحاسبة لا تقل وظيفته عن مدير إدارة يختاره رئيس ديوان المحاسبة، وممثلا عن وزير العدل لا تقل وظيفته عن مدير إدارة يختاره وزير العدل، ويختص هذا المجلس الدائم طبقا لنص المادة 2/93 من نفس القانون في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه، وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف صادراً بقرار من الرئيس التنفيذي أم بقرار من المجلس"[6].

---

(1)- المادة 6/22 من قانون الخدمة المدنية الصادر بمرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010. ج ر، عدد 2974 مؤرخ في 2010/11/18.

(2)- المادة 110 من قانون الخدمة المدنية الصادر بمرسوم سلطاني رقم 120 لعام 2004.

(3)- المادة 138 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم 9 لعام 2010.

(4)- كانت درجة أعضاء اللجنة التأديبية في قانون 8 لعام 2009 تتشكل من رئيس وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الثالثة وهذا مبين في نص المادة 138.

(5)- المادة 2/90 من قانون الموارد البشرية المدنية الصادر رقم 15 لعام 2016.

(6)- كانت عضوية مجلس الدائم للتأديب في ظل المادة 140 من قانون 8 لعام 2009 تتكون من وزير الدولة لشؤون

يلاحظ من هذه النصوص القانونية بأن سلطة توقيف الموظفين احتياطيا لوجود تحقيق جاري معهم هي من اختصاص الرئيس التنفيذي، كما خول القانون للجنة التأديبية المشكلة لغرض تأديب شاغلي وظائف الدرجات الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من راتب سلطة توقيفهم احتياطيا عن العمل والنظر في أمر ايقافهم وتمديده سواء كان صادرا بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي.

يستفاد كذلك من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته لدولة الإمارات العربية المتحدة بأن سلطة التوقيف التحفظي عن العمل هي من صلاحيات رئيس الجهة الإتحادية أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، علما بأن كلمة تحقيق الوارد ذكرها في هذه المادة تفيد في نظرنا التحقيق بشقيه الإداري أو الجنائي[1].

ثانيا: وجود تحقيق يجرى مع الموظف تقتضيه مصلحة التحقيق ذاته

من شروط توقيف الموظفين في قوانين الدول المذكورة وجود تحقيق يجرى معهم، وأن تقتضي مصلحة هذا التحقيق ذلك، أي لا يمكن توقيف أي موظف بمجرد فتح تحقيق ضده فحسب، بل يجب أن يكون هناك تحقيق جدي تقتضي مصلحة التحقيق إيقافه تحفظيا عن العمل، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بما يلي: " وقف العامل احتياطيا عن العمل منوط ليس بإجراء تحقيق معه، بل تقتضي مصلحة التحقيق معه هذا الوقف، أي أن وقف العامل احتياطيا لا يكون إذا أسندت إليه مخالفات ويدعو الأمر إلى الاحتياط والتصور للعمل العام الموكول إليه بكف يده، واقصائه عنه، ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطانه"[2].

لكن إذا نص القانون على مصلحة التحقيق الجاري كمبرر وحيد لتوقيف الموظف تحفظيا عن العمل هل نطبق حرفية النص ونعتمد على هذا المبرر دون توسع أو تأويل أو اجتهاد، أم أنه يجب الابتعاد عن حرفية النص ونتوسع في مضمونه لاسيما إن كان هناك تناقض في النصوص القانونية

=مجلس الوزراء رئيسا والأمين العام لمجلس الوزراء نائبا له وعضوية كل من قاض بمحكمة الاستئناف يختاره المجلس الأعلى للقضاء، وممثلا عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء يختاره وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وممثلا عن وزير العدل، دون تحديد لدرجتهم الإدارية.

(1)- المادة 86 من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008، المعدل بمرسوم قانون رقم 17 لعام 2016.

(2)- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1957/34 قضائية بتاريخ 25 ماي 1991، مشار إليه في مرجع: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 586

النافذة المنظمة للوظيفة العمومية، ونتيح باب التوسع والتأويل والاجتهاد؟

هذه الاشكالات طرحت في الفقه المصري الذي احتار بين حرفية النص الذي يقضي بمصلحة التحقيق، وبين عدم الاقتصار على حرفية النص والاعتماد على معيار أكثر توسعا من مصلحة التحقيق، ونحن بدورنا سنجيب عن هذه التساؤلات من خلال تبيان موقف الفقه المصري منها ثم نبدي وجهة نظرنا، وهذا عندما نتناول المصلحة العامة كمبرر للتوقيف التحفظي عن العمل.

ثالثا: احترام مدة التوقيف القانونية

مدة التوقيف القانونية في القانون المصري هي ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، وعليه فالقانون لم يحدد آجال لهذا التمديد، أي أن سريان تمديد التوقيف التحفظي خاضعة للسلطة التقديرية لقضاة هذه المحكمة لما يرونه مناسبا، ولا يعتبر القانون المصري الوحيد الذي منح للجهة المختصة ممثلة في المحكمة التأديبية امكانية تمديد مدة التوقيف التحفظي[1]، بل ذهبت بعض التشريعات العربية إلى منح جهات إدارية تأديبية ممثلة في مجالس التأديب صلاحية تمديد مدة التوقيف التحفظي كما فعل القانون الليبي الذي جعل مدة التوقيف التحفظي هي ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لمدة غير محددة وهذا بطلب من مجلس التأديب[2]، وكذلك ما ذهب إليه القانون العماني النافذ الذي جعل مدة التوقيف ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لمدة غير محددة وهذا بطلب من مجلس المساءلة المختص[3]، فإن كانت هذه التشريعات قد جعلت مدة التوقيف التحفظي موحدة فيما بينها وهي مدة ثلاثة أشهر، نجد القانون القطري قلص مدة التوقيف إلى ثلاثين يوما قابلة للتمديد لمدة غير محددة وبطلب من الهيئة التأديبية[4].

إن تمديد مدة التوقيف التحفظي من طرف الجهات المنصوص عليها قانونا يثير الكثير من التساؤلات، ومنها: هل هناك قيد زمني لهذا التمديد ؟ وإذا كان كذلك فإلى أي أجل يمكن أن يصله هذا التمديد؟ هل يمدد بنفس المدة المذكورة في القانون مرة واحدة أو أكثر، أم يطلق العنان لسلطة المختصة لتمديده كما ترتضيه وفقا لما تقتضيه مصلحة التحقيق أو مصلحة العمل أو المصلحة العامة أو المتابعة

---

(1)- أبقى التشريع النافذ رقم 81 لعام 2016 من خلال نص المادة 63 على نفس مضمون المادة 83 من قانون رقم 47 لعام 1978 والمادة 86 من قانون رقم 48 لعام 1978 من حيث عدم تحديد مدة تمديد التوقيف التحفظي.

(2)- المادة 1/157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010.

(3)- المادة 101 من القانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(4)- المادتين 86 من قانون إدارة الموارد البشرية رقم 15 لعام 2016.

الجزائية؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات نشير إلى وجود ثلاثة أراء:

أ- تمديد التوقيف لا يحتاج إلى تقييد في المدة

هذا الرأي تتبناه المحكمة الإدارية العليا في مصر والتي ترى:" إذا قررت المحكمة التأديبية استمرار وقف العامل إلى أن ينتهي التحقيق الجنائي، فذلك يعني استمرار الوقف حتى ينحسم الموقف ليس فقط بانتهاء هذا التحقيق، ولكن الفصل في التهم المسندة إلى هذا الموقوف بواسطة جهات القضاء المختصة"[1].

يفهم من هذا الرأي القضائي أن تمديد مدة التوقيف التحفظي يظل ساريا للمفعول إلى أن يفصل في القضية من قبل جهات القضاء المختصة (تمديد مفتوح المدة)، هذا الرأي وإن كان يصح في التوقيف الوجوبي فإنه لا يساير التوقيف التحفظي الذي هو إجراء وقائي مؤقت خاضع للتقدير السلطة المختصة بالتعيين.

ب- تمديد التوقيف يحتاج إلى تقييده بمدة زمنية محددة

يقر هذا الاتجاه الفقهي أنه من الضروري على الجهة المخول لها تمديد مدة التوقيف التحفظي أن تقيده بمدة زمنية، وذلك بأن تجعل له آجال تمديد معينة، وهذا حتى لا تضيع حقوق الموقوف عن العمل لاسيما راتبه وما خصم منه، لأن عدم تقييد التوقيف بمدة معينة يضر بمصلحة الموظف الموقوف عن العمل[2].

يفهم من هذا الرأي بأن تمديد مدة التوقيف عن العمل ينبغي تقييدها بمدة زمنية محددة ولتكن تلك المدة المنصوص عليها قانونا مع القابلية للتجديد في كل مرة يراد فيها تمديد آجال التوقيف التحفظي عن العمل، هذا التمديد المتتالي وفق المدة المنصوص عليها قانونا لا يضر الموظف الموقوف عن العمل إلا إذا كان توقيفا يؤثر على الراتب من حيث مقدار الاقتطاع، ويضر بخزينة الدولة إذا كان التوقيف لا يؤثر على الراتب، لأن الموظف الموقوف سيحصل على رواتبه كاملة من غير أن يؤدي أي عمل، وهنا تكمن خطورة هذا الرأي.

إن تمديد التوقيف عن العمل لأكثر من مرة، رأي غير صائب في نظرنا لأنه يمس بجوهر كرامة الموظف الموقوف.

---

(1)- قرارها رقم 570/ س7 ق الصادر بتاريخ 7 أفريل 1962 مشار إليه في مرجع: ياقوت محمد ماجد، مرجع سابق، ص 591.

(2)- أنظر: حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 160-161.

ج- التقيد بالمدة المنصوص عليها في القانون

يرى جانب من الفقه أنه من الضرورة التقيد بالمدة المنصوص عليها في القانون دون تمديد في مدة التوقيف حتى وإن كنا أمام متابعة جنائية[1].

إذا سلمنا برأي الفريق الثالث فإن التوقيف عن العمل حتى وإن كان توقيفا وحوبيا أي بقوة القانون لا يجب أن يتجاوز 45 يوما في الجزائر، وهذا الأمر إن كان يصح في التوقيف التحفظي عن العمل فإنه لا يصح تطبيقه في التوقيف الوجوبي الذي مدته هي مدة مكوث الموظف في الحبس.

الرأي عندنا: نرى ضرورة عدم تمديد مدة التوقيف التحفظي والاكتفاء فقط بالمدة المنصوص عليها في القانون، أما التوقيف الوجوبي الذي هو في الأساس غير مرتبط بالمدة المنصوص عليها في القانون، فمدته مرتبطة بمدة الحبس المؤقت أو ما فصل فيه الحكم الجنائي النهائي، ثم بعدها يعرض الأمر على السلطة التأديبية لتتخذ ما تراه مناسبا حيال هذا الموظف الموقوف جزائيا.

المطلب الثالث

التوقيف عن العمل لمصلحة العمل

معيار مصلحة العمل جاء به القانونين السعودي واليمني متفردان به عن باقي القوانين المقارنة الأخرى، هذا المصطلح يثير عدة تساؤلات حول مضمون مصلحة العمل التي تعد سبباً مباشرا في توقيف الموظف عن العمل، هل يراد به مصلحة التحقيق المزمع إجراؤه أم يراد به مصلحة العمل، أو يراد به المصلحة العامة؟

لتبيان مفهوم هذا المعيار نتعرض بداية إلى مضمون هذا المعيار، ثم نحدد ضوابطه كما نص عليها القانون السعودي النافذ.

الفرع الأول: مضمون معيار مصلحة العمل

لم يوضح القانون السعودي وكذلك القانون اليمني المراد بمصلحة العمل، الأمر الذي يجعلنا نستعين برأي الفقه في هذا المجال، وعليه يقصد بمصلحة العمل في رأي الفقه الإداري مصلحة المرفق العمومي الذي يمارس فيه الموظف عمله، وكل عمل غير مرتبط بمرفق عمومي أو يؤدى خارج أسواره لا يشكل مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، هذا بخلاف تلك المخالفة المرتكبة التي قد تمس في جوهرها المصلحة العامة، فالقانون يعاقب مرتكبيها حتى لو ارتكبوها خارج مكان العمل ولو كانت لا تمد بصلة

---

(1)- أنظر: بكر مصطفى، مرجع سابق، ص 219-221.

إلى المرفق العمومي الذي يعمل فيه، وعلى وجه الخصوص ما تعلق منها بجرائم الشرف والاخلاق، كجرائم السرقة، والنصب، والاحتيال، وخيانة الإمانة وغيرها من الجرائم الماسة بالشرف والأخلاق، ويستند هذا الاتجاه على الحجج التالية:

– إن مصلحة العمل أو المرفق العمومي من المصلحة العامة.

– إن التفسيير الضيق للتحقيق لا يخدم مصلحة المرفق العمومي والتفسير الواسع القائم على المصلحة العامة ليس في صالح الموظف الموقوف عن العمل، لذا من الأفضل الأخذ العصا من وسطها وهو مصلحة المرفق العمومي(الوظيفة العمومية)، باعتباره الكفيل بضبط التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الموظف الموقوف عن العمل.

– لو إراد المشرع أن يأخذ بالمعيار الواسع إلى جانب المعيار الضيق لضمنه في قانون الخدمة المدنية.

– من الصعب ضبط مفهوم المصلحة العامة نظراً لاتساع مدلولاتها.

– قد يفهم من المعنى الضيق للتحقيق اقتصاره على التحقيق الإداري دون التحقيق الجنائي.

الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي في الدول التي تعتمد على معيار مصلحة العمل.

الدولتان العربيتان الوحيدتان– بحسب ما اطلعنا عليه– اللتان أخذتا بمعيار مصلحة العمل في توقيف الموظف أو كف يده عن العمل هما المملكة العربية السعودية واليمن، الأولى أبانت في نظام تأديب الموظفين[1]، والثانية نصت عليه في قانون الخدمة المدنية إلى جانب مصلحة التحقيق غير أنها لم تحدد نوع هذا التحقيق الذي جاء بلفظ العموم، هل يراد به التحقيق الإداري أم الجنائي، وهل هو تحقيق جاري أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة[2]، ولكن لائحته التنفيذية قد اعتبرت أن التوقيف التحفظي لا يتم إلاّ إذا وجد تحقيق تقتضيه مصلحة العمل أو المصلحة العامة[3]، ونظرا لكون المشرع اليمني قد نص على التوقيف لدواعي مصلحة تحقيق أو لدواعي مصلحة العمل في قانون الخدمة المدنية أو لدواعي المصلحة العامة أو لدواعي التحقيق في لائحته التنفيذية أي أنه جعل مصلحة العمل هي المصلحة العامة فإننا نرجئ ما تضمنه القانون اليمني إلى المطلب الرابع الآتي بيانه، ونقتصر الشرح هنا على ضوابط التوقيف لدواعي مصلحة العمل في القانون السعودي، وهي كالآتي:

---

(1)– المادة 43 من المرسوم الملكي السعودي رقم 7 المؤرخ في1391/02/01 الخاص بنظام تأديب الموظفين.

(2)– المادة 117/أ من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

(3)– المادة 206/أ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991 والصادرة بقرار جمهوري رقم 122 لعام 1992 بتاريخ 15 سبتمبر 1992، ج ر، عدد 1/17 لعام 1992.

أولا: التوقيف الجوازي تتولاه سلطة عامة ممثلة في الوزير أو وهيئة الرقابة والتحقيق

يستفاد من المرسوم الملكي السعودي رقم 7 السابق ذكره، أن قرار كف يد موظفي الدولة ومن في حكمهم بيد الوزير وهيئة الرقابة والتحقيق[1]، كما أن رد اعتبار الموظف المخالف لا يسقط حقوق الدولة من التعويض، وهذا ما أكده مجلس محاكمة موظفي الدولة وتأديبهم[2].

ثانيا: وجود تحقيق تقتضيه مصلحة العمل.

يتم كف يد الموظف السعودي لدواعي مصلحة العمل لا مصلحة التحقيق الجاري فقط، أما عبارة المصلحة العامة فلم يرد ذكرها في النص الذي يجيز كف اليد، لذا تبقى التساؤلات مطروحة حول امكانية كف يد الموظف لوجود مصلحة عامة، وما لمقصود من عبارة مصلحة العمل المنصوص عليها في نص المادة 1/43 المشار إليه أعلاه، هل تعني المصلحة العامة أو مصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف، أو التحقيق المزمع إجراؤه، أو تفيد كل هذه التعابير مجتمعة، أو تفيد أي تعبير آخر لم يفصح عنه المشرع؟

إن مصلحة العمل الوارد ذكرها في النص المذكور أعلاه والذي يجيز كف يد الموظف تفيد في نظرنا مصلحة التحقيق المزمع إجراؤه، وهذا ما نلمسه في نص المادة 84 من اللائحة المنظمة لشؤون منتسبي أعضاء هيئة التدريس في الجامعة ومن في حكمهم[3]، والتي أقرت لمدير الجامعة توقيف أي منتسب للجامعة من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، كما أنها تفيد كذلك مصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف مكفول اليد.

ثالثا: التوقيف الجوازي غير محدد المدة.

لم ينص القانون السعودي على مدة التوقيف عن العمل كما فعلت غالبية قوانين الدول العربية الأخرى، وهذا في نظرنا أمر غير مستساغ لأنه من غير المعقول جعل التوقيف التحفظي عن العمل غير محدد المدة، أما إذا تصفحنا لائحة منتسبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم فهو محدد في نص المادة 84 المشار إليه سابقا بثلاثة أشهر قابلة للتمديد مدة أو مددا بقرار من

---

(1)- المادة 1/43 من المرسوم الملكي رقم 7 المؤرخ في 1391/02/01 المتضمن نظام تأديب الموظفين، مشار إليه سابقا.

(2)- نجران نيوز السعودية عدد صادر بتاريخ 2011/06/19.

(3)- صدرت بقرار مجلس التعليم العالي رقم 1417/6/4هـ المتخذ في الجلسة السادسة لمجلس التعليم العالي المنعقدة في 1417/08/26هـ الموافق عليه بالأمر السامي البرقي رقم 7/ب/12457 بتاريخ 1418/8/22هـ.

لجنة التأديب إذا رأت أن ظروف تحقيق تقتضي ذلك بشرط أن لا تزيد مدة الإيقاف في كل مرة عن سنة واحدة، لذا ندعو المشرع السعودي إلى إعادة النظر في نص المادة 43 أعلاه ليكون محدود المدة وهذا كالآتي:" يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك، ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر تحسب ابتداءً من تاريخ كف يده عن العمل، مع الالتزام بدفع رواتبه كاملة".

المطلب الرابع

التوقيف عن العمل للمصلحة العامة

هناك جانب من الفقه يأخذ بالتفسير الواسع للنصوص القانونية، ويرى أن التوقيف عن العمل تقتضيه المصلحة العامة لا جسامة المخالفة المرتكبة، ولا مصلحة التحقيق الجاري، ولا مصلحة العمل، وعليه فهم يرجحون عنصر الفعالية على عنصر الضمان.

الفرع الأول: مضمون معيار المصلحة العامة

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن مصلحة التحقيق الوارد ذكرها في القانون ينبغي تفسيرها تفسيرا موسعا بما يفيد المصلحة العامة لا مصلحة التحقيق الجاري أو المزمع إجراؤه ولا مصلحة العمل، وحجتهم في ذلك:

- التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق غايته هو حماية مصلحة عامة مشروعة.
- اعتبار مصلحة التحقيق ومصلحة العمل من المصلحة العامة.
- التوقيف عن العمل هو حماية للموظف وللإدارة على حد السواء أقرته النصوص القانونية والأنظمة النافذة[1].

إن المصلحة العامة شرط ضروري لمشروعية العمل الإداري، أو بالأحرى هو غاية كل القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة ومنها قرار توقيف الموظف عن العمل، ومن هنا يكون مدلولها القانوني هو تحقيق المنفعة العمومية للأفراد على وجه العموم والتجريد، وما على الإدارة إلاّ مراعاه حدودها بدقة وإلاّ كان عملها مشوب بعدم المشروعية، وتجاوز في استعمال السلطة.

من آثار المصلحة العامة على القرارات الإدارية ومنها قرار التوقيف عن العمل نذكر:

---

(1)- أنظر: الحوري أرشيد عبد الهادي، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الإسلامية القاهرة ، 2001، ص 535.

- مبدأ استقرار المراكز القانونية المتولدة عن القرارات الفردية التي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وإن انشأت مراكز قانونية لصالح الأفراد.
- ضرورة قيام المشرع بتخصيص غاية معينة محصورة ضمن الإطار المجرد للمصلحة العامة وما على الإدارة إلاّ أن تصدر قراراتها الإدارية ومنها قرارات التوقيف عن العمل ضمن المجال المجرد لهذه المصلحة بما يحقق المقارنة بين غاية المشرع والغرض المفصح عنه من جانب الإدارية وما دام ايقاف الموظف عن العمل له غايته وهي اجراء التحقيق في جو خالي من تأثرات هذا الموظف لو بقي في منصب عمله، فعلى الإدارة أن تحترم هذه الغاية.
- حرية الإدارة في تقدير المصلحة العامة ومتطلباتها التي لا يمكن حصرها لا يحول دون اخضاع أعمالها الانفرادية لرقابة القضاء الإداري.

في غالب الأحيان تبني الإدارة قراراتها الإدارية ومنها قرارات التوقيف عن العمل على أساس المصلحة العامة بالرغم من أن هذا المصطلح في نظر الفقه فضفاض غير محدد وغير دقيق، وعليه فالاعتماد على فكرة المصلحة العامة كمعيار لتوقيف الموظف عن العمل قد تزيد من سعة هذا الإجراء الذي له حالات ينحصر فيها، لذا ينبغي تفسيرها على أنها تعني مصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف فحسب[1]، ومن ثم نغلق باب تعسف الإدارة تحت غطاء تطبيق فكرة السلطة التقديرية[2].

الفرع الثاني: مبررات التوقيف الجوازي في الدول التي تعتمد على معيار المصلحة العامة

بداية نشير بأن قوانين الدول العربية التي اعتمدت على معيار المصلحة العامة لم تعتمده بمفرده بل أوردته إلى جانب مصلحة التحقيق المزمع إجراؤه، ومن الدول التي تبنت المصلحة العامة مقترنا بمصلحة التحقيق نجد القانون العراقي، والقانون اليمني، والقانون الكويتي، هذه الدول اشترط لتوقيف الموظف تحفظيا عن العمل الشروط التالية:

أولا: صدور قرار التوقيف الجوازي من سلطة مختصة

يستفاد من نص المادة 17 من القانون العراقي رقم 14 لعام 1991 السابق الإشارة إليه بأن السلطة المختصة بسحب يد الموظف هو الوزير أو رئيس دائرة إذا تبين بأن بقاء الموظف يضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير مجريات التحقيق الجاري معه، ومن هنا فإن المشرع العراقي قد حسم الجدل

---

(1)- أنظر: حسن عبدالفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 151. وانظر كذلك: طبطبائي عادل، مرجع سابق، ص 331، ابراهيم السيد محمد، شرح نظام العاملين في الدولة، دار المعارف، القاهرة، 1966، ص 590.

(2)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 205.

الفقهي الذي ثار في الفقه المصري حول جواز توقيف الموظف تحفظيا عن العمل لعدم وجود نص صريح يجيز التوقيف لدواعي المصلحة العامة، سواء في القانون الملغى رقم 47 لعام 1978، أو في القانون النافذ رقم 81 لعام 2016 الذي نص من خلال المادة 63 على جواز توقيف الموظف إذا ما كان هناك تحقيق جاري معه، دون الإشارة إلى جوازه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء هو جواز توقيف الموظف بناء على طلب الرقابة الإدارية بمقتضى نص المادة 6 من القانون رقم 54 لعام 1964[1].

أمام هذا الجدل الفقهي في تفسير مصلحة التحقيق يرى جانب من الفقه ضرورة عدم الاقتصار على مصلحة التحقيق الجاري أو على الاستثناء السابق عملا بمقتضى نص المادة 6 أعلاه بل يجب أن يأخذ بالتفسير الواسع للنص الذي أجاز توقيف الموظف لمصلحة التحقيق، أي جواز التوقيف لدواعي المصلحة العامة، وما عدم التنصيص على التوقيف عن العمل لدواعي المصلحة العامة في النص الذي أجاز توقيف الموظف لمصلحة التحقيق ما هو إلاّ قصور غير مقصود من قبل المشرع، وبهذا الموقف أخذت دائرة الفتوى بمجلس الدولة المصري في 1952/01/20 في فتواها التي جاء فيها: " يجوز التوقيف للمصلحة العامة لا بمفهوم عبارة النص وإنما بمفهوم الموافقة فقد أجاز النص التوقيف إذا اقتضت مصلحة التحقيق فمن باب أولى يجوز إذا اقتضت المصلحة العامة لأن مصلحة التحقيق من المصلحة العامة"[2].

أما القانون اليمني[3] المذكور سابقا فقد جعل السلطة المختصة بتوقيف الموظف بيد الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو العمل ذلك، أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية فقد نصت على ما يلي[4]:

– لا يجوز توقيف الموظف قبل أو أثناء فترة التحقيق إلا إذا اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق ذلك.

---

(1)– أنظر: الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 521.

(2)– أنظر: الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 521، حسن عبدالفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 151، ابراهيم السيد محمد، شرح نظام العاملين في الدولة، مرجع سابق، ص 590.

(3)– المادة 117/أ من قانون الخدمة المدنية رقم 91 لعام 1991.

(4)– المادة 206 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم 122 لعام 1992.

– لا يعتبر من قبيل التأديب توقيف الموظف عن العمل لأنه إجراء احتياطي وقائي، واحترازي.

في حين ينص القانون الكويتي على ما يلي:" يوقف الموظف عن عمله في الحالات التالية: إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك، ويكون الوقف بقرار مسبب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله، فإذا كان وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق أوقف صرف نصف مرتبه ولا يرد له إلاّ إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع"[1].

هذا القانون يعتبر السلطة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق من صلاحيات الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى فيكون من اختصاص وكيل الوزارة، وفي جميع الأحوال يكون الوقف عن العمل للمصلحة العامة بقرار من الوزير[2].

ثانيا: وجود تحقيق يجرى مع الموظف تقتضيه المصلحة العامة

نص القانون العراقي على معياري المصلحة العامة أو التحقيق الجاري مع الموظف، أما القانون اليمني فقد أخذ بمعياري مصلحة التحقيق ومصلحة العمل، في حين اهتدى القانون الكويتي إلى معياري مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة، وعليه إذا نظرنا إلى كل قانون من هذه القوانين الثلاثة فإننا نبدي الملاحظات التالية:

– سبّق القانون العراقي والقانون الكويتي المصلحة العامة على مصلحة التحقيق في حين سبّق القانون اليمني مصلحة التحقيق عن مصلحة العمل.

– أطلق القانون العراقي لفظ مجريات التحقيق الجاري على مصلحة التحقيق، في حين أخذ القانون اليمني بمصطلح مصلحة العمل بدلا عن المصلحة العامة في قانون الخدمة المدنية والمصلحة العامة بدلا عن مصلحة العمل في اللائحة التنفيذية، أما القانون الكويتي قفد استخدم فكرتي مصلحة التحقيق والمصلحة العامة.

ثالثا: احترام مدة التوقيف القانونية

إن مدة التوقيف التحفظي في القانون العراقي هي ستون(60) يوما من دون تمديد، أما في القانون اليمني، والقانون الكويتي فهي لا تتجاوز ثلاثة أشهر من غير تمديد.

---

(1)– المادة 1/30 من مرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979 الصادر بتاريخ 4 أبريل 1979 في شأن الخدمة المدنية.

(2)– المادة 54 من مرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979.

بعد استقرائنا لمضمون هذه المعايير[1] نقول بأن الاتجاه الذي يأخذ بالتفسير الأوسط للمصلحة العامة وحصرها في مصلحة الوظيفة العمومة هو الرأي الوجيه الذي ينبغي الأخذ به، وهذا للأسباب التالية:

- واقعية حجج هذا الاتجاه.
- لا قياس ولا توسع في تفسير النصوص القانونية في النظام التأديبي.
- وضوح النصوص القانونية المنظمة للتوقيف التحفظي عن العمل.
- استقرار أحكام القضاء- لاسيما القضاء الجزائري- على معيار مصلحة الوظيفة العمومية.
- المبرر الوحيد لتوقيف الموظف عن العمل هو مصلحة الوظيفة العمومية لا المصلحة العامة، لأن في الإجراءات الاستثنائية لا ينبغي الأخذ بالمصلحة العامة لأنها كلمة فضفاضة، وواسعة الدلالة.
- مصلحة الوظيفة العمومية أو المرفق العمومي (مصلحة العمل) من المصلحة العامة.
- الأخذ بالمعيار الأوسط في حد ذاته هو الأخذ بمصلحة التحقيق استنادا لقاعدة من يملك الكل يملك الجزء.

(1)- يقول نواف كنعان في هذا الصدد:" والذي يبدو من عرض حجج الاتجاهين السابقين أن الرأي الذي يأخذ بالاتجاه الضيق لفكرة المصلحة العامة يحصرها في مصلحة التحقيق هو الأولى بالاعتبار نظرا للحجج الواقعية التي بني عليها، خاصة وأن النظام التأديبي كنظام عقابي يأبى القياس ويرفض التوسع في فهم النصوص فضلا عن أن الأمر يتعلق باستثناء كالوقف الاحتياطي"، أنظر مرجعه: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 256 – 257، وأنظر في تأييد هذا الرأي: المتيوتي ابراهيم صالح، مرجع سابق، ص 333.

المبحث الثاني

مبررات التوقيف التحفظي الوجوبي

قد يقوم الموظف العمومي بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام لاسيما تلك المتعلقة بالرشوة أو اختلاس أموال عمومية أو تزوير محررات رسمية أو إفشاء السر المهني، أو في حالة إدانته بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق تجعل بقاؤه في منصبه أمراً منافياً لروح القانون ومقتضيات الوظيفة العمومية، لذا عمدت معظم قوانين الوظيفية العمومية المقارنة على ضرورة إنهاء خدمة الموظف لأنه أتى أفعالا تمس بسمعتها[1].

قبل التطرق إلى تبيان ضوابط التوقيف بقوة القانون كنوع من أنواع التوقيف عن العمل ينبغي علينا أن نعرف ما لمقصود بالمتبعات الجزائية؟

يقصد بالمتابعة الجزائية: كل إجراء قانوني تتخذه جهة قضائية مختصة ضد موظف عمومي مشتبه فيه بارتكابه جريمة من جرائم القانون العام لها صلة بوظيفته يعاقب عليها القانون الجزائي متى ارتكبها أثناء ممارسة وظيفته أو خارجها.

من خلال هذا التعريف نقول بأن ما يميز هذا النوع من التوقيف عن العمل هو أنه يقع بقوة القانون متى ارتكب الموظف جريمة من جرائم القانون العام، أما إذا ارتكب جريمة من جرائم القانون الخاص كارتكابه لحادث مرور أو جنحة عدم الإنفاق الأسري أو الإهمال العائلي مثلا فلا نكون أمام توقيف بسبب متابعة جزائية ذات صلة بوظيفته، ففي هذه الحالات يكون المعني متابع قضائيا لا تأديبيا.

إن موقف القوانين المقارنة سواء في الجزائر، وفرنسا، وبعض الدول العربية من مسألة المتابعات الجزائية لم تكن على كلمة واحد بل كان لكل قانون موقفه الخاص منها، وهذا ما سوف نوضحه فيما يلي.

المطلب الأول

مبررات التوقيف الوجوبي في القانون الجزائري

تنص المادة 2/61 الأمر رقم 66-133 على ما يلي:" غير أنه عندما يكون الموقوف موضوع تتبعات(متابعات) جزائية لا تسوى وضعيته نهائيا إلاّ إذا أصبح القرار الذي اتخذته الجهة القضائية نهائيا".

---

(1)- راجع على سبيل المثال: المادة 88 من القانون الإماراتي رقم 11 لعام 2008، والمادة 149-4 من القانون الأردني رقم 82 لعام 2013.

في حين تنص المادة 131 من المرسوم رقم 85-59 على ما يلي:" يوقف الموظف فورا اذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في العمل نظرا للطبيعة الخاصة التي تكتسبها المهام المسندة على المؤسسات والإدارات العمومية وللعواقب التي تترتب عليها فيما يتعلق بواجبات العمال المعنيين المهنية.

لا تسوى وضعيته نهائيا إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعات الجزائية نهائيا.

ويمكن أن يصحب مقرر التوقيف طوال ستة(6) أشهر على الأكثر إبقاء جزء من الأجر الأساسي لا يتجاوز ثلاثة أرباعه.

لا تطبق أحكام هذه الفقرة السابقة إذا حصلت المتابعات بعد ارتكاب خطأ مهني جسيم يمكن أن ينجر عنه التسريح".

أما في القانون النافد الأمر رقم 06-03 فقد تنص المادة 174 على ما يلي:" يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة(6) أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف"[1].

ونظرا للغموض الذي لحق بالمادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03 فقد أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري تعليمة أولى رقم 6840 لعام 2009، وتعليمة ثانية رقم 399 المؤرخة في 07 ماي 2015 تبينان كيفية تطبيق أحكام المادة 174 من الأمر رقم 06-03، ثم تبعتهما تعليمة ثالثة رقم 267 بتاريخ 19 جانفي 2016 المحددة لكيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03، ثم صدرت تعليمة رابعة رقم 09 المؤرخة في 09 فيفري 2017 توضح كيفية تطبيق أحكام المادة 174 من الأمر رقم 06-03، ثم تعليمة خامسة رقم 10 المؤرخة في 16 جانفي 2019 تبين كيفية تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي للموظفين الذين يكونوا محل متابعات تأديبية وجزائية في أطار أحكام المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03.

---

(1)- لقد نصت المادة 119 من الأمر 06-03 على ما يلي:" يتكون الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من هذا الأمر من: الراتب الرئيسي، العلاوات والتعويضات، زيادة على ذلك يستفيد الموظف من المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به".

من خلال عرضنا لهذه النصوص القانونية الجزائرية فإننا نبدي الملاحظات التالية:

أ- لم يتعرض أمر رقم 66-133 إلى مسألة المتابعة الجزائية بوضوح، كما أنه ذكرها بتسمية خاطئة هي" تتبعات جزائية"، والأصح "متابعات جزائية".

ب- أفضى كل من نص المادتية1/131 من المرسوم رقم 59/85 ونص المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المشار إليهما أعلاه إلى منحى مغاير لما جاء في الفقرة الأولى من المادة 58 من الأمر رقم 66-133 لأن نوع التوقيف في المادة 131 هو توقيف وحوبي أما في المادة 1/58 فهو توقيف جوازي، ومن ثم فهل بقاء الموظف في منصب عمله في حالة توقيفه تحفظيا هو نفسه في حالة التوقيف الوجوبي، لا شك في أنه مختلف في عدة جوانب كما رأينا سابقا.

ج- الفقرة الثانية من المادة 61 من الأمر الملغى رقم 66-133 جاء مشابه لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 2/131 من المرسوم 85-59 وهي نفسها المادة 4/174 من الأمر رقم 06-03 مفادها لا تسوية إدارية للموظف المتابع جزائيا إلاّ بعد صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة أي حكم حائز لقوة الشيء المقضي به.

د- تنص المواد الثلاثة السابق عرضها على توقيف الموظف المتابع جزائياً لارتكابه مخالفات جسيمة دون أن تحدد الحالات التي تتعارض مع بقاء الموظف في منصب عمله، وهذا في نظرنا قصور غير مبرر من لدن المشرع الجزائري، إذ كان لازما عليه تحديد مسبقا ما هي الحالات التي تتعارض مع بقاء هذا الموظف في منصبه[1].

هـ- التوقيف عن العمل المنصوص عليه في المادة 174 جاء خارج العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من نفس الأمر المذكور، وهذا يعنى أن التوقيف بقوة القانون مثله مثل التوقيف التحفظي لا يعدا من قبيل العقوبات التأديبية.

و- لم يفرق القانون الجزائري النافذ بين التوقيف عن العمل لدواعي مصلحة التحقيق(التوقيف الجوازي) وبين التوقيف بقوة القانون(التوقيف الوجوبي) الذي يكون في حالات: الرقابة القضائية أو الحبس المؤقت أو الحبس تنفيذا لحكم جزائي مثلما هو الحال في بعض الدول العربية، ولم يستدرك هذا الفارق إلا بعد صدور التعليمة السابق ذكرها رقم 267 المؤرخة في 19 يناير 2016 ولكن تحت تسمية واحدة هي التوقيف التحفظي.

---

(1)- وذلك بوضع قائمة لأهم الأخطاء الجسيمة الشائعة التي تتنافى مع ممارسة الموظف لعمله الوظيفي = يتعين على السلطة المختصة مراعاتها عند توقيف الموظف عن العمل.

ز- إن التوقيف المنصوص عليه في المادة 174 المذكور أعلاه، يختلف عن ذاك المنصوص عليه في المادة 173 من نفس الأمر، وهذا لأن التوقيف المذكور في المادة 174 هو توقيف وجوبي ويكون في حالة وجود متابعة قضائية متخذة ضد كل موظف مشتبه به في ارتكابه لجريمة من جرائم القانون العام كأن يكون رهن الحبس أو تحت الرقابة القضائية التي تمنعه من ممارسة مهامه، أما التوقيف المذكور في المادة 173 هو توقيف جوازي تحفظي ويكون في حالة ارتكاب الموظف لخطأ من الدرجة الرابعة يجعل من أمر بقائه في منصب عمله يضر إما بمصلحة التحقيق أو بمصلحة العمل أو بالمصلحة العامة على السواء.

ح- يفهم من نص المادة 174 كما تقول التعليمة رقم 6840 لعام 2009 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري أن توقيف الموظف مشروط بكون المتابعات الجزائية لا تسمح ببقائه في منصبه وأن تقدير مدى السماح ببقاء الموظف في منصبه في حالة المتابعات الجزائية يتوقف على طبيعة الأفعال المنسوبة إليه والإجراءات التي يخضع لها، وبمفهوم المخالفة أن بعض المتابعات الجزائية لا تؤدي حتما إلى توقيف الموظف المعني كما هو الشأن في المتابعات المتعلقة بقضايا النفقة والمتابعات الناتجة عن مخالفة قانون المرور البسيطة مثلا، لذا ينبغي على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها لطبيعة الأفعال المرتكبة توافر عنصر من هذين العنصرين الآتي ذكرهما لكي تتخذ قرارها بتوقيف الموظف العمل، هذين العنصرين هما:

1- تقدير مدى ارتباط الأفعال المرتكبة بممارسة المهام المنوطة به، وبمعنى آخر وجود أو عدم وجود خطأ مهني من منظور أحكام المادتين 42[1] و160[2] من الأمر النافذ رقم 06-03.

2- تقدير مدى تنافي تلك الأفعال مع الوظيفة العمومية وسمعتها.

ط- لقد نصت التعليمات رقم 267 و09 و10 عند شرحهما لكيفية تطبيق المادة 174 بأن إجراء التوقيف لا يتخذ بصفة آلية عند كل متابعة جزائية وأن تقدير ما إن كانت المتابعات الجزائية لا تسمح ببقائه في منصب عمله يعود إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين التي يتعين عليها عند تقدير هذه

---

(1)- تنص المادة 42 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" 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".

(2)- تنص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

الأفعال الموجبة للتوقيف الوجوبي أن تنظر إلى ما يلي:

1- طبيعة وخطورة الأفعال المنسوبة إلى الموظف العمومي.

2- مدى ارتباط الأفعال المرتكبة بالوظيفة أو تأثيرها عليها أو تنافيها مع مواصلة الموظف في أداء مهامه.

3- درجة مساس هذه الأفعال المرتكبة بسمعة الإدارة ومصداقيتها.

4- مسؤولية الموظف عن الأفعال المنسوبة إليه حتى وإن ارتكبها خارج أماكن العمل أو كانت غير مرتبطة بأداء وظيفته.

5- مقدار الضرر الذي أصاب المرفق العمومي والمنتفعين به.

ي- من الصور التي يعتبر فيها الموظف العمومي موقوفا وجوبيا عن العمل استنادا للتعليمات السابق ذكرها لاسيما التعليمات رقم 267 و09 و10، نذكر:

1- إذا كان الموظف رهن الحبس أو تحت الرقابة القضائية التي تمنعه من ممارسة مهامه،

2- إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف تمس بالأمن العام، أو تمس بأمن الهيئة المستخدمة وممتلكاتها وأعوانها[1]،

3- الجرائم المنافية للأخلاق لا سيما بالنسبة لموظفي قطاع التربية[2]، وقطاع التعليم العالي وقطاع التكوين المهني والتمهين، وقطاع الصحة...،

4- استعمال العنف داخل أماكن العمل،

5- إذا ثبت على الموظف تزوير الوثائق التي تمّ على أساسها توظيفه،

6- اتلاف الموظف أو تزويره وثائق إدارية من الهيئة المستخدمة، أو الاستعمال المتعمد للمزور منها،

7- إذا ثبت تعاطي الرشوة أو القيام بسرقة أو نصب واحتيال أو اختلاس أو تبديد أموال عمومية أثناء ممارسة المهام أو بمناسبتها.

---

(1)- جاءت صياغة هذه الفقرة في التعليمة رقم 267 وفي التعليمة رقم 10 المشار إليهما أعلاه كالآتي: إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف على درجة عالية من الخطورة، أو تمس بأمن الهيئة المستخدمة وممتلكاتها وأعوانها كاستعمال العنف داخل أماكن العمل"،

(2)- هذه الفقرة أوردتها فقط التعليمة رقم 9 المؤرخة في 9 فيفري 2017، حيث خصت عمال التربية بالذكر.

ك- اعتبرت التعليمات رقم 267 و09 و10 أن وضع الموظف العمومي تحت الرقابة القضائية سببا من أسباب التوقيف الوجوبي، ونحن نرى بأن وصع الموظف تحت الرقابة القضائية لا يشكل سببا جديا في توقيفه وجوبيا نظرا لكونه لا يزال حرا مقيدا، كما أن إجراء الوضع تحت الرقابة القضائية لا يحول بينه وبين ممارسة مهامه الوظيفية طالما انه لا يؤثر على مجريات التحقيق، مع العلم بأن المادة 174 من الأمر رقم 06-03 تقضي بالتوقيف الفوري للموظف الذي يكون محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصب عمله، ومن ثم فكل متابعة جزائية لا تسمح بمزاولة المهام ينجر عنها التوقيف الوجوبي الفوري للموظف دون النظر إلى أثر المتابعة الجزائية عن مجريات التحقيق ومقتضياته.

ل- لقد نصت الفقرة الثانية من المادة 174 على كلمة راتب دون أن تحدد ما هو الراتب المعني بالخصم هل هو الراتب الأساسي أو الراتب الرئيسي الذي يتكون من الراتب الرئيسي مضاف تعويض الخبرة المهنية، غير أننا إذا تصفحنا الفقرة الثانية من المادة التي تسبق هذه المادة وهي المادة 173 فنجد بأنها أشارت صراحة على كلمة الراتب الرئيسي، لذا ندعو المشرع الجزائري إلى ضرورة إضافة كلمة "رئيسي" إلى فقرة ثانية من المادة 174 المشار إليها أعلاه، لاسيما وأن التعليمة رقم 10 المذكورة أعلاه تنص على الراتب الرئيسي.

م- كل قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة في الجزائر وفرنسا تنص على أن الموظف الموقوف وجوبيا عن العمل يتقاضى مجمل المنح ذات الطالع العائلي، ويقصد بمجمل المنح ذات الطالع العائلي وفقاً لتعليمة 10 أعلاه المنح العائلية وكل المنح ذات الصلة.

ن- لم ينص القانون الجزائري النافذ صراحة على التوقيف الجوازي في حالة وجود تعارض بين بقاء الموظف في منصبة ومقتضيات مصلحة التحقيق كما فعل القانون المصري، والقانون الليبي، والقانون اليمني، والقانون البحريني...، بل اشترط ضرورة ارتكاب خطأ جسيم من الدرجة الرابعة.

س- ينص الأمر رقم 06-03 على التوقيف الفوري للموظف العمومي من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين سواء في حالة التوقيف الجوازي التحفظي بسبب ارتكاب الموظف لأخطاء من الدرجة الرابعة (المادة173) أو حالة التوقيف الوجوبي الذي يكون بقوة القانون بسبب ارتكابه لجرائم سواء كانت ذات طبيعة مالية أو أخلاقية أو مهنية (المادة174) ، وإن كان التوقيف الوجوبي ما يبره في حالة الإيقاف الفوري للموظف المجرم بدليل أن وكيل الجمهورية أخطر المؤسسة التي يتبعها هذا الشخص، فهنا يمكن للإدارة توقيفه بصفة فورية، فإن التوقيف الجوازي الفوري لا يوجد ما يبرره بدليل أننا قلنا سابقا على السلطة التي لها صلاحيات التعيين أن تختار الفترة التي تراها مناسبة لإيقاف هذا

الشخص المخطئ حتى لا يخاصمها القضاء فيما أصدرته من مقررات، لذا ندعو المشرع إلى حذف كلمة "فوري" من نص المادة 173 المذكورة أعلاه[1].

ع- أغفل القانون الجزائري النص على تسبيب قرار التوقيف عن العمل و تبليغه إلى صاحب الشأن[2]، في حين كان المنشور رقم 5 المتعلق بكيفيات تطبيق المادين 130 و131 من المرسوم رقم 85-59 قد اشترط ذلك، لذا من الأحسن استدراك هذا السهو مستقبلا عند تعديل الأمر رقم 06-03.

من خلال ما أبديناه من ملاحظات ندعو المشرع الجزائري إلى إعادة النظر في المادة 174 من أمر 06-03.

مما سبق عرضه نقول بأن شروط التوقيف الوجوبي أو ما يسمى بالتوقيف بقوة القانون في القانون الجزائري هي:

أولا: وجود متابعة جزائية ضد الموظف العمومي

إذا تعرض الموظف العمومي لمتابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصب عمله طبقا لنص المادة 174 من الأمر رقم 06-03[3] يوقف فورا من أداء مهامه وتسمى هذه الحالة بالتوقيف الوجوبي أي التوقيف عن العمل بقوة القانون، والذي يكون في حالتين هما: إذا وضع الموظف رهن الحبس المؤقت، أو إذا صدر بشأنه حكم قضائي غير نهائي أو نهائي، ثم أضافت التعليمات رقم 267 و09 و10 حالة ثالثة هي حالة وضع الموظف تحت الرقابة القضائية.

كما أن القانون الجزائري لم ينص كما فعلت بعض التشريعات الأخرى على حالة التعارض بين أداء الخدمة وبين مقتضيات مصلحة التحقيق أو مصلحة العمل أو المصلحة العامة، بل نص على حالة التعارض المباشر بين ارتكاب الموظف لجريمة جزائية وبين بقائه في منصب عمله، وهي في نظرنا حالة من حالات تعريض الوظيفة العمومية للخطر لاسيما وأن التوقيف هنا توقيف وجوبي أي يتم بقوة القانون، وهذه الحالة تختلف عن حالة التوقيف التحفظي المتعلقة بمقتضيات مصلحة التحقيق، وهذا ما يبرر بأن القانون الجزائري- كما رأينا سابقا- قد أخذ بمعيار جسامة الخطأ المهني المرتكب كمعيار للتوقيف الموظف العمومي عن العمل، ولم يأخذ بمصلحة التحقيق أو بمصلحة العمل أو بالمصلحة العامة أو

---

(1)- بمفهوم المخالفة لمضمون نص المادة 174 نقول إذا تعرض الموظف العمومي لمتابعات قضائية لا تتعارض مع بقائه في منصبه فلا يجوز توقيفه فورا.

(2)- أنظر: بوطبة محمد، مرجع سابق، ص 210.

(3)- يقابله نص المادة 131 من المرسوم رقم 85-59.

بالجمع بين مصلحتين أو الأخذ بهم جميعا.

ثانيا: ضرورة إخطار النيابة العامة بالجريمة المرتكبة

من المسلمات القانونية إذا ارتكب الموظف جريمة من جرائم القانون العام أو رأت السلطة المختصة بالتأديب أو مجالس التأديب(اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجالس تأديبية) أن الأخطاء المرتكبة لها وصف جريمة من جرائم القانون العام أن تخطر الجهات القضائية المختصة بذلك فوراً، وهذا حتى يتسنى للنيابة العامة تحريك الدعوى العمومية ومباشرة اجراءاتها، كما يمكن للنيابة العامة ممثلة في وكيل الجمهورية المختص أن تخطر جهة العمل(الإدارة) التي يتبعها الموظف مرتكب الجريمة لإتخاذ ما تراه مناسبا بشأنه، وليس أمامها في هذه الحالة سوى توقيفه عن العمل وجوبيا ولا تسوى وضعيته إلاّ بعد أن يصبح الحكم المترتب عن المتابعة الجزائية نهائيا.

المطلب الثاني

ضوابط التوقيف الوجوبي في القانون الفرنسي

استنادا على نص المادة 30 من القانون رقم 83-634 السابق الإشارة إليه نستخلص بأن شروط التوقيف بقوة القانون في القانون الفرنسي تتمثل في:

أولا: ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام

قد يرتكب الموظف العمومي جريمة من جرائم القانون العام عمدا، سواء بإتيانه فعلا مخالفا لواجبات وظيفته كتزويره لمحررات إدارية أو إخفائه لوثائق مهمة، أو أنه اقترف جنحة مخلة بالشرف، هذه الأفعال وغيرها لها تأثير مباشر على سمعة الإدارة وتمس بأخلاقياتها الأمر الذي يحتم على السلطة التي لها حق التعيين أن تباشر إجراء توقيف الموظف بقوة القانون، فالتوقيف هنا توقيف وجوبي لا تقديري كما في التوقيف التحفظي الذي يكون سببه تحقيق يجرى مع هذا الموظف، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية مقرر التوقيف التحفظي عن العمل الصادر بسبب حبس الموظف احتياطيا ثم تمّ الإفراج عليه، أو بعد صدور حكم جزائي ضده في دعوى جزائية[1].

ثانيا: إعلام الجهة التي يتبعها الموظف بالجريمة المرتكبة

إذا علِمت النيابة العامة بالجريمة المرتكبة حال اقترافها مباشرة فما عليها سوى أن تقوم بإخطار الإدارة التي يتبعها الموظف فورا بذلك، وهذا حتى يتسنى للسلطة التي تملك حق التعيين اتخذ ما تراه

---

(1) -CE, 12 Oct 1932, Meche, Rec, p 386.

مشار إليه في مرجع: خلف فاروق، مرجع سابق، 364.

مناسبا اتجاه هذا الموظف، والإجراء المناسب في مثل هذه الحالات هو توقيفه عن العمل ريثما تتم تسوية وضعيته بصفة نهائية من جهة القضائية المختصة.

إن مسألة انتظار صدور الحكم الجنائي من جهة القضاء المختص إلى غاية تسوية وضعية الموظف الإدارية مسألة مختلف فيها فقها وقضاءً وقانوناً وهذا ما سنوضحه لاحقا.

المطلب الثالث

مبررات التوقيف الوجوبي في القوانين العربية

إذا أسفر التحقيق الإداري عن وجود جريمة جزائية تحال القضية على الجهة القضائية المختصة للنظر فيها، فإذا حبس الموظف حبسا احتياطيا أو تمّت إدانته بحكم جزائي غير نهائي أو بحكم نهائي وُقِّفَ عن العمل بقوة القانون، وهذا ما نصت عليه غالبية قوانين الخدمة المدنية في الوطن العربي، إلاّ أنها اختلفت في تحديد مسبباته وموجباته، فمنها من اعترفت بالسببين السابق ذكرهما، ومنها من جعلته في سبب وحيد هو الحبس الاحتياطي، ومنها من لم تذكر أسبابه أو موجباته، وعليه يكون التوقيف الوجوبي أو كما يسميه البعض التوقيف عن العمل بقوة القانون، في حالة وجود الموظف رهن الحبس المؤقت(الاحتياطي) أو كان الحبس تنفيذا لحكم جزائي نهائي أو غير نهائي، وهذا كالآتي:

الفرع الأول: مبررات التوقيف الوجوبي بسبب الحبس الاحتياطي أو تنفيذا لحكم جنائي

من الدول التي تنص قوانينها على التوقيف عن العمل بقوة القانون بسبب الحبس الاحتياطي أو بسبب الحبس تنفيذا لحكم جنائي نجد مصر، وليبيا، ودول مجلس التعاون الخليجي[1] باستثناء دولة الامارات العربية المتحدة التي اشتمل قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته على أحكام مغايرة لما تضمنته قوانين دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، وكذلك الحال في القانون السعودي، والقانون البحريني اللذين نصا على سبب وحيد للتوقيف الوجوبي عن العمل هو الحبس الاحتياطي.

أولا: في القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية المصري النافذ[2] على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي يوقف عن عمله، بقوة القانون مدة حبسه، ويحرم من نصف أجره إذا كان الحبس احتياطيا أو

---

(1)- دول مجلس التعاون الخليجي التي وقعت على الميثاق التأسيسي في أبو ظبي بتاريخ 26/25 مايو 1981 هي: السعودية، والكويت، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين ، وسلطنة عمان، وقطر.

(2)- المادة 64 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي، و يحرم من كامل أجره إذا كان الحبس تنفيذا لحكم جنائي نهائي"[1].

يستفاد من هذا النص بأن القانون المصري ذكر ثلاثة حالات يوقف فيها الموظف عن عمله، وهي حالة الحبس الاحتياطي، وحالة الحبس تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي، وحالة الحبس تنفيذا لحكم جنائي نهائي.

والموظف المحبوس احتياطيا هو من صدر ضده قرار بالحبس المؤقت من سلطة قضائية مختصة (قاض التحقيق، غرفة الاتهام، النيابة العامة[2]، جهات الحكم) سواء كان التحقيق معه مازال مستمرا أو ينتظر المحاكمة، والحبس المؤقت أو الاحتياطي في نظر الفقه هو:" إجراء من إجراءات التحقيق الجنائي يصدر عمن منحه المشرع هذا الحق ويتضمن أمرا لمدير السجن بقبول المتهم وحبسه به ويبقى محبوسا مدة قد تطول أو تقصر حسب ظروف كل دعوى حتى ينتهي بالافراج عن المتهم أثناء التحقيق الابتدائي أو أثناء المحاكمة، وإما بصدور حكم في الدعوى ببراءة المتهم أو بالعقوبة وبدء تنفيذها"[3].

أما في نظر القانون فهو أجراء استثنائي[4]، أو هو كل حبس يؤمر به خلال إجراءات التحقيق في الدعوى الجزائية بسب مجريات التحقيق واحتياجاته أو دواعي الأمن[5]، أما الحكم الجنائي غير النهائي فهو ذلك الحكم الذي لايزال الطعن فيه بالطرق الطعن العادية ممكنا سواء بالاستئناف أو بالمعارضة، على خلاف الحكم الجنائي النهائي الذي لا يقبل الطعن بالطرق الطعن العادية ويقيل الطعن فقط بالطرق غير العادية(الطعن بالنقض مثلا).

---

(1)- تقابلها المادة 84 من قانون رقم 47 لعام 1978 بشأن قانون العاملين المدنيين بالدولة، والمادة 87 من= قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لعام 1978، مع بعض التعديلات لا سيما في الفقرة الثانية، التي كانت تنص قبل التعديل على ما يلي" يعرض الأمر عند عودة العامل إلى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية فإذا اتضح عدم مسؤوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفة".

(2)- يقول البعض تملك النيابة العامة سلطة إصدار أمر الإيداع في الجرائم الجنحية المتلبس بها استنادا على نص المادة 59 ق إ ج ج، أما سلطة إصدار أمر بالحبس المؤقت فهي لا تملكها، لأن سلطة اصدار أمر بالحبس المؤقت منوطة لجهات التحقيق فقط طبقا لمبدأ استقلالية سلطة التحقيق عن سلطة الاتهام، أنظر محمد محدة، ضمانات المتهم، ج 3، دار الهودى، عين مليلة، الجزائر، 1992/1991، ص 418.

(3)- المرصفاوي حسن صادق، المرصفاوي في التحقيق الجنائي، ط 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 461.

(4)- المادة 123 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، والمادة 137 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي المعدل بموجب القانون رقم 01-08 المؤرخ في 26 جوان 2001.

(5)- المادة 110 من قانون العقوبات السويسري المؤرخ في 2007/10/05.

ثانيا: في القانون الليبي

ينص قانون علاقات العمل الليبي بأنه:" كل موظف يحبس احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، فإذا كان الحبس تنفيذا لحكم جنائي سقط حقه من مرتبه طوال مدة الحبس، ولا تحسب هذه المدة في أقدمية لدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة"[1].

ما يلاحظ على هذا النص هو أن القانون الليبي ذكر حالتين هما الحبس الاحتياطي، وحالة الحبس تنفيذا لحكم جنائي، دون أن يذكر هل هو نهائي أم غير نهائي.

ثالثا: في دول مجلس التعاون الخليجي

إن المتتبع للنصوص القانونية المتعلقة بالخدمة المدنية في دول مجلس التعاون الخليجي الستة، نجدها قد نصت على أسباب التوقيف الوجوبي غير أنها اختلفت في تحديدها، فمنها من اعترفت بوجود سببين كافيان لتوقيف الموظف وجوبيا وهما الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذا لحكم جنائي كما هو الشأن في القانون الكويتي، والقانون القطري، والقانون العماني، ومنها من حددته في الحبس الاحتياطي فقط مثل القانون البحريني، والقانون السعودي، في حين نص القانون الاتحادي الإماراتي على أحكام مغايرة بعض الشيء عن سائر القوانين المذكورة أعلاه.

أ- **في القانون العماني:** ينص المرسوم السلطاني العماني للخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا على ذمة قضية يعتبر موقوفا عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف نصف راتبه، فإذا حفظ التحقيق أو لم يقض بإدانته صرف له ما أوقف من راتبه"[2].

كما ينص هذا القانون[3] كذلك على ما يلي:" كل موظف يسجن تنفيذا لحكم جزائي يعتبر موقوفا عن عمله مدة سجنه، ويحرم من راتبه الكامل عن هذه المدة، وذلك دون الاخلال بحكم المادتين 140/(و)[4]، 149[5]".

---

(1)- المادة 1/158 من قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010.

(2)- المادة 111 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(3)- المادة 1/112 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(4)- تنص المادة 140 على أسباب انتهاء الخدمة ومن هذه الأسباب ما ذكرته الفقرة(و) وهو: الحكم نهائيا بعقوبة جناية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ومع ذلك إذا كان الحكم لأول مرة أو مع وقف تنفيذ العقوبة كان لرئيس الوحدة إبقاء الموظف في الخدمة إذا رأى من ظروف الواقعة وأسباب الحكم أن ذلك لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة وطبيعتها بعد العرض على لجنة شؤون الموظفين".

(5)- تنص المادة 149 على ما يلي:" مع عدم الاخلال بحكم الفقرة الثانية من البند(و) من المادة 140 إذا صدر حكم نهائي

كما ينص نفس القانون كذلك على ما يلي :" كل موظف يصدر ضده حكم جزائي غير نهائي في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، يعتبر موقوفاً عن عمله ويوقف صرف نصف راتبه حتى يصير الحكم نهائياً، فإذا ألغيت العقوبة أو لم يقض بإدانته صرف له ما أوقف من راتبه"[1].

لقد حدد القانون العماني ثلاثة حالات يوقف فيها الموظف العمومي توقيفاً وجوبياً بدأها بالحبس الاحتياطي، ثم السجن تنفيذا لحكم جزائي، وأخيرا حالة الموظف المحكوم عليه بحكم جزائي غير نهائي في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

ب- في القانون الكويتي

ينص قانون الخدمة المدنية الكويتي على التوقيف الوجوبي سواء كان الموظف محبوسا حبسا احتياطيا أو كان قد صدر في حقه حكما جنائيا نهائيا يدينه بذلك، حيث ينص على أنه:" يوقف الموظف عن عمله في الحالات التالية: إذا حبس في دولة الكويت حبسا احتياطيا أو تنفيذا لحكم قضائي"[2].

يلاحظ بأن المشرع الكويتي حدد التوقيف الوجوبي في التوقيف الناتج عن الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذا لحكم قضائي داخل دولة الكويت، مع عدم تحديد المقصود بالحكم القضائي هل حكم نهائي أو غير نهائي.

ج- في القانون القطري

ينص قانون القطري النافذعلى ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لأمر أو حكم قضائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه"[3][4].

يستفاد من هذا النص بأن المشرع القطري حدد التوقيف الوجوبي في سببين الأول الحبس الناتج عن الحبس الاحتياطي والثاني الحبس تنفيذاً لأمر أو حكم قضائي، دون أن يميز يوضح المقصود بالحكم القضائي هل هو نهائي أو غير نهائي.

=بعقوبة جناية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ صدور الحكم عليه ابتدائيا بالعقوبة".

(1)- المادة 113 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(2)- المادة 2/30 من المرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979 في شأن الخدمة المدنية في الكويت .

(3)- المادة 87 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

(4)- يقابل هذا النص المادة 134 من قانون إدارة الموارد البشرية الملغى رقم 8 لعام 2009، الصادر في الديوان الاميري بتاريخ 2 أفريل 2009.

د- في القانون السعودي

ينص القانون السعودي النافذ بأنه: " إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية تحال القضية إلى الجهة المختصة بالفصل فيها"[1].

كما ينص هذا القانون كذلك على ما يلي:" ويعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه، ويصدر مجلس الوزراء لائحة تحدد متى يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد"[2].

استناداً لأمر الإحالة المذكور أعلاه أصدر المشرع السعودي اللائحة الذي سماها لائحة الحقوق والمزايا المالية[3]، حيث تنص على ما يلي:" يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد.

- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة.
- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الأعتداء على النفس أو العرض أو المال.
- إذا كان حبسه بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة.
- إذا كان حبسه بسبب تهمة سياسية وطلب وزير الداخلية اعتباره في حكم مكفوف اليد".

كما يعتبر الموظف الموقوف في السجن لمطالبته في حقوقه مالية خاصة مشتملا بحكم المادة 19 من نظام الخدمة المدنية وبالأخص عندا يثبت اعساره"[4].

أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية السعودي فقد نصت على ما يلي:" يعتبر الموظف المحبوس احتياطيا في حكم مكفول اليد"[5].

ما يلاحظ على المشرع السعودي هو أنه نص على حالة التوقيف الوجوبي الناتج عن الحبس الإحتياطي، إما بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة، أو بالإعتداء على النفس أو العرض أو المال، أو الشرف أو الأمانة أو ذات طبيعة سياسية.

---

(1)- المادة 2/12 من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم 7 المؤرخ 1391/02/01هـ

(2)- المادة 2/43 من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم 7 المؤرخ 1391/02/01هـ

(3)- المادة 1/4 من لائحة الحقوق والمزايا المالية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 1026 بتاريخ 1391/10/28هـ.

(4)- تتحدث المادة 19 من قانون الخدمة المدنية السعودي رقم(م/49) الصادر في 1397/7/10هـ عن أثر= التوقيف عن العمل على راتب الموظف الموقوف عن العمل.

(5)- المادة 1/19 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية السعودي، الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 بتاريخ 1397/07/27هـ.

هـ- في القانون البحريني

ينص القانون البحرينيالمشار إليه سابقا على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا يعتبر موقوفا عن عمله مدة حبسه و يوقف صرف نصف راتبه، وبعد انتهاء الحبس يصرف له ما سبق إيقافه إذا حفظ التحقيق أو حكم ببراءته"[1].

ثم أضاف نفس القانون[2] بأنه:" مع عدم الإخلال بحكم البند(7) من هذه المادة يجوز وقف الموظف عن العمل إذا ما أحيل إلى التحقيق الجنائي أو أثناء محاكمته جنائيا"[3].

يستفاد من هذين النصين بأن المشرع البحريني قد جعل أسباب التوقيف الوجوبي عن العمل في الحبس الناتج عن التوقيف الاحتياطي أو المحال إلى التحقيق الجنائي أو المحاكمة الجنائية.

من خلال عرضنا لهذه النصوص القانونية التي تضمنتها قوانين هذه الدول المذكورة نقول بأن جميعا قد اتفقت على أن من حالات التوقيف الوجوبي حالة الحبس الإحتياطي، غير أنها اختلفت في باقي الحالات الأخرى، فمثلا هناك ثلاثة قوانين من مجموع القوانين المذكورة متشابه في ذكر أسباب التوقيف الوجوبي بصفة تكاد تكون مقتبسة عن المادة 1/64 من القانون المصري ، وهي المادة 1/158 من القانون الليبي، والمادة 2/30 من مرسوم بقانون الكويتي، والمادة 87 من قانون الموارد البشرية المدنية القطري، هذه القوانين نصت على أن التوقيف بقوة القانون يكون في حالتين، الأولى إذا حبس الموظف حبسا احتياطيا والثانية إذا كان تنفيذا لحكم قضائي مع اختلاف بسيط في كلمة "قضائي" التي أوردها القانونين الكويتي والقطرى إضافة إلى كلمة "أمر" التي ذكرها القانون القطري مرادفة لكلمة "حكم"، في حين ينص القانون المصري والقانون الليبي، والقانون العماني على كلمة "جنائي" عوضا عن كلمة قضائي، كما انفرد القانون المصري بذكر عبارة "الحكم الجنائي غير النهائي"، أما بقية القوانين فذكرت لفظ "الحكم الجنائي" أو "الحكم القضائي" دون الإشارة هل هو نهائي أو غير نهائي(عموم اللفظ)، في حين نص القانون العماني على الحالتين السابقتين(الحبس الإحتياطي والحبس تنفيذا لحكم قضائي أو

---

(1)- المادة 7/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 المعدل بمرسوم بقانون رقم 69 لعام 2014، صادر بتاريخ 26 نوفمبر 2014، ج ر، عدد 3186، الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 2014.

(2)- المادة 7/22 مكرر 1 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 المعدل.

(3)- البند 7 مكرر مضاف بالمادة 2 من مرسوم بقانون رقم (69) لعام 2014 الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 2014 الذي عدّل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (48) لعام 2010، ج ر، ع 3186 ، الخميس4 ديسمبر 2014، ص 22-23.

جنائي)، ولكن في مادتين منفردتين مع استبدال كلمة "حبس" بكلمة "سجن" مخالفا بذلك ما نصت عليه القوانين السابق ذكرها، ثم أضاف إليهما حالة ثالثة هي حالة المحكوم عليه بحكم جزائي غير نهائي في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، هذه الجرائم الماسة بالشرف والأمانة في دولة الإمارات العربية تعد من أسباب انتهاء خدمة الموظف إلى جانب جرئم الأخلاق[1]، أما القانون البحريني فقد نص على أن مجرد إحالة الموظف على التحقيق الجنائي أو المحاكمة الجنائية يوقف وجوبيا عن العمل.

إن كلمة جنائي الوارد ذكرها في القانونين المصري والليبي تفيد بأن الحكم الصادر في القضية مصدره جهة قضائية جنائية أما كلمة قضائي المذكورة في القانونين القطري والكويتي تفيد بأن مصدر الحكم هو جهة قضائية التي قد تكون جنائية أو مدنية، ومن ثم فإن كلمة قضائي أوسع من كلمة جنائي، وهذا ما يجعلنا نطرح التساؤل التالي: هل يمكن توقيف الموظف المحبوس تنفيذا لحكم قضائي في دعوى مدنية أم لا؟

سنجيب عن هذا التساؤل عندما ننتهي من عرض قوانين الدول التي لا تنص صراحة على مسببات التوقيف الوجوبي.

الفرع الثاني: مبررات التوقيف الوجوبي دون ذكر الأسباب والمبررات

هناك دولا عربية لم تنص قوانينها بشكل صريح على أسباب وموجبات التوقيف الوجوبي عن العمل، أي حالة ارتكاب الموظف لجرائم جنائية، بل اشتملت على ذكر بعض العبارات التي توحي بأنها اعترفت بهذا النوع من التوقيف، فمثلا نجد عبارة "إذا كان الخطأ المرتكب يمثل جنحة أو جناية" في القانون التونسي أو عبارة "أن الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرما يعاقب عليه القانون" في القانون اللبناني، أو عبارة "إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص لارتكابه جريمة" في القانون العراقي، أو عبارة "إذا تبين أن المخالفة المنسوبة إلى الموظف تنطوي علي جريمة جزائية" في القانون اليمني، أو "إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية" في القانون الأردني، أو عبارة "إيقاف المتهم الذي أقيمت ضده إجراءات جنائية" في القانون السوداني، أو عبارة " اقتراف مخالفة جزائية" في القانون الموريتاني، هذه العبارات كلها توحي بأن الموظف قد ارتكب فعلا جريمة قد تكون جناية أو جنحة كأصل عام، أما المخالفات ففي نظرنا لا يعتد بها لأنها لا تؤثر على الوظيفة العمومية حتى لو سلمنا بأن

---

(1)- تنص المادة 88 من نفس القانون الإماراتي رقم 11 لعام 2008 على ما يلي:" تُنهى خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".

النصوص سابق ذكرها جاءت بلفظ عام هو "الجريمة"، كما أن معظم القوانين المقارنة لا تذكر سوى الجنايات أو الجنح دون المخالفات في صلب قوانينها.

أولا: في القانون التونسي

ينص القانون التونسي وتعديلاته على ما يلي:" وفي صورة ما إذا كان الخطأ المرتكب يمثل جنحة أو جناية وخاصة إذا تعلق الأمر بالارتشاء أو اختلاس أموال عمومية أو الزور أو إفشاء السر المهني فإنه يجب فورا رفع القضية إلى النيابة"[1].

من خلال هذا النص نقول بأن المشرع التونسي قد أخذ بالمعنى العام لمسببات التوقيف الوجوبي عن العمل بدليل أنه لم يحددها بوضوح في الحبس احتياطي أو الحبس تنفيذا لحكم قضائي- كما فعلت بعض القوانين المقارنة- بل جعل من حالة ارتكاب الجريمة أو الجنحة وبالخصوص جرائم الرشوة أو اختلاس أموال عمومية أو التزوير واستعمال المزور، أو إفشاء الأسرار المهنية سببا مباشرا في إحالة الموظف فورا على النيابة العامة التي تقوم بتحريك الدعوى العمومية ومباشرتها.

ثانيا: في القانون الموريتاني

ينص القانون الموريتاني وتعديلاته على ما يلي:" ويجب أن ترفع السلطة المختصة التي يتبع لها الموظف الأمر بدون أجل إلى النيابة العامة في حالة ما إذا كان الخطأ المرتكب يشكل جنحة أو جناية وخصوصا إذا تعلق الأمر برشوة أو اختلاس أموال عمومية أو تزوير محررات عمومية أو إفشاء السر المهني"[2].

كما ينص هذا القانون[3] كذلك على ما يلي:" يمكن للسلطة التأديبية أن تعلق الموظف الذي ارتكب خطأ جسيما، سواء تعلق الأمر بالإخلال بواجباته المهنية أو باقتراف مخالفة جنائية وتبدأ هذه السلطة، دون أجل الإجراءات الجزائية"[4].

---

(1)- الفصل 2/56 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983.

(2)- المادة 3/12 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09.

(3)- المادة 1/13 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09.

(4)- تنص المادة 13 فقرة أخيرة من نفس القانون الموريتاني النافذ على ما يلي:" ولا يتقاضى الموظف المسجون إثر إدانته نهائية، والذي لم يكن موضع إجراء عزل، أي أجر، ويبقي رغم ذلك مستفيدا من كامل علاوات الأعباء العائلية".

يفهم من هذين النصين بأن المشرع الموريتاني اعتبر كل خطأ يشكل جنحة أو جناية لاسيما ما تعلق منها بجرائم الرشوة أو اختلاس أموال عمومية أو تزوير محررات عمومية أو إفشاء أسرار مهنية، وكذلك الحال بالنسبة لكل خطأ غير مرتبط بالمصلحة مخل بالاستقامة أو بالشرف أو بالأخلاق الحميدة أو بالكرامة أو بواجب الولاء للدولة ومؤسساتها أومن شأنه أن يحط من هيبة الإدارة هو سبب كاف لتوقيف الموظف عن العمل وجوبيا.

ثالثا: في القانون السوداني

ينص القانون القومي السوداني على ما يلي: "يجوز للسلطة المختصة إيقاف المتهم الذي أقيمت ضده إجراءات جنائية عن العمل ويجوز أن يتضمن أمر الإيقاف وقف نصف الأجر الكلي كحد أقصي مع استمرار إجراءات المحاسبة"[1].

يستفاد من هذا النص بأن المشرع السوداني خوّل للسلطة المختصة بالتعيين إيقاف الموظف المتابع جنائيا، وأن ترفع الأمر لوكيل النيابة المختص مع الوثائق والمستندات التي تحصلت عليها إذا كشف التحقيق عن وجود بينة ضد المتهم المعني بما يشكل جريمة جنائية[2]، وعليه يوقف الموظف وجوبيا في هذا البلد بمجرد وجود نية ضد المتهم أفرزها التحقيق الإداري، أي أن المشرع السوداني لم ينص على الحالة العكسية وهي حالة ارتكاب الموظف لجريمة خارج مجرى الوظيفة العمومية أو تلك التي لم يكشف عنها التحقيق الإداري، فهل يوقف وجوبيا عن العمل؟

نقول في مثل هذه الحالات لا مفر من توقيف الموظف العمومي عن العمل بصورة وجوبية لما يشكله هذا الجرم من أثر على نفوس أفراد المجتمع من تذمر وسخط، وهذا كله صونا للوظيفة العمومية ودفاعا على هيبة الدولة.

رابعا: في القانون اللبناني

ينص القانون اللبناني تحت عنوان المسؤولية الجزائية[3]على ما يلي:

- يحال على القضاء الموظف الذي يتبين أن الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرما يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة.

---

(1)- المادة 3/17 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007.

(2)- المادة 16/(1- د) من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007.

(3)- المادة 61 من المرسوم الاشتراعي المعدل رقم 112 لعام 1959 المؤرخ في 12 جوان 1959، الخاص بالموظفين.

- إذا كان الجرم ناشئا عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف إلا بناء على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها.
- لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر، وعلى النيابة أن تتحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئا عن الوظيفة.
- إذا حصل خلاف بين النيابة العامة والإدارة المختصة حول وصف الجرم ما إذا كان ناشئا عن الوظيفة أو غير ناشئ عنها، عرض الأمر على هيئة مجلس الخدمة المدنية للبت فيه إذا كان الموظف من الدوائر التابعة لسلطته أما إذا كان الموظف من غير الدائرة التابعة لسلطته فيكون القول الفصل للإدارة المختصة.

بناء على ما تضمنته هذه المادة نقول بأن القانون اللبناني ميّز بين تلك الأخطاء الناشئة عن الوظيفة، وبين تلك التي لا تمت لها بصلة، فأقر بعدم ملاحقة الموظف إلا بموافقة الإدارة في حالة الأخطاء الناشئة عن الوظيفة دون سواها من الأخطاء الأخرى، وفي حالة التنازع في وصف الجرم إن كان ناشئاً عن الوظيفة أو غير ناشئ عنها يعرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية للبت فيه إذا كان الموظف ينتمي للإدارة التي تخضع لسلطان هذا المجلس، وفي ما عدا ذلك يؤول الفصل في وصف الجريمة إلى الإدارة المختصة التي ينتمي لها مرتكب الجريمة.

خامسا: في القانون العراقي

ينص القانون العراقي على ما يلي:" إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف"[1].

في حين ينص في مادة أخرى من نفس هذا القانون على ما يلي:" للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق"[2].

يفهم من هذين النصين أنه إذا أوقف الموظف من طرف جهة قضائية ذات اختصاص لكون الموظف ارتكب جريمة، فعلى الإدارة التي ينتمى لها هذا الموظف فور تلاقيها بلاغا بذلك أن تسحب يده مدة توقيفه، كما يمكن للجنة التحقيق أن توصي بسحب يده في أي مرحلة من مراحل التحقيق، وكلمة التحقيق كما شرحها أساتذة القانون في العراقي توحي أما تحقيقاَ إدارياً يجرى معه أو تحقيقاً جنائياً مفتوح ضده، وعليه فالمشرع العراقي لم ينص صراحة على التوقيف عن العمل بسبب حبسه احتياطياً أو تنفيذا

(1)- المادة 16 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991.

(2)- المادة 17/ثانيا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991.

لحكم جنائي بل يفهم من محتوى المادتين السابقتين ذلك.

سادسا: في القانون اليمني

ينص القانون اليمني على ما يلي:" للإدارة أو مجلس التأديب وقف إجراءات التحقيق وإحالة الموظف إلى النيابة العامة بمعرفة الوزير المختص إذا تبين أن المخالفة المنسوبة إلى الموظف تنطوي علي جريمة جزائية"[1].

يفهم من هذا النص أن المشرع اليمني أقر بأنه إذا تبين للإدارة أو مجلس التأديب أن المخالفة التي ارتكبها الموظف العمومي تنطوي على جريمة جزائية وجب وقف إجراءات التحقيق وإحالة المتهم على القضاء المختص ممثلا بالنيابة العامة بشرط معرفة الوزير المختص بذلك، ومن هنا نقول بأن عبارة "معرفة الوزير المختص" الوارد ذكرها في هذا النص مبهمة تحتاج إلى تفسير، هل هي معرفة بعدية أم قبلية على إجراء الإحالة على جهة القضاء، هل يقصد بها إحالة الموظف المعني على النيابة العامة من طرف السلطة المختصة بعد وقف إجراءات التحقيق ثم ابلاغ الوزير المختص بذلك، أم أنها تفيد ضرورة الحصول على إذن من الوزير المختص من اجل إحالة المعني على القضاء المختص، نعتقد بأن معرفة الوزير البعدية هي الأقرب إلى التفسير السليم والأرجح.

سابعا: في القانون الأردني

ينص نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ على ما يلي: "أ- إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعى العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي تمت ضده"[2].

كما ينص[3] كذلك بأنه: يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية على ما يلي:

---

(1)- المادة 116 من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

(2)- المادة 148 من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لعام 2013 المؤرخ في 2013/12/29 المعدل بالنظام رقم 48 لعام 2016 المؤرخ في 2016/04/17، ج ر، ع 5392 الصادر بتاريخ 2016/04/17.

(3)- المادة 149/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لعام 2013 السابق ذكره.

– إذا تمت أحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

– إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.

– إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريه آخر.

– إذا تمت إحالته من المدعى العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

– إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند(2) من الفقرة(ب) من المادة (159) من النظام[1].

ما يلاحظ على هذين النصين القانونيين هو أن المشرع الأردني اعترف بأنه في حالة ارتكاب الموظف لجريمة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة تقوم السلطة المختصة بوقف الإجراءات التأديبية بما فيها إجراءات التحقيق وتحيل المتهم مع محاضر التحقيق المنجزة وكل الوثائق والمستندات ذات الصلة إلى جهة القضاء المختص، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي أقيمت ضده.

ثامنا: في القانون الإماراتي

لقد أشرنا سابقا وقلنا بأن القانون الامارتي الاتحادي رقم 11 لعام 2008 قد اشتمل على بعض النصوص غير وارد ذكرها في بقية القوانين المذكورة سابقا، حيث نص على أنه:" إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف راتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه"[2].

في حين ينص في مواد لاحقة أخرى على معاملة الموظف الذي يحبس احتياطيا في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، إضافة إلى تاريخ احتساب انتهاء الخدمة الموظف المفصول الموقوف عن العمل، فعلى سبيل ينص في

---

(1) – تنص المادة 159/ب على ما يلي:" تتشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي: 2– دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر = فيها بناء على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي" .

(2)– المادة 87 من المرسوم بقانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 2008/09/25، المتضمن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المعدل بقانون اتحادي رقم 9 لعام 2011، ج ر، ع528 ملحق، سبتمبر 2011، والمرسوم بالقانون رقم 17 لعام 2016، ج ر، ع 605، أكتوبر 2016.

بعض مواده على ما يلي:" يُعامل الموظف الذي يحبس احتياطيا في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها – ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق– معاملة الموظف المنقطع عن العمل على أن تخصم مدة الانقطاع من رصيد إجازته فإن لم تكف اعتبرت تلك المدة إجازة بدون راتب"[1].

كما ينص هذا القانون كذلك على ما يلي:" إذا صدر قرار الفصل من الخدمة بحق موظف موقوف عن العمل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الايقاف ولا تدفع له أية رواتب عن فترة الايقاف"[2].

من خلال عرضنا لنصوص القانون الاماراتي الاتحادي رقم 8 لعام 2011 المتعلقة بالتوقيف الوجوبي نستخلص النتائج التالية:

– تُنهى خدمة الموظف فوراً وفق نص المادة 88 أعلاه في حالتين: الأولى إذا أدين الموظف بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، غير أنه إذا أدين بأي جنحة غير مخلة بالشرف أو الأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ يعود إلى مزاولة وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من راتبه، أما الحالة الثانية فتكون إذا أدين بأي جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر.

– يُعامل الموظف الذي يحبس احتياطيا في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها معاملة الموظف المنقطع عن العمل بشرط ألا تكون من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق وإلا أُنهيت خدمته طبقا لنص المادة 88 أعلاه.

– تنتهي خدمة الموظف الموقوف عن العمل المفصول من الوظيفة من تاريخ توقيفه لا من تاريخ صدور مقرر الفصل.

بعد الانتهاء من عرض النصوص القانونية المقارنة التي لم تبين بوضوح مبررات التوقيف عن العمل فإننا نجيب عن التساؤل السابق والمتعلق بإمكانية توقيف الموظف عن العمل تنفيذا لحكم قضائي إذا أدين في دعوى مدنية، لنقول بأن القانون الجزائري لم يجيب عن هذا الإشكال في الأمر رقم 06–03، وحتى في القوانين السابقة الملغاة، ونص المادة 174 المشار إليه سابقا ينص على التوقيف الفوري في حالة وجود متابعة جزائية وفقط، ولو سلمنا بأن هذا النص قد أورد كلمة "متابعة قضائية" عوضا عن كلمة

---

(1)– المادة 91 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008.

(2)– المادة 92 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008.

"متابعة جزائية" لكان الأمر ممكنا ويجوز توقيف الموظف عن العمل تنفيذا لحكم قضائي إذا أدين في دعوى مدنية، لأن كلمة قضائي التي تشمل الجزائي والمدني وغيرهما أوسع من كلمة جزائي التي تشمل جنائي أو عقابي أو جنائي إجرائي.

لقد أجاب عن هذا التساؤل القانون الاتحادي الإماراتي بالقول:" كل موظف يحبس تنفيذا لحكم قضائي في دعوى مدنية، يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الاجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز لرئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر"[1]، ويفهم من هذا النص بأنه الموظف المحبوس تنفيذا لحكم قضائي إذا أدين في دعوى مدنية سيوقف عن العمل ويمكن للوزير أن ينهي خدمته إذا صدر بشأنه حكما يزيد عن ثلاثة أشهر.

في حين تنص لائحة المزايا والحقوق المالة في المملكة السعودية السابق ذكرها على ما يلي:" كما يعتبر الموظف الموقوف في السجن لمطالبته في حقوق مالية خاصة مشتملا بحكم المادة 19 من نظام الخدمة المدنية وبالأخص عندما يثبت اعساره"[2]، ومن هنا اعترف المشرع السعودي من خلال هذه المادة أن الموظف المسجون لمطالبته بحقوق مالية خاصة وثبت اعساره تطبق عليه أحكام المادة 19 من قانون الخدمة المدنية، ويصبح مكفول اليد، أما القانون اللبناني وتعديلاته فقد نصت على ما يلي:" يتقاضى الموظف الموقوف عدليا بصورة احتياطية نصف راتبه، ولا يدفع له النصف الآخر إلا إذا منعت محاكمته، أو برئ أو حكم بعقوبة غير عقوبة الحبس"[3].

من هذه المادة وغيرها من النصوص الأخرى يتأكد جواز توقيف الموظف عن العمل تنفيذا لحكم قضائي إذا أدين في دعوى مدنية، إما بناء على نص صريح في القانون كما ورد في القوانين الثلاثة أعلاه أو تطبيقا لقاعدة كل موظف محبوس حبسا احتياطيا أو تنفيذا لأمر أو حكم قضائي سواء أدين في اتهام جنائي أو في دعوى مدنية.

خلاصة القول، يوقّف الموظف العمومي توقيفا جوازياً أو وجوبيا، خصوصا في الحالات التالية:

– إذا ارتكب أخطاء مهنية أو مخالفات تأديبية جسيمة يترتب عليها ضياع حقا للخزينة العمومية، كإبرام

---

(1)– المادة 190 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008.

(2)– المادة 2/4 من لائحة الحقوق والمزايا المالية في المملكة السعودية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 1026 بتاريخ 1391/10/28هـ

(3)– المادة 2/18 من المرسوم الاشتراعي المعدل رقم 112 لعام 1959 المؤرخ في 12 جوان 1959، الخاص بالموظفين.

صفقات خارج إطار التشريع المعمول به أو تحويل أموال عمومية، أو تزوير في محررات رسمية [1]، أو تمس بأمن الهيئة المستخدمة وممتلكاتها وأعوانها كاستخدام العنف داخل أماكن العمل[2].

– إذا كانت مصلحة التحقيق أو مصلحة المرفق العمومي"الوظيفة العمومية" أو المصلحة العامة تقتضي توقيف الموظف تحفظيا– عند بعض الدول– حتى لا يمارس نفوذه لطمس معالم الحقيقة أو يؤثر على إجراءات التحقيق ومجرياته بأي وسيلة كانت لينجوا من التأديب والعقاب.

– إذا كان محل متابعات قضائية لارتكابه جرائم لا تسمح له بالبقاء في منصبه، مثل الجرائم المخلة بالشرف أو بالأمانة.

– إذا وضع الموظف رهن الحبس المؤقت، أو تحت الرقابة القضائية.

– إذا صدر في حقه حكما جنائيا نهائيا يدينه بالحبس.

استنادا لما سبق ذكره من نصوص قانونية مقارنة تجيز توقيف الموظف عن العمل متى توافرت أسبابه، نقول هل اتفقت قوانين هذه الدول جميعها على وجوب وقف اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف الذي اتهم بارتكابه لأخطاء أو أفعال تنطوي على جرائم يعاقب عليها القانون الجزائي لا سيما تلك الجنايات أو الجنح الخطيرة مثل جرائم الرشوة أو اختلاس أموال عمومية أو تزوير محررات عمومية رسمية أو إفشاء أسرار مهنية؟ أم على السلطة التأديبية الالتزام بمواصلة الإجراءات التأديبية ومباشرتها دون انتظار صدور الحكم النهائي في الدعوى الجنائية المتخذة ضده؟.

هل تتقيد السلطة المختصة بالتأديب في مجال التوقيف عن العمل بما أفضى إليه الحكم الجنائي النهائي؟ وهل يعتد بالحكم الجنائي النهائي أو البات أو القطعي؟

إن الإجابة عن هذه التساؤلات يحتم علينا التعرض لحجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب، وهذا ما سنشرحه الآن.

---

(1)– التعليمة رقم 10 المؤرخة في 7 ماي 1969 الخاصة بإجراءات توقيف الموظفين العموميين، صادرة عن وزارة الداخلية، الجزائر.

(2)– التعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06–03، والصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري.

المطلب الرابع

حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب

لتبسط إجراءات المتابعة الجزائية وكيف يمكن اتخاذها ومع علاقتها بالمتابعة التأديبية فإننا نتعرض بداية إلى تبيان مضمون مبدأ حجية الحكم الجنائي، ثم نوضح موقف القانون الجزائري، والقانون المقارن من هذا المبدأ، وهذا كالآتي:

الفرع الأول: مضمون مبدأ حجية الحكم الجنائي

قبل التطرق إلى تعريف حجية الحكم الجنائي المقضي نقول بأن الحكم الجنائي هو ذلك القرار الصادر من هيئة قضائية ذات ولاية في دعوى جنائية بسبب نزاع مطروح عليها تنهي به خصومة معينة إما براءة أو إدانة أو بعدم المسؤولية.

إن حجية الحكم "الأمر" المقضي فيه(Autorité de la chose jugée)[1] من القرائن التي تثار في شكل دفع بعدم سماع أو قبول الدعوى لسبق الفصل فيها، ومن ثم يتعين على المحاكم الأخرى التقيد بما تم الفصل فيه أولا.

لقد عرّفا جارسونيه وسيزار(GAURSONNET et CEZAR) حجية الحكم المقضي فيه بأنها:" القرينة المطلقة التي تدل على الحقيقة، وبموجبها تكون الوقائع الثابتة والحقوق التي اعترف بها الحكم لا يجوز أن تكون محلاً للطعن فيها من جديد، لا أمام المحكمة التي أصدرت الحكم ولا أمام أي محكمة أخرى"[2].

في حين يعرفها البعض الآخر بأنها:" قرينة قانونية قاطعة الدلالة على الحقيقة تلحق الحكم وتمنع من نظر دعوى أخرى مماثلة للدعوى الأولى التي صدر فيها الحكم[3] .

---

(1)- هذه القاعدة ذات أصل روماني(Res Judicata Pro Veritate Accipitur) وترجمتها تفيد أن الشيء المقضي فيه هو عنوان الحقيقة، أنظر: العش ملاّك سنية، حجية الأمر المقضي به جزائيا على المدني، منشورات مطبع الأطرش للكتاب، تونس، 2013، ص16 هـ2.

(2)- GAURSONNET (E), et CEZAR (ch), traité théorique et pratique de procédure civile et commerciale, 3éd, paris, 1913, n 703, p 403-404.

نقلا عن: أنظر: البدوي اسماعيل ابراهيم، حجية الأحكام القضائية الادارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2013، ص 19-20

(3)- أنظر: البدوي اسماعيل ابراهيم، مرجع سابق، ص 21.

ويعرفها آخر بأنها: " منع المحاكم الأخرى من إعادة النظر من جديد في الدعوى، سواء بناء على أدلة جديدة أو أوصاف جديدة، فتفرض الحقيقة فيما قضي فيه الحكم"[1].

مما سبق نقول بأن حجية الحكم الجنائي تتمثل في امتناع المحاكم من اعادة النظر في دعوى قد سبق البت فيها بحكم صحيح بين نفس الخصوم والموضوع والسبب حتى وإن ظهرت أدلة جديدة لافتراض اشتماله على الحقيقة.

إن حجية الحكم الجنائي على سلطات التأديب يفرض على المحاكم التأديبية الامتناع من النظر من جديد في الدعوى التي تم الفصل فيها من المحاكم الجنائية، فالحكم الجنائي الصادر ببراءة الموظف لانتفاء الوجود المادي لواقعة التزوير مثلا يلقي بظلاله على سلطات التأديب التي يتعين عليها ألا تثبت ما نفاه القضاء الجنائي، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري في حيثيات إحدى قراراته[2] على ما يلي:

– حيث أنه وعملا باجتهاد قضائي مكرس من طرف مجلس الدولة الفرنسي، وكذا مجلس الدولة الجزائري، فشروط حجية الشيء المقضي فيه هو وجود نفس الأطراف ونفس النزاع ونفس الموضوع.

– حيث أنه ومادامت هذه الشروط موجودة غير متوفرة في هذا النزاع، فلا توجد حجية الشيء المقضي فيه، وبالتالي ينبغي رفض هذا الدفع لكونه غير جدي، مما يتعين إذا الغاء القرار المستأنف الذي يسبق الفصل.

إن حجية الأحكام القضائية الجنائية وأثرها على سلطات التأديب تقتضى أن تتوافر في الحكم الجنائي حتى يكون ذا حجية على سلطات التأديب، الشروط التالية:

أ– أن يكون الحكم الجنائي صادر بخصوص الدعوى العمومية من جهة قضائية وطنية.

ب– أن يكون الحكم الجنائي حكما قطعيا نهائيا فاصلا في موضوع الدعوى براءةً أو إدانةً.

ج– اتحاد الواقعة أو الوقائع موضوع المساءلة أو المحاكمة في المجالين الجنائي أو التأديبي.

د– ألا يكون قد فصل في موضوع الدعوى التأديبية بحكم بات.

---

(1)– أنظر: النجار زكي محمود، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، دراسة نظرية تطبيقية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986، ص 39.

(2)– قرار غير منشور، فهرس 147، المؤرخ في 18 فيفري 2002، قضية (ع. ا) ضد والي ولاية الجزائر، مشار إليه في مرجع: بن شيخ آث ملويا لحسين، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، بوزريعة الجزائر، دار هومة، 2009، ج 3، ص 221.

هـ- ألا يكون الحكم الجنائي قد سقط بالتقادم أو بالعفو الشامل.

إن حجية الحكم الجزائي على سلطات التأديب في نظر جانب من الفقه لا تثبت إلاّ لمنطوق الحكم دون أسبابه، في حين يرى البعض الآخر بأن الحكم الجنائي البات له حجية بما فصل فيه من وقائع وأسباب، والحقيقة أنه نظراً لإختلاف أسباب الحكم الجنائي عن أسباب الحكم التأديبي، فحجية الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب لا تثبت إلاّ لمنطوق الحكم دون أسبابه إلاّ إذا كانت هذه الأسباب مرتبطة بالحكم ارتباطا وثيقا أي أنها جزءاً لا يتجزأ من الحكم ولا يقوم بدونها أو تنفصل عنه[1].

القاعدة العامة لا حجية للحكم الجنائي على سلطات التأديب، غير أنه في بعض الحالات يحوز الحكم الجنائي حجيته أمام السلطة التأديبية ويصبح يتمتع بحجية الشيء المقضي به، ومن الأحكام التي تحوز على الحجية في مواجهة سلطات التأديب نجد الحكم الجنائي الصادر بإدانة الموظف الموقوف سواء من حيث الوجود المادي للوقائع ونسبتها إلى فاعلها، وعليه لا يمكن للسلطة التأديبية أن تثبت عكس ما قضى به الحكم الجنائي، أما الحكم الجنائي الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية فلا يحوز على الحجية ويمكن للسلطة التأديبية مساءلة الموظف الموقوف تأديبيا[2]، ويبقى التساؤل حول الحكم الجنائي النهائي الصادر بالبراءة هل يتمتع بحجية الشيء المقضي به في مواجهة سلطات التأديب؟

لقد اختلف الفقه في تحديد حالات اكتساب الحكم الجنائي الصادر بالبراءة حجيته أمام سلطات التأديب، حيث اعترف غالبية الفقه بفكرة التمييز بين أسباب حكم البراءة، واتجاه فقهي ثان يقر بضرورة عدم التفرقة بين أحكام البراءة، وهذا كالآتي:

الرأي الأول: يرى أنصار هذا الرأي أن هناك تمييز بين أحكام البراءة، ومن حالات اكتساب الحكم الجنائي الصادر بالبراءة حجيته النسبية أمام سلطات التأديب فنظرهم، الحكم الجنائي الصادر ببراءة الموظف المبني على انتفاء الوجود المادي للوقائع(عدم ثبوت صحة وقوع الفعل المادي أصلا) لا يحوز على الحجية نسبية أمام سلطات التأديب إلاّ فيما قام عليه الحكم الجنائي في اثبات أو نفي الوقائع المنسوبة للموظف وصحة أسنادها له[3]، كما يحوز الحكم الجنائي الصادر بالبراءة المبني على عدم ثبوت الفعل من الموظف المتهم(عدم اسناد الفعل للموظف المتهم) حجيته النسبية أمام سلطات التأديب.

---

(1)- أنظر: النجار زكي محمود، مرجع سابق، ص 47.

(2)- يرى جانب من الفقه أن الحكم الجنائي الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية يحوز على الحجية أمام سلطات التأديب، بكر مصطفى، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث، القاهرة، 1966، ص 176-177.

(3)- أنظر: النجار زكي محمود، مرجع سابق، ص 44.

أما الحالات الأخرى التي يبني عليها حكم البراءة لعدم كفاية الإدلة أو البراءة المبنية على بطلان الإجراءات أو على الشك في الاتهام أو على أساس شيوع التهمة فإنه لا يحوز فيها الحكم الجنائي الصادر ببراءة الموظف الحجية أمام السلطات التأديب، يضاف لها الحكم الجنائي الصادر بالإدانة مع وقف التنفيذ، وصدور عفو شامل على العقوبة أو الجريمة، فهذه الحالات الخمسة لا يكسب الحكم الجنائي حجيته أمام سلطات التأديب.

الرأي الثاني: يذهب أنصار هذا الرأي إلى القول لا تمييز، ولا تفرقة بين أحكام البراءة مهما كان سببها، فجميعها لها حجية أمام سلطات التأديب، لأن حجية الأحكام الجنائية تعد مصدرا من مصادر المشروعية يتعين على الإدارة احترامها[1]، وعليه يجب احترام قرينة البراءة، وقاعدة الشك يفسر لصالح المتهم لكونهما من المبادئ العامة التي يفرض اعمالهما وتجسيدهما وتطبيقهما في جميع المحاكم سواء كانت محاكم جنائية أو مدنية أو تأديبية تحقيقا للعدالة وارتقاءً بحقوق الانسان في المجتمع، ومن متطلبات المحاكمة العدلة.

رأينا في الموضوع: نحن نميل مع الرأي القائل لا تمييز بين أحكام البراءة[2]، فكلها لها حجية نسبية أمام سلطات التأديب، وهذا لا يمنع الإدارة من بسط سلطتها التقديرة ومساءلة الموظف تأديبيا إذا تمّ تأسيس العقوبة التأديبية على وقائع لم يفصل فيها الحكم الجنائي، وذلك استنادا على الحجج التالية:

– إن كثير من النصوص القانونية المقارنة تلزم سلطات التأديب بوقف النظر في الدعوى التأديبية لحين صدور الحكم الجنائي البات في القضية براءةً أو لإدانةً، ومن ثم يجب على السلطة التأديبية احترام ما قضت به المحكمة الجنائية ببراءة الموظف المتهم.

– إن ثبوت البراءة الجنائية لا تحول دون المسائلة التأديبية فيها سمو للعمل الإداري(القرار الإداري) عن العمل القضائي(الحكم أو القرار القضائي).

– إن الأخذ بفكرة التمييز بين أسباب البراءة، والقول بأن بعض أحكام البراءة لها ججية دون البعض الآخر، هو انقاض من قيمة قرينة البراءة.

---

(1)– أنظر: العجارمة عقيل نوفل، مرجع سابق، ص 743–744.

(2)– أنظر: لمجدلاوي مخيمر يوسف، حجية القرارات والأحكام الجزائية فب المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفلسطيني والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة فلسطين، 2013، ص 133.

– إن الإقرار بعدم حجية بعض الأحكام القضائية الجنائية الصادرة ببراءة الموظف يعصف بقاعدة" الشك يفسر لصالح المتهم" التي تعد من المبادئ القانونية الدستورية الواجبة الاحترام.

خلاصة القول إن الحكم الجنائي البات الصادر ببراءة الموظف من التهم المنسوبة إليه له حجية بصرف النظر عن الأسباب التي ينبني عليها، ما لم يكن قد فصل في موضوع الدعوى التأديبية بصفة نهائية، وإن كنا قد تعرضنا إلى موقف الفقه من مسألة حجية الأحكام الجنائية أمام سلطات التأديب، فما موقف القانون الجزائري والمقارن من هذا المسألة؟

الفرع الثاني: حجية الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب في القانون الجزائري

تنص المادة 2/61 من الأمر رقم 66-133 السابق الإشارة إليه على ما يلي:" غير أنه عندما يكون الموظف موضوع متابعات جزائية لا تسوي وضعيته نهائيا إلاّ إذا أصبح القرار الذي اتخذته الجهة القضائية نهائيا ".

في حين أجازت التعليمة رقم 07 لعام 1969 الخاصة بالإجراءات التأديبية إمكانية الفصل في المخالفة التأديبية قبل معرفة حكم الجهة القضائية الجزائية المختصة، كما أنها لم تحدد بشكل صريح ودقيق حالات التعارض بين المتابعات الجزائية وبقاء الموظف العمومي في منصب عمله [1].

كما أشارت نفس التعليمة السابقة إلى إمكانية انتظار حكم الجهة القضائية قبل الفصل في القضية التأديبية إذا كان ذلك لا يتعارض مع سير المرفق العمومي مع وجوب التقيد بالوقائع التي أثبتها القضاء، ومعنى هذا أن الموظف العمومي الذي يتم توقيفه عن العمل بتهمة الضرب والجرح غير العمديين ينتظر حتى صدور الحكم النهائي في القضية من قبل الجهة القضائية المختصة، فهنا تتضرر مصالح الموظف وعائلته خاصة إذا كان هو العائل الوحيد لها.

بعد صدور المرسوم رقم 85-59 لعام 1985 بقي نفس هذا الحكم ساريا مفاده لا تسوية إدارية لوضعية الموظف إلاّ بعد صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة حيث تنص المادة 2/131

---

(1)– راجع التعليمة رقم 7 المؤرخة في 7 ماي 1969 الصادرة عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية، وفي هذا الموضوع يقول رحماوي كمال ما يلي:" ونلفت الانتباه إلى أن التعليمة رقم 7، التي عالجت هذه المسائل تتسم بشيء من الغموض، فهي تنصح الإدارة بانتظار نتائج المتابعة الجزائية، ولا تفرض عليها انتظار هذه النتائج لمعاقبة الموظف العام من الناحية التأديبية، فهذا المسلك من شأنه أن يفتح الأبواب إلى تعسف الإدارة، ولذلك كان من الأحسن تقنيين هذه القواعد تقنينا واضحا لا يسمح بالتلاعب بمصالح الموظفين"، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومة، بوزريعة، 2004، ص 93.

على ما يلي:" لا تسوى وضعيته نهائيا إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعات الجزائية نهائيا"، هذا الحكم بقي سائدا كذلك في القانون النافذ حيث تنص المادة 2/174 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " وفي كل الأحوال، لا تسوّى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا".

أما التعليمتين رقم 267، ورقم 10 السابق ذكرهما والتي جاءتا تبين كيفية تطبيق المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03 فقد أوردتا حكمان:

أولا: الموظف الموقوف جوازيا عملا بنص المادة 173

تفضي التعليمتين رقم 267 ورقم 10 السابق ذكرهما إلى أنه في حالة الشروع في المتابعة التأديبية من قبل السلطة المختصة التي لم تلق أي إخطار من قبل الجهة القضائية المختصة بشأن الخطأ المهني المرتكب، فلهذه السلطة الحرية المطلقة في مواصلة الإجراءات التأديبية دون انتظار صدور الحكم القضائي النهائي استنادا لمبدأ استقلالية المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية[1]، أو لها حق ارجاء أو تأجيل البت في القضية إلى غاية الفصل النهائي في القضية الجزائية ومن ثم يتوقف الأجل (45) يوما المحدد للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي للبت في القضية التأديبية، فإذا رأت أنه من المفيد تأجيل الاجراءات التأديبية إلى غاية صدور حكم نهائي في القضية وكانت الافعال المتابع من أجلها لا تسمح ببقائه في منصبه، فإنه يتعين عليها توقيفه تحفظيا عن العمل بقرار مسبب بالمتابعة الجزائية، مع وجوب إخطاره بذلك كتابيا.

ثانيا: الموظف الموقوف وجوبيا عملا بنص المادة 174

تنص التعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 على ما يلي:" إن تسوية الوضعية الإدارية للموظف المعني، تقتضي عرضها وجوبا على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء للبت وفق الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في المواد 160 إلى 183 من الأمر رقم 06-03 المذكور أعلاه، ولا تتم هذه التسوية إلاّ بعد أن تصبح الأحكام الجزائية نهائية وحائزه لحجية الشيء المقضي فيه، بعد استنفاذه كل طرق الطعن القانونية".

---

(1)- يختلف الحكم النهائي عن الحكم البات في مدى قابلية الحكم للطعن، فالحكم النهائي لا يقبل الطعن بالطرق العادية(الاستئناف أو المعارضة)، ويقبل الطعن بالطرق غير العادية (الطعن بالنقض مثلا)، أما الحكم البات فلا يقبل الطعن بكافة طرق الطعن العادية وغير العادية، وينتج عنه انقضاء الدعوى العمومية، كما يختلفان كذلك من حيث قوة الأمر المقضي فيه التي تلحق بالأحكام الباتة دون الأحكام النهائية.

ثم أضافت هذه التعليمة بالقول: "غير أنه يمكن، وبصفة استثنائية، في الحالات المبينة أدناه، عرض وضعية الموظف المتابع جزائيا على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، للفصل فيها، حتى ولو كانت هذه الأحكام الجزائية محل نقض أمام المحكمة العليا، وذلك اعتبارا لطول المدة التي قد يستغرقها الفصل في هذه القضية قضائيا..." [1].

أما التعليمة رقم 09 لعام 2017 السابق ذكرها فتنص على ما يلي:" أما بخصوص مفهوم نهائية الأحكام القضائية، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 174 السالفة الذكر، على أنه، وفي كل الأحوال، لا تسوى وضعيته الإدارية إلاّ بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا، وهو ما يعني استنفاذ كافة طرق الطعن بأن يصبح الحكم حائزاً لحجية الشيء المقضي فيه، ذلك لأن الأحكام المترتبة عن المتابعات الجزائية، الصادرة عن المحاكم قابلة للطعن بالاستئناف أمام المجالس القضائية، والقرارات الجزائية الصادرة عن المجالس، رغم كونها نهائية، فهي قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

وفي هذه الحالة فإن الطعن بالنقض يترتب عنه توقيف تنفيذ الحكم أو القرار القضائي، في شقه الجزائي طبقاً للمادة 499 من الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، وذلك إلى غاية الفصل في الدعوى".

ثم أضافت هذه التعليمة بأنه: " ومهما كان فحوى قرار المحكمة العليا(تأييد حكم البراءة، قبول الطعن بالنقض موضوعا وإحالة القضية على اللجهات القضائية المختصة للنظر فيها، تأييد الحكم...)، فأنه يتعيين على الجهة التي لها سلطة التعيين، عرض وضعية المعني، من جديد، على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، متى أصبح الحكم نهائيا وحائزا لحجية الشيء المقضي فيه"[2].

في حين تنص التعليمة رقم 10 لعام 2019 على ما يلي: " ويتضح من أحكام المادة 174 آنفة الذكر، أن تسوية الوضعية الإدارية للموظف المعني، تبقى في كل الحالات مؤقتة أو مؤجلة، إلى غايت صدور الحكم الجزائي النهائي، وأن يصبح حائزا لحجية الشيء المقضي فيه، أي بعد استنفاذ كل الطرق الطعن النهائية.

ويتم عندئذ، عرض وضعية الموظف المعني وجوبا، على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، مجتمعة كمجلس تأديبي، للبت فيها، في ضوء منطوق الحكم النهائي، من جهة، وطبيعة الأفعال المرتكبة من قبل المعني، ومدى علاقتها أو تأثيرها على وظيفته، أو على سمعة إدارته المستخدمة، من جهة

---

(1)- التعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016، ص 4.

(2)- التعليمة رقم 09 المؤرخة في 9 فيفري 2017، ص 3.

أخرى، وفق الإجراءات التأديب المنصوص عليها في المواد من 160-183 من الأمر 06-03.

غير أنه يمكن، وبصفة استثنائية عرض وضعية الموظف المتابع جزائيا، على المجلس التأديبي، للفصل فيها، حتى ولو كانت هذه الأحكام الجزائية، محل طعن بالنقض أمام المحكمة العليا، وذلك في حالة فقط، التي يتم الحكم على مستوى الدرجة الثانية(المجلس القضائي) ببراءة المعني من التهم المنسوبة إليه،..." [1].

يستفاد من هذه الفقرات القانونية السابقة أن القاعدة العامة تقتضي إرجاء النظر في المسؤولية التأديبية للموظف إلى أن يصدر الحكم الجنائي النهائي وهذا واضح من عبارة " بعد استنفاذ **كل طرق الطعن القانونية**"، هذه العبارة جاءت بصيغة العموم، أي أنها تشتمل على طرق الطعن العادية وغير العادية، والحكم الذي يستنفذ كل طرق الطعن القانونية سواء العادية منها وغير العادية هو الحكم البات وليس الحكم النهائي، ومن هذه الفقرات المذكورة أعلاه نقول بأن محرري التعليمات السالفة الذكر قد قصدوا الحكم البات وليس النهائي، لأن الحكم البات هو الذي لا يقبل الطعن بالطرق الطعن العادية، وغير العادية، ويحوز على حجية الشيء المقضي فيه[2].

لقد أوردت التعليمتين رقم 267 ورقم 09 الحالات الاستثنائية لقاعدة عدم التسوية الإدارية النهائية التي لا تأتي إلاّ بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعات الجزائية باتا ثم بينت كيفية معالجتها، في حين أوردت التعليمة رقم 10 حالة استثنائية واحدة هي حالة الحكم بالبراءة، أما الحالات الأخرى (الإدانة مع وقف التنفيذ، الإدانة النافذة بعقوبة سالبة للحرية) فإن العقوبة المسلطة مبدئيا وفقا لهذه التعليمة هي التسريح من العمل بعد أخذ رأي المجلس التأديبي وتمكين المعني من الضمانات القانونية.

يمكننا تلخيص هذه الحالات الاستثنائية، كالآتي:

أ- في حالة البراءة

إذا صدر الحكم على مستوى الدرجة الثانية أي من المجلس القضائي ببراءة الموظف المتابع جزائيا من التهم المنسوبة إليه (براءة جزائية)، حتى ولو تم الطعن فيه بالنقض، يعرض أمره على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لإعادة ادماجه في منصبه إذا ثبت عدم وجود خطأ مهني (براءة تأديبية)، أما إذا ثبت

---

(1)- التعليمة رقم 10 المؤرخة في 16 جانفي 2019، ص 4.

(2)- أخلطت التعليمات السالفة الذكر بين الحكم النهائي والحكم البات، فاعتبرت الحكم النهائي هو الحكم البات، وهذا واضح من عبارة " أي بعد استنفاذ كل طرق القانونية" الوارد ذكرها في التعليمات الثلاثة = وهذا موقف غير صائب.

بأنه قد ارتكب بالفعل خطأً مهنياً يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03، وهذا استنادا لمبدأ استقلالية المسؤولية الجزائية عن المسؤولية التأديبية، ومن ثم فالبراءة الجزائية لا تحول دون مساءلته تأديبياً.

حالة البراءة أو حفظ القضية حالة استثنائية لها نتائج موحدة في التعليمات الثلاثة السالفة الذكر، وهي إعادة إدراج أو إدماج المعني في منصب عمله بعد عرض وضعيته على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بصفتها مجلسا تأديبيا، حتى ولو كان هناك طعن بالنقض في الحكم، على أن تتم التسوية النهائية لوضعيته بعد صدور الحكم البات من المحكة العليا، وهذا حماية لوضعيته الاجتماعية والمادية، نظرا لطول آجال الفصل في الطعن بالنقض، مما يطيل مدة توقيفه، ومن ثم حرمانه من أي دخل مادي[1].

كما تجدر الإشارة من جانب آخر، إلى أنه يمكن للإدارة المستخدمة، في حالة استيفاء الموظف المعني لشروط القانونية المحددة لذلك، إحالته على التقاعد، وذلك بعد عرض وضعيته على المجلس التأديبي، ودون المساس عند الاقتضاء، بالمتابعة الجزائية التي يكون محلا لها[2].

لقد قضى مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته بالقول:" إن حكم البراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية ومتابعة تأديبية لا يؤثر على مواصلة إجراءات إحالته على الهيئة التأديبية ومعاقبته إذا ثبت في حقه الخطأ المهني"[3].

ب- في حالة الإدانة مع وقف التنفيذ

هناك موقفان أبانت عليهما مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري[4]:

1- موقف التعليمة رقم 267 لعام 2016

إذا صدر الحكم على مستوى الدرجة الثانية يقضي بإدانة الموظف لكن مع وقف التنفيذ من أجل أفعال تشكل أخطاء مهنية، حتى ولو تم الطعن فيه بالنقض، ففي هذه الحالة يعرض أمره على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء للبت في أمره على أساس الخطأ المهني، وتوقيع العقوبات التأديبية المناسبة

---

(1)- التعليمة رقم 267 السالفة الذكر، ص 5.

(2)- التعليمة رقم 10 السالفة الذكر، ص 4.

(3)- قراره رقم 039009 المؤرخ في 14 نوفمبر 200، قضية مدعي ضد المدير العام للأمن الوطني، مجلة مجلس الدولة، ع 9، 2009، ص 61.

(4)- لم تنص التعليمة رقم 09 السالفة الذكر على هذه الحالة، بل أشارت إلى حكم الإدانة دون ذكر عقوبة وقف التنفيذ.

المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03، متى ثبت ارتكابه لهذا الخطأ[1].

ما يلاحظ على هذه الحالة الثانية هو أن التعليمة لم تشير إلى حالة الإدانة مع وقف التنفيذ واحتمال عدم وجود أخطاء مهنية، ففي هذه الحالة يعرض أمره على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لإعادة ادماجه في منصبه، وهي حالة تشبه الحالة الأولى من ناحية التسوية الإدارية للموظف الموقوف على أساس متابعة جزائية.

2- موقف التعليمة رقم 10 لعام 2019

العقوبة التأديبية المقررة في حالة إدانة موظف مع وقف التنفيذ عن الأفعال المشار إليها على سبيل المثال في الفقرة 2-1 من هذه التعليمة والتي تستوجب توقيف الموظف أو غيرها من الأفعال الخطيرة، تكون مبدئيا هي التسريح، بعد أخذ الرأي الوجوبي للمجلس التأديبي، وتمكين الموظف المعني من الضمانات التأديبية المنصوص عليها قانونا، وهذه الإجراءات جوهرية وإلزامية، وكل مقرر تأديبي لا يحترم هذه التدابير التأديبية الضرورية مآله البطلان.

ج- في حالة الإدانة استنادا على أفعال لا تمد بصلة للوظيفة أو مكان العمل

هناك موقفان أبانت عليهما مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية:

1- موقف التعليمة رقم 267 لعام 2016

إذا صدر الحكم على مستوى الدرجة الثانية يدين الموظف بأفعال ليست لها علاقة مباشرة بوظيفته أو وقعت خارج أماكن العمل ففي هذه الحالة يعرض أمره على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي للبت في وضعيته وقفا لأحكام المادتين 42 و 160 من الأمر رقم 06-03[2].

2- موقف التعليمة رقم 10 لعام 2019

إن العقوبة التأديبية المقررة في حالة إدانة موظف عن أفعال لا تمد بصلة لوظيفته أو مكان عمله، تكون مبدئيا، التسريح مع مراعاة الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في الأمر رقم 06-03، والتي ذكرناها عندما تناولنا حالة الإدانة مع وقف التنفيذ.

في هذه الحالات الثلاثة، واستنادا للتعلمة رقم 267 السالفة الذكر فإن التسوية الإدارية النهائية لوضعية المعني لا تتم إلا بعد البت فيها من قبل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي على ضوء منطوق قرار المحكمة العليا إما بتأكيد العقوبة التي أقرتها اللجنة الإدارية المتساوية

---

(1)- التعليمة رقم 267 ، ص 4.

(2)- التعليمة رقم 267 السالفة الذكر، ص 5.

الأعضاء من قبل أو تعديلها أو إلغائها، أما إذا كان الموظف المعني قد بلغ السن القانونية للتقاعد فيكن إحالته على التقاعد مباشرة بعد عرض وضعيته على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، والاحالة على التقاعد لا يحول دون متابعته جزائيا، وهذا الحال جاء بالنظر إلى طول المدة التي قد تستغرقها المتابعات الجزائية ناهيك عن تحرير المنصب المالي واستفادة الموظف المتابع من منحة التقاعد، وحالة الإحالة على التقاعد هذه لم ينص عليها الأمر رقم 06-03 في أحكامه.

د- في حالة الإدانة النافذة

نبين حالة الإدانة النافذة في ظل التعليمة رقم 267، ثم في ظل التعليمتين رقم 09 ورقم 10، وهذا على النحو التالي:

1- موقف التعليمة رقم 267 لعام 2016

ميزت هذه التعليمية بين حالتين:

الحالة الأولى: في حالة الإدانة بالحبس النافذ عن أفعال تعد أخطاء مهنية وتم الطعن بالنقض في الحكم الجزائي

إذا أدين الموظف عن أفعال عدت من الأخطاء المهنية، وتم الطعن بالنقض في الحكم الجزائي الصادر، وجب إرجاء الفصل في قضيته إلى أن يصبح الحكم المترتب عن المتابعات الجزائية نهائيا، حتى وإن طالت مدة الفصل في القضية، وفي هذه الحالة لا ينظر إلى طلبه إذا طلب التقاعد المسبق، غير أنه إذا تمّ النظر في قضيته من قبل المجلس التأديبي فإن بتصرفها هذا قد أتت بعمل يخالف مضمون التعليمة رقم 267 ومن ثم أوقعت في حرج هي في غنى عنه.

الحالة الثانية: في حالة الإدانة بعقوبة سالبة للحرية

في حالة الإدانة بعقوبة سالبة للحرية(السجن أو الحبس) عن أفعال تعد أخطاء مهنية تستوجب التوقيف التحفظي أو تلك الأخطاء الجسيمة بموجب حكم نهائي فأن العقوبة اللازمة في مثل هذه الحالات هي التسريح على ألا تتم إلاّ بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وتمكين الموظف من الضمانات المنصوص عليها قانونا وإلا عدت الإجراءات التأديبية المتخذة ضده باطلة تستوجب إلغاء القرار المتضمن عقوبة التسريح.

1- موقف التعليمة رقم 09 لعام 2017 والتعليمة 10 لعام 2019

إذا تمت إدانة موظف عن أفعال مهنية خطيرة أو جسيمة، لاسيما تلك تستوجب التوقيف مثل الرشوة والسرقة وتبديل المال لعام وتزوير الوثائق الإدارية للهيئة المستخدمة واستعمال المزور والجرائم

الأخلاقية واستعمال العنف داخل أماكن العمل والأفعال التي تمس بالامن العام أو بأمن الهيئة المستخدمة وممتلكاتها وأعوانها أو نحو ذلك، فإن العقوبة المقررة في مثل هذه الحالات هي التسريح، مع مراعاة الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في الأمر رقم 06-03.

إن تسليط العقوبة التأديبية على الموظف المدان جزائيا ينبغي أن تتم وفق المعايير المحددة في المادة 161 من الأمر رقم 06-03، وهي درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكبت فيها، ومسؤولية الموظف الفعلي، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفدين من المرفق العمومي، على أن تذكر وجوبا ظروف وملابسات العقوبة التأديبية المتخذة في محضر المجلس التأديبي.

المفيد من هذه النصوص هو لا تسوية للوضعية الإدارية للموظف الذي كان محل متابعة قضائية إلاّ إذا أصبح الحكم المترتب عن المتابعات الجنائية باتا أي حائزا لحجية الشيء المقضي فيه، سواء كان فحوى قرار المحكمة العليا، تأييد حكم البراءة أو قبول الطعن بالنقض موضوعا وإحالة القضية على جهات القضائية المختصة للنظر فيه أو تأييد الإدانة، وهذا بعد عرض وضعية المعني من جديد على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بصفتها مجلساً تأديبياً.

إن التعليمات السابق ذكرها وفي تفسيرها لحجية الأحكام القضائية قد خالفت مضمون الحكم الجنائي النهائي في أمران:

الأمر الأول: الحكم النهائي في المواد الجنائية لا يقبل الطعن بالطرق الطعن العادية(المعارضة. والإستئناف) أو بطرق الطعن غير العادية(الطعن بالنقض فقط)، لأن عبارة " **كل طرق الطعن القانونية** " الوارد ذكرها في هذه التعليمات تفيد بأن الحكم المقصود هو الحكم البات لا الحكم النهائي.

الأمر الثاني: سمحت التعليمات السابق ذكرها بالتسوية النهائية للوضعية الإدارية للموظف المتابع جزائيا ولو كان الحكم الجزائي محل طعم بالنقض، وهذا يخالف نص المادة 499 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص على أن الطعن بالنقض يوقف التنفيذ.

وهنا قد يثار مشكل حول التسوية المالية العالقة هل يمكنه استرجاع كامل حقوقه المالية المستحقة لاسيما الجزء الذي خصم من راتبه مدة توقيفه؟ كما قد تثار مسألة المطالبة بالتعويض، هل يمنح لع تعويضا عما أصابه من ضرر أم لا؟ وهل التعويض الذي يحصل عليه هو مجموع رواتبه المتخلفة؟

هذه المسائل محل خلاف فقهي وقضائي سنتعرض لها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل، فقط نشير إلى أن مجلس الدولة الجزائري حسم الموقف فيما يخص مسألة التعويض في حالة

الحكم بالبراءة حيث قضى بما يلي:" المطالبة بالتعويض(في حالة الحكم بالبراءة) غير مؤسسة لكون الإدارة غير مسؤولة عن تحريك الدعوى الجزائية، ولا يمكن للموظف المطالبة برواتبه عن المدة التي كان فيها محل متابعات جزائية في إطار خارج عن مسؤولية الإدارة "[1].

الفرع الثالث: حجية الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب في القانون الفرنسي

أما في فرنسا وطبقا لنص المادة 9 من المرسوم المتعلق بالإجراءات التأديبية الخاصة بموظفي الدولة لعام 1984 المعدل[2]، قد منح للمجلس التأديبي حق اقتراح توقيف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجنائي إن وافقت عليه الأغلبية الحاضرة لأعضائه، وهذا إذا كان الموظف محالا للمحاكمة أمام المحكمة الجنائية، أما إذا قررت السلطة التأديبية الاستمرار في الإجراءات التأديبية دون انتظار الحكم الجنائي فعلى المجلس التأديبي أن يصدر قراره التأديبي في الميعاد المحدد الذي يسري من تاريخ اخطاره بقرار الاستمرار في الإجراءات التأديبية [3].

يفهم من النص المشار إليه أعلاه أن الحكم القضائي الجنائي لا يعقل القرار الإداري التأديبي لأن السلطة التأديبية لها كامل الحرية في وقف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجنائي أو ترى من المفيد الاستمرار في متابعة الموظف تأديبيا، لكن الراجح في الواقع العملي هو أن تقوم الإدارة بوقف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجنائي لاسيما في حالات الشكوك التي تخص الوجود المادي للوقائع وتكييفه القانوني.

---

(1)- قرار رقم 10847 مؤرخ في 15 جوان 2004، قضية (خ ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، مجلة مجلس الدولة، 2004، العدد الخامس، ص 147.

(2)-Article 9/3 ¨ Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant un tribunal répressif, Le conseil de discipline peut, à la majorité des membres présents, proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision du tribunal. Si, néanmoins, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire décide de poursuivre cette procédure, le conseil doit se prononcer dans les délais précités à compter de la notification de cette décision ¨, décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000324972

(3)- أنظر: شنطاوي علي خطاري، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 551-552.

الفرع الرابع: حجية الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب في بعض القوانين العربية

نتحدث في هذه الفقرة عن موقف التشريعات العربية من حجية الحكم الجنائي على سلطات التأديب.

أولا: في القانون المصري

ينص القانون المصري النافذ[1] على ما يلي: " وإذا لم يكن من شأن الحكم الجنائي إنهاء خدمة الموظف يعرض أمره عند عودته إلى عمله على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية "[2].

في حين ينص قانون مجلس الدولة المصري[3] وتعديلاته على ما يلي: " ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية".

لقد أجازت محكمة القضاء المصري مساءلة الموظف تأديبيا إذا ثبتت إدانته دون انتظار ما تسفر عليه المحاكمة الجنائية[4]، لكن سرعان ما قامت بإلغاء هذا الحكم وأقرت بأنه من الأفضل التريث حتى صدور الحكم الجنائي ثم تباشر السلطة التأديبية الإجراءات التأديبية اللازمة، وهذا التريث كدليل استئناس لا غير، حيث قضت في أحد أحكامها" أنه ولئن كان للإدارة أن توقع الجزاء التأديبي سواء بالفصل أو بما هو أقل منه دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ما دام قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء، واقتنعت بالدليل على صحته، إلاّ أنها قد ترى من الملائم انتظار الفصل في المحاكمة الجنائية قبل النظر في المحاكمة التأديبية، ولكن تلك الملاءمة متروكة لتقديرها"[5].

---

(1)- المادة 2/64 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- تقابلها المادة 84 من قانون رقم 47 لعام 1978 بشأن قانون العاملين المدنيين بالدولة، والمادة 87 من قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978، مع بعض التعديلات لا سيما في الفقرة الثانية، التي كانت تنص قبل التعديل على ما يلي" يعرض الأمر عند عودة العامل إلى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية فإذا اتضح عدم مسؤوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفة".

(3)- المادة 2/39 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972، وتعديلاته.

(4)- أنظر: الجوهري عبد العزيز السيد، الوظيفة العامة،" دراسة مقارنة" مع التركيز على التشريع الجزائري، د.م.ج الجزائر، 1985، ص 172.

(5)- راجع: حكمها الصادر في 28 ديسمبر 1958 مشار إليه في مرجع: الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، 1979، ص 418.

يقول العميد سليمان محمد الطماوي في شرح هذا الحكم ما يلي:" هذا القضاء يضع الجريمة التأديبية في مكانها القانوني السليم، من حيث إن دورها في حياة الموظف الوظيفية يختلف اختلافا رئيسيا عن دور الجريمة الجنائية في حياة الأفراد العامة، وتعليق الجريمة التأديبية على نتيجة المحاكمة الجنائية سوف يعطل وظيفة التأديب، وإذا رأت الإدارة انتظار الحكم في الجريمة الجنائية فذلك حقها، تترخص في استعماله بحسب الظروف، أما إذا رأت استعمال سلطة التأديب، فلا تثريب عليها في ذلك" [1].

لقد دأبت المحكمة الادارية العليا المصرية على هذا الموفق في كثير من قراراتها الصادرة حديثا حيث قضت في أحد قرارتها على ما يلي: " من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن القضاء الجنائي هو المختص بإثبات أو نفي المسؤولية عن الأفعال التي تكون جرائم جنائية، متى قضى في هذه الأفعال بحكم جنائي نهائي حائز لقوة الأمر المقضى به، فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها، فالمحكمة التأديبية تتقيد في هذا الشأن بما ورد بشأن هذه الأفعال في الحكم الجنائي، أساس ذلك احترام حجية الجنائي فيما قضى به.

إذا كانت الواقعة التي أحيل الطاعن بشأنها إلى المحكمة التأديبية تتمثل في حيازة أدوية مخدرة بعيادته الخاصة في غير الأحوال المصرح بها قانونا وهي واقعة ذات وصف مادي مخالف لتلك التي صدر فيها الحكم الجنائي بالبراءة، فلا تثريب على المحكمة التأديبية إذا انتهت إلى إدانته عنها، إذ لا مخالفة في ذلك لحجية الحكم الجنائي"[2].

كما قضت في حكم آخر بما يلي: " إذا كان الحكم الجنائي الصادر ضد الطاعن صدر بخصوص مدى توافر أركان جريمة الاختلاس من عدمه، فإنه لا أثر له على الحكم التأديبي الصادر استنادا إلى مسؤولية الطاعن بصفته أمين عهدته، إذا جرى قضاة هذه المحكمة على استقلالية الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية ، فكل منهما تستقل عن الأخرى ولها نطاقها القانوني الخاص الذي ترتد إليه.

---

(1)- أنظر: الطماوي سليمان محمد ، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 419.

(2)- راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 8428 لعام 54 ق، جلسة 26/01/2013، أنظر: احسان اسلام، أحدث المبادئ المستخلصة من أحكام المحكمة الإدارية العليا، منشورة على الموقع: www.kadioline.com حملت بتاريخ 2016/09/03 الوقت 10و15د.

الحكم الجنائي بالبراءة المبني على الشك وعدم قناعة المحكمة بكفاية الأدلة لا يحوز حجية أمام القضاء التأديبي، ومن ثم يمكن محاكمة الموظف تأديبيا بصفته أمين العهدة عن إهماله في المحافظة على عهدته"[1].

ثانيا: في القانون المغربي

ينص القانون المغربي على ما يلي: "وفي حالة متابعة لدى محكمة زجرية يمكن للمجلس التأديبي أن يؤجل الإدلاء برأيه إلى صدور الحكم من تلك المحكمة"[2].

كمل ينص هذا القانون[3] كذلك على ما يلي: "غير أن الموظف إذا أجريت عليه متابعات جنائية، فإن حالته لا تسوى نهائيا إلاّ بعد أن يصير الحكم الصادر عليه من المحكمة التي رفعت لها القضية نهائيا ولا تطبق في هذه الحالة مقتضيات الفقرة الثالثة أعلاه الخاصة بالأجل المعين لإعادة الراتب بأكمله إلى الموظف"[4].

من خلال هذين النصين نقول بأن الموظف المغربي المتابع جنائيا لا تسوى وضعيته الإدارية نهائيا إلاّ بعد صدور الحكم النهائي من المحكمة المختصة في الجرم الذي اقترفه، وعليه يتمسك القضاء الإداري المغربي بقاعدة توقيف الاجراءات التأديبية إلى حين الفصل في القضية جنائيا احتراما لمبدأ حجية الشيء المقضي به، ومن ثم فإن قاعدة الجنائي يعقل أو يوقف التأديبي قد أصبحت من المبادئ المسلم بها خاصة إذا كانت الأفعال والوقائع المتابع بها جنائيا وتأديبا متشابه ومرتبطة ارتباط لا يقبل التجزئة[5].

---

(1)- راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 10684 لعام 56 ق، جلسة 04/2013/14، أنظر: احسان اسلام، أحدث المبادئ المستخلصة من أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 2.

(2)- الفصل 2/70 من الظهير الشريف رقم 008- 58-1 المتضمن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.

(3)- الفصل 5/73 من الظهير الشريف رقم 008- 58-1 المتضمن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(4)- تنص المادة 3/73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 1958 على ما يلي:" وفي حالة التوقيف يجب استدعاء المجلس التأديبي في أقرب أجل ممكن كما يجب أن تسوى نهائيا حالة الموظف الموقف في أجل أربعة أشهر، ابتداء من اليوم الذي جرى فيه العمل بالتوقيف. وإن لم يصدر أي مقرر عند انتهاء هذا الأجل فإن الموظف يتقاضى من جديد مرتبه بأكمله.

(5)- أنظر: بولمان محمد، الجنائي يعقل التأديبي، أي استعمال لأي غاية، الحلقة الثالثة، جريدة الصباح، العدد الصادر بتاريخ 27 سبتمبر 2013.

في هذا الشأن قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض المغربية على مل يلي: " إذا كانت هناك متابعة جنائية فإن وضعية الموظف لا تسوى إلا بعد صيرورة الحكم الصادر عن المحكمة نهائيا، لهذا فإن المقرر الإداري بعزل الطاعن استنادا لنفس الوقائع التي أدين من أجلها جنائيا بحكم مطعون فيه بالاستئناف يكون متسما بالشطط في استعمال السلطة، إذ كان على الإدارة أن تنتظر حتى يصبح حكم الإدارة جائزا لقوة الشيء المقضى به كما يقضي بذلك الفصلين 70 و 73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية"[1].

كما قضت في حكم آخر بما يلي: " حيث ينعي الطاعن على القرار المطعون فيه بالشطط في استعمال السلطة عندما اعتبر أن الحكم النهائي القاضي بالبراءة يقتضي وضع حدا للمتابعة التأديبية رغم أن وسائل الاثبات في المجال التأديبي مغايرة لما هو عليه الحال في الميادين القانونية الأخرى، وأن تبرئة المطلوب في النقض مما نسب إليه من طرف القضاء الزجري لا يعفيه من المتابعة التأديبية طالما أن تبعيته لمرفق يرتبط دوره بالمحافظة على أمن المواطنين يحتم عليه الابتعاد عن الشبهات درءاً لأي اساءة في سمعة هذا المرفق مما يعرضه للنقض.... والمحكمة لما تبث لديها من أوراق الملف أن الأفعال التي توبع بها جنائيا المطلوب في النقض هي نفسها التي توبع بها تأديبيا وصدر بشأنها بتاريخ 2006/04/19 القرار رقم 4/792 في ملف الجنحة رقم 05/18865 القاضي برفض النقض الذي كان قد تقدم به السيد الوكيل العام للملك لدى محكمة الاستئناف بالرباط والقاضي ببراءة المطلوب في النقض من تلك الأفعال، تكون قد بنت قرارها على أساس قانوني سليم وكان جدير بالاعتبار"[2].

ثالثا: في القانون الليبي

لم نجد في القانون الليبي النافذ وتعديلاته رقم 10-12 المؤرخ في 28 جانفي 2010 المتضمن إصدار قانون علاقات العمل على نص قانوني يعالج هذه المسالة كما فعل القانون السابق الملغى رقم 55 لعام 1976 الذي نص على ما يلي: إذا كانت الأعمال المنسوبة إلى الموظف تعتبر جريمة جنائية فعلى الوحدة الإدارية التابع لها أن تبلغ النيابة العامة بذلك، وإذا تبين لمجلس التأديب وجود جريمة جنائية

---

(1)- راجع حكما رقم 157 المؤرخ في 19 سبتمبر 1986 ملف رقم 7294-84 مجلة القضاء والقانون المغربية، عدد 138، ص 166.

(2)- راجع قرارها رقم 273 المؤرخ في 04 مارس 2009 ملف رقم 238-4-4-2008، مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37، ص 171.

أحال الأوراق إلى النيابة ولا يحول عدم إقامة الدعوى الجنائية أو تبرئة الموظف أو حفظ الاتهام قبله دون محاكمته تأديبياً"[1].

يفهم من هذا النص أن على الإدارة التي يتبعها الموظف اخطار النيابة الإدارية عن كل فعل بدا لها أنه جريمة، وفي نفس الوقت تحيل القضية على المجلس التأديبي المختص للنظر فيها، فإذا تبين له بأنها كذلك يوقف الإجراءات التأديبية ويحيل القضية للنيابة العامة للفصل فيها، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة أو عدم إقامة الدعوى الجنائية من المسائلة التأديبية إذا توافرت أسبابها.

رابعا: في القانون الموريتاني

ينص القانون الموريتاني وتعديلاته على ما يلي:" يتعرض الموظف المتابع جنائيا والذي لم يتم تعليقه أو الذي ألغي قرار تعليقه لعقوبة تأديبية بعد أخذ رأي المجلس التأديبي دون انتظار قرار المحكمة وذلك في حالة ثبوت الوقائع المنسوبة إليه وكونها خطأ مهنيا أو إخلال بالواجبات المحددة في القسم الأول من الفصل الثاني أعلاه.

غير أنه يمكن للمجلس التأديب أن يقترح إرجاء الإجراءات التأديبية حتى صدور قرار المحكمة وفي هذه الحالة يمكن تعليق الموظف.

إذا قررت السلطة المختصة مواصلة الإجراءات فيجب على المجلس التأديبي أن يبدي رأيه خلال الآجال المحددة بالمادة 80[2] التالية اعتبار من إشعاره بقرار هذه السلطة "[3].

من خلال هذه المادة يتبين لنا أن المساءلة التأديبية للموظف الموريتاني غير الموقوف عن العمل أو الذي ألغي قرار توقيفه رغم وجود متابعات جزائية أثبتتها الوقائع المنسوبة إليه باعتبارها أخطاء مهنية أو إخلال بواجبات الوظيفة تبقى سارية ضده دون الحاجة لانتظار قرار المحكمة المختصة، غير أنه يمكن تعليق(توقيف) عمل الموظف وإرجاء الإجراءات التأديبية حتى صدور قرار المحكمة متى اقترح المجلس التأديبي ذلك، أما إذا رأى المجلس التأديبي ضرورة مواصلة المتابعة التأديبية دون انتــظار الحكم

---

(1)- المادة 95 من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لعام 1976، الصادر بتاريخ 14 جويلية 1976.

(2)- تنص المادة 80 من القانون 93-09 على ما يلي: " يجب إحالة رأي المجلس التأديبي في أجل شهرين اعتبار من يوم عرض القضية عليه و يمتد هذا الآجل إلى غاية أربعة أشهر في ضرورة إجراء تحقيق.

(3)- المادة 79 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09، المؤرخ في 18 جانفي 1993.

الجنائي فله ذلك بشرط أن يبدي رأيه في أجل شهرين اعتبار من يوم عرض القضية عليه ويمتد هذا الأجل إلى غاية أربعة أشهر في حالة إجراء تحقيق.

خامسا: في القانون اللبناني

ينص القانون اللبناني وتعديلاته على ما يلي: " إن دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية، ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها"[1].

بناء على ما تضمنه هذا النص نقول بأن القانون اللبناني أقر بأن الدعوى الجنائية(دعوى الحق العام) مستقلة عن الدعوى التأديبية، ولا تحول إقامة الدعوى الجنائية دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها، أي ينبغي متابعة الموظف تأديبيا بعد ملاحقته جنائيا وهذا ما ذهب إليه مجلس الشورى اللبناني في العديد من قراراته ومن ذلك قوله: " إن الملاحقة التأديبية مستقلة عن الملاحقة الجزائية ولا شيء يحول دون ممارسة الإدارة تحت رقابة القاضي الإداري حقها في التقدير على ضوء التحقيقات والمستندات الموجودة في الملف للتحقق من صحة ما ينسب إلى المستدعي وما أنزل بحقه من عقوبة"[2].

سادسا: في القانون السوداني

ينص القانون القومي السوداني لعام 2007 على ما يلي:" إذا أقيمت إجراءات جنائية ضد أي من العاملين فلا يجوز تقديمه للمحاسبة الإدارية لأي من الأسباب المضمنة في التهمة الجنائية طالما ظلت الإجراءات الجنائية قيد النظر.

يجوز أن يحاسب إداريا أي عامل تتم تبرئته من التهمة الجنائية بأي تهمة أخرى بموجب أحكام هذا القانون خلال شهر من صدور قرار المحكمة بتبرئته من التهمة الجنائية، على ألاّ تثار بطريقة أساسية التهمة التي برأته المحكمة الجنائية"[3].

---

(1)- المادة 5/61 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959، المؤرخ في 12 جوان 1959.

(2)- راجع قرار مجلس الشورى اللبناني رقم 665 المؤرخ في 1999/7/05 قضية فيليب حداد ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد رقم 14، 2003، ص 730، مشار إليه في مقال القاضي زياد شبيب، العلاقة بين القانون الجنائي والقانون الإداري، الملاحقة الجزائية والملاحقة التأديبية، ندوة الاتجاهات الحديثة في القانون الجزائي الإداري، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، دورة انعقدت ما بين 10 إلى 12 ديسمبر 2012. بيروت، متاحة على الربط الإلكتروني: www.carjj.org (12/10/1013 –heure: 10h30).

(3)- المادة 2/17 و3 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007 المؤرخ في 6 فيفري 2007، الذي ألغى قانون محاسبة العاملين لعام 1994.

ثم أضاف هذا القانون بأنه:" عند تقديم العامل المتهم الذي أدين في تهمة جنائية لأي مجلس محاسبة بسبب سلوكه العام في موضوع التهمة الجنائية يجب عرض منطوق حكم المحكمة الجنائية علي مجلس المحاسبة وعلي المجلس قبول حكم المحكمة ولا يجوز للعامل أن يتقدم بأي دفاع أمام مجلس المحاسبة لنفي التهمة الجنائية التي أدين فيها"[1].

نستخلص من هذه الفقرات بأنه لا يمكن مساءلة الموظف تأديبيا عن تهم جنائية لم تفصل فيها الجهة القضائية المختصة، فإذا صدر الحكم بالبراءة فيجوز مساءلته تأديبيا عن أي اتهام آخر غير ذاك الذي فصل فيه جنائيا، كما أن القانون السوداني لم يتعرض إلى مسألة حفظ التحقيق أو عدم إقامة الدعوى الجنائية والسير فيها، هل يسأل الموظف تأديبيا دون انتظار الحكم الجنائي النهائي الفاصل في القضية؟

نعتقد أن ما يطبق في حكم البراءة يطبق في حالتي حفظ التحقيق أو عدم إقامة الدعوى الجنائية وهو مساءلة الموظف تأديبيا خلال شهر من تاريخ صدور قرار المحكمة بتبرئته من التهمة الجنائية.

سابعا: في القانون الأردني

ينص قانون الخدمة المدنية الأردني[2] على ما يلي:

أ- إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعى العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي تمت ضده.

ج- لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو احالته إلى المجلس التأديبي.

---

(1)- المادة 2/18 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007.

(2)- المادة 148/(أ-ج- د) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لعام 2013 المؤرخ في 2013/12/29 ، جريدة رسمية، عدد 5262، الصادر بتاريخ 2013/12/29، ص 5734.

د- إذا كان الحكم القضائي القطعي الصادر بحق الموظف في الشكوى أو الدعوى الجزائية لا يؤدي إلى عزل الموظف، ورأى الوزير إحالته إلى المجلس التأديبي فيستمر نفاذ قرار إيقافه عن العمل، ويحال وفقا لأحكام هذا النظام ".

يستخلص من هذه النصوص أنه إذا وجه للموظف اتهاماً جنائياً يجب وقف الاجراءات التأديبية بحقه إلى أن يصدر حكم قضائي قطعي في الدعوى الجزائية، فإدا صدر قرار من المحكمة الجناية يدينه أو يبرئه أو صدر بشأنه عفو عام، يعرض أمره على المجلس التأديبي لاتخاذ الاجراءات التأديبية اللازمة، ولكن إذا لم يعزل الموظف بحكم جنائي ورأى الوزير ضرورة إحالته على المجلس التأديبي فإن قرار توقيفه يبقى نافذا وساريا.

ثامنا: في دول مجلس التعاون الخليجي

تباينت مواقف قوانين دول مجلس التعاون الخليجي حول حجية الحكم الجنائي على سلطات التأديب، وهذا كالآتي:

أ- في القانون البحريني

ينص قانون الخدمة المدنية البحريني[1] على ما يلي:" يجوز مساءلة الموظف تأديبيا إذا وجهت له تهمة جنائية متى كانت هذه التهمة تمثل خروجا على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو من شأنها الاخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها[2].

يفهم من هذا النص جواز مساءلة الموظف المتهم جنائيا متى شكلت هذه التهمة خروجا واضحا عن أخلاقيات الوظيفة، أما في القانون الملغى رقم 35 لعام 2006 فقد نص على حظر مواصلة الإجراءات التأديبية في حالة وجود اتهام جنائي إلاّ بعد صدور أمر أو حكم جنائي من المحكمة المختصة، وتعاد الأوراق بعد ذلك إلى المجلس التأديبي لتقدير ما يراه مناسبا، وهذا في حالتي حفظ التحقيق أو الحكم ببراءة الموظف من التهم الجنائية[3].

---

(1)- المادة 9/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010، المعدلة بمرسوم 69 لعام 2014 المؤرخ في 26 نوفمبر 2014، جريدة رسمية، عدد 3186، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2014.

(2)- كانت قبل التعديل كالآتي:" إذا وجهت للموظف تهمة جنائية فلا يجوز مساءلته تأديبيا فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر التهمة الجنائية إلاّ بعد صدور أمر أو حكم فيها، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة من المسائلة التأديبية إذا توافرت أسبابها".

(3)- المادة 64 من قانون الخدمة المدنية رقم 35 لعام 2006، والمادة 236 من لائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم 37 لعام 2007 المؤرخ في 19 يوليو 2007.

ب- في القانون الكويتي

ينص المرسوم في شأن الخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته على ما يلي:" إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبه جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية وفي استمرار التحقيق أو وقفه"[1].

يخول هذا النص للوزير سلطة وقف الاجراءات التأديب ريثما تفصل الجهة القضائية المختصة في القضية أو الاستمرار في المساءلة التأديبية دون انتظار الحكم الجنائي، وعليه فالأمر هنا اختياري للوزير المختص، أما فيما يخص وكيل الوزارة فلا يحوز على هذه السلطة الاختيارية في مواصلة الإجراءات التأديبية أو وقفها، لأن دوره يقتصر في ابلاغ الوزير بما خلُص إليه المحقق.

ج- في القانون العماني

ينص المرسوم السلطاني العماني على ما يلي:" إذا وجه للموظف اتهام جنائي، فلا يجوز مساءلته إداريا فيما يتعلق بهذا الاتهام إلاّ بعد صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة، ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساءلة الإدارية إذا توافرت أركانها.

ويكون للحكم الجزائي حجيته القاطعة، فلا يجوز عند المساءلة الإدارية مناقشة الحكم أو أسبابه أو قبول أيه بينة ضده "[2].

ما يلاحظ على هذا النص أنه جاء واضح الدلالة في ضرورة ايقاف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجنائي من الجهة القضائية المختصة، هذا الحكم له الحجية القاطعة فيما قضى به إذ لا يمكن لجهة التأديب المختصة بعد صدور الحكم الجنائي من معاقبة الموظف على اتهام قد سبق مناقشته جنائيا، غير أن الحكم بالبراءة لا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا إذا توافرت أسبابها وتحققت أركانها.

د- في القانون القطري

ينص قانون الموارد البشرية المدنية القطري[3] على ما يلي:" في الحالات التي يتقرر فيها إحالة الموظف إلى المحكمة الجنائية، توقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من المحكمة المختصة.

---

(1)- المادة 59 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979.

(2)- المادة 114 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(3)- المادة 105 من قانون ادارة الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

وتعاد الأوراق بعد ذلك إلى الجهة التابع لها الموظف، لعرضها على الرئيس لتقرير ما يتبع في شأن مساءلة الموظف تأديبيا "[1].

نستخلص من هذا النص بأن لا مساءلة تأديبية عن أي اتهام جنائي إلا بعد صدور الحكم الجنائي النهائي من المحكمة المختصة بعدها يعرض الملف على الرئيس الذي هو الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة، بحسب الأحوال[2] لاتخاذ ما يراه مناسبا بشأن المساءلة التأديبية، أي أن القانون القطري منح للرئيس الإداري السلطة التقديرية حيال المساءلة التأديبية لكن بعد صدور الحكم الجنائي النهائي.

ما يلاحظ على هذا النص كذلك، أن المشرع القطري لم يشير إلى مسألة الحكم الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من التهم المنسوبة إليه أو حفظ التحقيق أو شموله بالعفو العام هل تتخذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر التهمة الجنائية أم لا؟

نعتقد بأن السلطة التقديرية التي يحوز الرئيس المختص هي الكفيلة بالإجابة عن هذا السؤال، فإذا رغب الوزير في مساءلة الموظف فلا أحد يمنعه من ذلك حتى ولو صدر قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الحق العام ضده أو حفظ التحقيق معه أو تبرئته من التهمة المنسوبة إليه أو شمله بالعفو العام فإن تصرفاته صادرة بشأن المساءلة التأديبية تبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري، بشرط ألاّ تثار التهمة التي برأته المحكمة الجنائية من جديد.

هـ- في القانون الاتحادي للإمارات العربية المتحدة

ينص القانون الاتحادي الإماراتي على ما يلي:" يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من راتبه في حال حفظ التحقيق معه أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، على أن لا يحول ذلك دوم مساءلته إداريا وتوقيع الجزاءات الإدارية المناسبة بحقه"[3].

أما اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاتها فتنص على ما يلي: " إذا كوّن الفعل جريمة جزائية في ذات الوقت، تقوم لجنة المخالفات برفع توصية إلى الوزير أو رئيس

---

(1)- هي نفسها المادة 154 من قانون إدارة الموارد البشرية الملغى رقم 8 لعام 2009.

(2)- الرئيس في مفهوم المادة الأولى من القانون القطري رقم 15 لعام 2016 هو: الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة، بحسب الأحوال.

(3)- المادة 1/89 من قانون الخدمة المدنية رقم 11 لعام 2008، المعدل بقانون اتحادي رقم 09 لعام 2011.

الجهة الاتحادية بإحالة الموظف إلى سلطة التحقيق المختصة، و لا يمنع إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي من توقيع الجزاء الإداري عليه، ما لم يكن الفعل في المخالفات التأديبية متوقفا على الفصل في الجريمة الجزائية، وإذا ترتب على إحالة الموظف إلى الجهات القضائية للفصل في ثبوت الوقائع المنسوبة إلى الموظف أو نفيها فإنه يتعين على لجنة المخالفات التقيد بما فصل فيه الحكم الجزائي في هذا الشأن"[1].

يستفاد من هذين النصين أن القانون الاتحادي الإماراتي قد فصل بين الجريمتين الجزائية والتأديبية، فأقر بأن إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي بشأن جرم ذو طابع مزدوج جنائي وتأديبي لا يكون مانعا من توقيع الجزاء الإداري عليه متى كان الفعل في المخالفة التأديبية غير متوقف على الفصل في الجريمة الجزائية، أو تمّ حفظ التحقيق أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، أما إذا رفع الأمر للجهات القضائية من أجل الفصل في ثبوت الوقائع المنسوبة إلى الموظف أو نفيها أي أن الفصل في المخالفة التأديبية متوقف على الفصل في الجريمة الجزائية فيجب على لجنة المخالفات التقيد بما فصل فيه الحكم الجزائي في هذا الشأن.

خلاصة القول أن هناك بعض القوانين المقارنة مثل القانون الليبي رقم 12 لعام 2010، والقانون البحريني رقم 48 لعام 2010، والقانون الاتحادي الاماراتي رقم 11 لعام 2008، والقانون الأردني رقم 82 لعام 2013، والقانون اللبناني رقم 112 لعام 1959، والقانون العماني رقم 120 لعام 2004 أقرت بعدم مساءلة الموظف تأديبيا عن أي تهمة جنائية وجهت له إلاّ بعد صدور الأمر أو الحكم الجنائي، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق أو الحكم بالبراءة أو عدم إقامة الدعوى الجنائية والسير فيها من اتخاذ الإجراءات التأديبية متى توافرت أسبابها وتحققت أركانها.

استنادا لما سبق قوله نقول أن أثر الحكم الجزائي على الوضعية الإدارية للموظف تكمن في إصدار الجهة القضائية الجزائية حكما تدين فيه الموظف بعقوبات جزائية أصلية أو تكميلية[2]، هذا الحكم النهائي يتمثل في ضرورة حبسه أو سجنه، أو تتخذ بشأنه عقوبة النفع العام، وللسلطة التي لها صلاحية التعيين الحق في فصله من الوظيفة من غير تعويض، أما إذا صدر حكم يقضي ببراءته أو لا وجه للمتابعة،

---

(1)- المادة 7/98 من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاتها، والصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لعام 2012.

(2)- راجع على سبيل المثال الباب الرابع من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل و المتمم، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 8 مارس 2006.

فينبغي على الإدارة إعادته إلى منصب عمله على أن يتم تعويضه عما أصابه من ضرر كما سنرى، لكن في الواقع العملي هناك كثير من الإدارات العمومية ترفض تطبيق الأحكام والمقررات القضائية التي تلزمها بإعادة ادماج الموظف وتعويضه عما أصابه من ضرر، وهذه اشكالية تحتاج إلى حل حازم فمن غير المعقول أن تمتنع الإدارة عن تطبيق حكم قضائي ممهورة بالصيغة التنفيذية، والقانون يلزمها بالانصياع تحت طائلة الحكم بالغرامة التهديدية عن كل يوم لا تنفذ فيه منطوق الحكم القضائي، فأين الخلل إذا؟

إن عدم تقيد الإدارة بما قضى به الحكم القضائي يرجع سببه في اعتقادنا إلى جملة من الحُجج، أهمها:

- تحجج الإدارة بأن لها السلطة التقديرية فيما تراه مناسبا لشغل الوظيفة العمومية.
- عدم وجود نص في قانون الوظيفة العمومية الجزائري يجبر الإدارة إلى إعادة إدماج الموظف الذي صدر في حقه حكم قضائي بالبراءة، يضاف إلى ذلك الغموض في تطبيق النصوص القانونية التي تنظم هذه المسألة.
- تذرع الإدارة بأن المساءلة التأديبية مستقلة عن المساءلة الجنائية ومن ثم يجوز لها تطبيق عقوبة فصل الموظف من الوظيفة فور صدور الحكم القضائي بالبراءة، لأن البراءة لا تحول دون مساءلته تأديبياً.

أمام هذه الاختلالات في الواقع العملي ندعو المشرع الجزائري إلى ضرورة النص على أنه إذا وجه للموظف اتهام جنائي فلا يجوز مساءلته تأديبياً فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر هذا الاتهام إلاّ بعد صدور حكم نهائي مـن المحكمة المختصة، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة أو بأن لا وجه للمتابعة أو الإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية أو تمّ اطلاق سراح الموقوف بكفالة من المساءلة التأديبية إذا تحققت أسبابها وتوافرت أركانها.

كما يجب التصدي لهذه العراقيل التي تحول دون إعادة إدماج الموظف في منصب عمله من خلال حث المشرع الجزائري على تبني مضمون نص يقضي بأحقية الموظف الذي عزل إثر عقوبة جزائية والذي استرجع حقوقه المدنية بعفو عام أو خاص أن يطلب إرجاعه للعمل خلال السنة الموالية لصدور قانون العفو وبقوة القانون.

في الأخير نشير إلى أن من العقوبات الجزائية الأصلية والتكميلية على وجه الخصوص:

- عقوبة السجن أو الحبس المؤقت أو النفع العام(عقوبات أصلية).
- عقوبة الحرمان من ممارسة بعض الحقوق المدنية(عقوبات تكميلية).

- عقوبة الحرمان من مزاولة الوظيفة لمدة معينة أو بصفة نهائية(عقوبات تكميلية).

مثل هذه الأحكام قد تقيّد السلطة الرئاسية، بالرغم من استقلالية القانون التأديبي عن القانون الجنائي، فالمتهم يتجرد من صفة الموظف العمومي مدة حبسه، ويفقد منصبه إذا عُرض ملفه التأديبي على مجلس التأديب وأقر المجلس بضرورة فصله أو عزله من الوظيفة العمومية، وفي حالة التسريح أو العزل لا يمكن للموظف العودة إلى أحضان الوظيفة العمومية من جديد لأنه ممنوع من المشاركة في المسابقات الخارجية للالتحاق برتبة من رتب الوظيفة العمومية[1].

(1)- المادة 185 من الأمر رقم 06-03.

الفصل الرابع

الآثار القانونية للتوقيف عن العمل

الفصل الرابع

الآثار القانونية للتوقيف عن العمل

قبل التطرق إلى تبيان مجمل الآثار التي يرتبها التوقيف عن العمل، بودنا أن نشير إلى مسألة بدء سريان هذا الإجراء، والتي تكتسي أهمية بالغة لاسيما إذا كان قانون الوظيفة العمومية يربط عند تسوية الوضعية بين الخصم من الراتب والانقطاع عن أداء العمل، ونظرا لذلك حثت معظم القوانين المقارنة على ضرورة التسوية النهائية في آجال محددة يبدأ حسابها من تاريخ صدور مقرر التوقيف عن العمل، وتثار في هذا الصدد مسألتين فرعيتين هما اعلام الموظف العمومي بالأخطاء الذي ارتكبها بمناسبة تأديته للوظيفة، وكذا طريقة تبليغه بمقرر التوقيف عن العمل.

لقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى التأكيد بأن الآثار القانونية للتوقيف عن العمل لا تسري إلاّ من تاريخ إعلام الموظف بأنه موقوف عن العمل(تاريخ صدور مقرر التوقيف)، أو من اليوم الموالي لتبليغ صاحب الشأن بمقرر التوقيف عن العمل بالنسبة للآثار المادية، وما دام مقرر التوقيف عن العمل عمل إداري انفرادي صادر من لدن سلطة مختصة بما لها من سلطة تقديرية، فالإدارة غير ملزمة باتخاذ إجراءات النشر لأنه ليس من القرارات التنظيمية[1].

أما فيما يخص مسألة توقيف الموظف وهو في حالة عطلة سنوية أو مرضية، فإن مقرر التوقيف عن العمل في نظر بعض الفقه لا يسري بشأن المعني إلاّ من اليوم الذي يستأنف فيه العمل[2]، أما عن مسألة كيفية تبليغ المعني بالإيقاف، فإن مجلس الدولة الفرنسي اعترف بداية بعدم امكانية تبليغ القرارات الإدارى شفاهةً أي أنه اشترط الشكلية في اعلانها لذوي الشأن (اعترفه بأسلوب التبيغ الكتابي فقط)، غير أنه تراجع لاحقا عن هذا الرأي وسمح بتبليغ الموظف الموقوف عن العمل شفاهةً، معتبرا بأن القرار الكتابي الذي يصدر عن الإدارة لاحقا هو بمثابة تصديق للإعلان الأول الشفوي، وهذا راجع إلى أن قرارات التوقيف عن العمل ذات طابع استعجالي بموجب المادة 32 من الأمر الصادر بتاريخ 4 فيفري 1959.

ويُرتب التوقيف عن العمل باعتباره إجراءً من إجراءات التحقيق الإدارية الاحترازية عدة آثار قانونية[3] تمس الشخص الموقوف في مركزه الوظيفي، والمالي، والمعنوي، وهذا ما سنوضحه في المباحث الأربعة الآتية.

---

(1)–Voir: SALON (serge), délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique, 1969, p 223.

(2)–Voir: SALON (serge), op.cit, p 223.

(3)– أنظر: صالح ابراهيم المتيوتي، مرجع سابق، ص 292، وأنظر كذلك: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 592– 604، وأنظر كذلك: بوالشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 123، وأنظر كذلك: قناوي محمود محمد، الوقف عن العمل بقوة القانون، مركز معلومات النيابة الإدارية، الموقع الرسمي للنيابة الإدارية، ص 8–11، وأنظر كذلك: أرسلان أنور أحمد، مرجع سابق، ص 85 – 87.

المبحث الأول

الآثار الوظيفية للتوقيف عن العمل

من الأثار القانونية التي تؤثر على المركز القانوني للموظف من ناحية وظيفته هو اسقاط المؤقت لولاية الوظيفة التي يشغلها، فهذه العلاقة التنظيمية اللائحية تبقى معلقة فترة محددة ثم يعود بعد انقضائها إلى منصب عمله إذا لم يعزل أو يفصل، كما يمكن للإدارة انهاء هذا التوقيف قبل أوانه إذا رأت أن بقاؤه في منصب عمله لا يؤثر على مجريات التحقيق المتخذ ضده.

كما أن هناك بعض الحالات لا يكون فيها الموظف نظاميا غير أن القضاء الإداري جعل تصرفاته مشروعة، وهذا ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي، ولتبيان الآثار القانونية التي يرتبها التوقيف عن العمل بالنسبة إلى الوظيفة، نعرج بداية إلى شرح المقصود بإبعاد الموظف مؤقتا عن ممارسة مهامه، ثم إلى نظرية الموظف الفعلي كاستثناء عن قاعدة عدم مشروعية الأعمال التي يمارسها الموظف فترة ايقافه عن العمل.

المطلب الأول

ابعاد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته مدة توقيفه

يقصد بإبعاد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته مؤقتا هو الاسقاط المؤقت لولايته عن ممارسة وظيفته مدة توقيفه، أي غل يد هذا الموظف بشكل مؤقت عن ممارسة أعماله، هذا الاسقاط أو الغل لا يؤدي إلى قطع العلاقة التنظيمية اللائحة التي تربطه بالإدارة بل هو كف يده مؤقتا عن ممارسة مهامه ريثما ينتهي التحقيق في جو خالي من تأثيرات الموظف الموقوف عن العمل لو بقي في منصب عمله، والحق يقتضي أن يجرى التحقيق بعيدا عنه، لأن بقاء هذا الشخص الموقوف عن العمل في منصب عمله قد يمنحه القدرة على توجيه مجريات التحقيق وجهة مضللة سواء من حيث طمس الحقائق أو إخفاء الوثائق والمستندات أو التأثير على الشهود وغيرها من التصرفات التي تأثر سلبا على التحقيق، وعليه أقرت غالبية القوانين المقارنة ضرورة إبعاد الموظف الموقوف عن العمل حماية للتحقيق والمرفق العمومي على حد السواء، حيث يتولى مسؤولوه المباشرين استرجاع الوثائق والأوراق الإدارية والمستندات والأختام التي هي بحوزته.

غير أن ابعاد الموظف مؤقتا عن ممارسة أعباء وظيفته بصفة كاملة إلى حين النظر في أمره تأديبيا أو جنائيا يتعارض مع موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بأن الإبعاد عن ممارسة الوظائف لا يكون إلاّ جزئيا، أي يمس بعض المهام فقط وليس كلها، ويكون الابعاد عن ممارسة بعض الوظائف

ولو لم ينص القانون على ذلك، لاسيما إذا كان بقاء المعني في منصبه يؤثر على مجريات التحقيق ونتائجه[1]، ففي حالة التوقيف الوجوبي لا يلتزم الموظف بالحضور إلى مكان عملة، ولا يلتزم بوجب الطاعة لرئيسه[2].

إن من واجب الموظف الموقوف عن العمل التقيد بالالتزامات المنصوص عليها قانونيا لكونه لا يزال يتمتع بصفة موظف عمومي رغم توقيفه، وأن يمتنع عن استعمال صفته الوظيفية في التعامل مع الغير أو إتيان كل ما من شأنه المساس بسمعة المرفق العمومي الذي يعمل فيه، فلا يجوز له افشاء أسرار العمل التي كان قد اطلع عليها، أو يأتي بمحظورات تمس بسمعة الوظيفة العمومية كارتكابه لأعمال عنف داخل أماكن العمل، أو يستعمل وسائل العمل(الزي الرسمي أو حمل السلاح عند رجال الأمن) أو أن يقوم بعمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر إلاّ إذا أجازه القانون.

إن جواز الجمع بين وظيفتين من قبل الموظف الموقوف عن العمل أو بالأحرى امكانية العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر قد أجازه البعض ورفضه البعض الآخر، فالّذين يجيزون لهذا الشخص العمل لدى الغير(ممارسة نشاط مربح) نجد جانب من الفقه الفرنسي، ومجلس الدولة الفرنسي في عدة قراراته[3]، والبعض من الفقه المصري الذين يعترفون بأن تصرف الشخص الموقوف لا يشكل مخالفة لنص المادة 77 من قانون العاملين في الدولة رقم 47 لعام 1978[4]، وحججهم في ذلك كالآتي:

- الغاية من إقرار المشرع لنظام حظر الجمع بين وظيفتين هو اجبار الموظف على التفرغ الكلي لممارسة أعمال وظيفته، أما في حالة التوقيف عن العمل فالموظف الموقوف لا يمارس أي عمل يتصل بوظيفته فأي غاية تلك التي يهدف إليها المشرع في حالة التوقيف عن العمل، إذا الغاية قد انتهت وتلاشت لعدم قيامه بممارسة وظيفتين.

---

(1)- أنظر: مهدي غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، مطبعة العزة، بغداد، 2001، ص 79.

(2)- أنظر: بوطبة محمد، مرجع سابق، ص 212. أنظر: مهدي غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، مطبعة العزة، بغداد، 2001، ص 79.

(3) -CE, 16 nov 1956, http://www.affaires-publiques.org/ac/sbib/cherch2.php .

(4)- هذه المادة يقابلها في الوقت الراهن المادة 150 بفقرتيها 9 و10 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 عام 2016 والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لعام2017، ج ر، ع 21 مكرر، الصادر بتاريخ 27 مايو 2017، ص2.

- النصوص القانونية التي تمنع العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر لا تخاطب الموظف الموقوف عن العمل بل تخاطب الموظف الذي يوجد في وضع طبيعي مع الإدارة[1] أي الذي لا يزال يمارس أعمال وظيفته.
- العمل لدى الغير أثناء فترة الإيقاف عن العمل لا يؤثر على صحة أو نشاط هذا الموظف أو ينقص من راحته النفسية أو الذهنية أو الجسدية.
- اجازة الجمع بين وظيفتين لا يتعارض أو يتنافى مع طبيعة العمل وكرامة الوظيفة العمومية أو حتى مع نظام حظر الجمع بين الوظيفتين خلال مدة التوقيف عن العمل.

أما الرافضون[2] لفكرة العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر من طرف الموظف الموقوف عن العمل أو بالأحرى الجمع بين وظيفتين فهم يستندون إلى الحجج التالية:

- صراحة النصوص القانونية التي تمنع الجمع بين الوظيفتين، سواء في القوانين النافذة[3]، أو الملغاة [4].
- هناك تعارض بين امكانية الجمع بين وظيفتين وطبيعة العمل وكرامة الوظيفة وفلسفة نظام حظر الجمع بين الوظيفتين[5].

---

(1)- أنظر: عبد الهادي ماهر، الاجراءات الاجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1985، ص 228-229.

(2)- أنظر: خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 219، أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 336.

(3)- ففي الجزائر نجد نص المادتين 1/34 و6/181 من الأمر رقم 06-03، وفي مصر هناك المادة 9/150 و10 من اللائحة التنفيذية رقم 1216 لعام 2017، وفي الأردن المادة 68/(ز) من قانون الخدمة = المدنية رقم 82 لعام 2013، وفي الإمارات العربية المتحدة المادة 1/72 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لعام 2008، وفي قطر المادة 6/80 و7 و8 من قانون رقم 15 لعام 2016، وفي الكويت المادة 25 من قانون رقم 15 لعام 1979، وفي سوريا المادة 64/(و-أولا) من قانون رقم 50 لعام 2004، وفي البحرين المادة 5/34-(ب) من اللائحة التنفيذية رقم 51 لعام 2012 بشأن قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010 التي تمنع الأعمال التجارية فقط ، وفي السعودية المادة 14 من نظام الخدمة المدنية المعدل بمرسوم ملكي رقم(م/57) بتاريخ 1438/05/24هـ.

(4)- المواد الملغاة: في الجزائر المادة 1/24 من المرسوم رقم 59/85، وفي مصر المادة 11/77 و12 من قانون العاملين في الدولة رقم 47 لعام 1978، وفي الأردن المادة 68/(ز) من نظام الخدمة المددنية رقم 30 لعام 2007، وفي الامارات العربية المتحدة المادة 5/64 من قانون الخدمة المدنية رقم 21 لعام 2001، وفي قطر المادة 6/123 و7 من قانون الموارد البشرية رقم 8 لعام 2009، وفي البحرين المادة 58 من قانون الخدمة المدنية رقم 35 لعام 2006.

(5)- تنص المادة 7/34 من اللائحة التنفيذية رقم 51 لعام 2012 على مايلي: "يجوز للموظف أن يؤدي أعمالاً للغير براتب أو مكافاة أو بدونها في غير أوقات العمل الرسمية، شريطة ألا تتعارض تلك الأعمال مع طبيعة عمله أو تنال من كرامته"، وهي نفس الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 35 لعام 2006.

- تنص معظم القوانين المقارنة المتعلقة بالوظيفة العمومية على امكانية العمل لدى الغير بشرط الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من قبل سلطة مختصة وفقاً لشروط وضوبط محددة سلفا، هذا الترخيص أو الإذن يختلف بحسب طبيعة العمل، ففي حالة العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر ولو في غير أوقات الدوام الرسمي للعمل فالإذن أو الترخيص يصدر من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، أما في حالة الجمع بين وظيفتين كنظام قائم بذاته فالإذن يصدر من رئيس مجلس الوزراء.

هذا الموقف الرافض لممارسة النشاط المربح من طرف الموظف الموقوف عن العمل هو المتبني في الجزائر نظراً لورود نص عام في القانون يحظر على الموظف ممارسة نشاط مربح وهو نص المادة 1/43 من الأمر رقم 06-03[1]، ومادام الموظف الموقوف لا تنقطع علاقته التنظيمية اللائحة التي تربطه بالإدارة فإنه يمنع عليه ممارسة نشاط مربح، علما أن القضاء الجزائري لم يتطرق لهذه المسألة، ولا نشاطر الرأي القائل بأن المنع في ممارسة النشاط المربح في الجزائر يقاس بمنع الموظف المحال على الإستيداع لأن كلاهما يعلق العلاقة الوظيفية"[2]، والسبب واضح هو الاختلاف الموجود بين الإجراءين من حيث الشروط والأحكام والآثار، وقد تعرضنا للفروق الموجود بينهما في الباب الأول من هذه الرسالة.

بعد عرضنا لهذين الاتجاهين المؤيد والرافض لإمكانية الجمع بين وظيفتين خلال مدة التوقيف عن العمل نقول أن الرأي الراجح فقها هو حظر الجمع بين وظيفتين كأصل عام، أما فيما يخص العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر فلا يجوز ذلك إلاّ إذا حصل الموظف على على إذن أو ترخيص مكتوب من قبل السلطة المختصة يسمح له بذلك، وينطبق الكلام نفسه على الموظف الموقوف عن العمل وهو الحصول على ترخيص مسبق من الإدارة، غير أن أمر الحصول على الترخيص يعتبر من الأمور الصعبة عليه نظرا لكون السلطة المختصة لا تزال تنظر إليه بعين الازدراء والاستخفاف، ومن هنا نقول

---

(1)- تنص المادة 1/43 على ما يلي: " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا= يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه".

(2)- يقول البعض:" بالرجوع إلى النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الوقف التحفظي وكذا أحكام القضاء الجزائري المطلع عليها لوحظ أنها لم تتطرق إلى هذه المسالة، إلاّ أن التأمل في النصوص القانونية يؤدي إلى القول بشكل غير جازم أن الموظف الموقوف تحفظيا للمتابعة الجزائية لا يمكنه ممارسة النشاط المربح، ويمكن الإستدلال لذلك بأن المشرع أعفى فقط الموظف من واجب ممارسة المهام وما يقتضيه هذا الواجب، كما أنه نصّ صراحة في المادة 150 من الأمر رقم 06-03 على منع الموظف المحال على وضعية الإستيداع من ممارسة النشاط المربح مهما كان نوع، وقياسا هلى هذا الحكم يمنع أيضا الموظف الموقوف للمتابهة الجزائية من ممارسة النشاط المربح، والعلة في ذلك أن كل الاستيداع والوقف التحفظي يوقف أو يعلق الوظيفة مؤقتا"، بوطبة محمد، مرجع سابق، ص 212.

لا يمكن للموظف الموقوف عن العمل أن يعمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر إلاّ إذا حصل على ترخيص مكتوب من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وفي حالة قيامه بعمل لدى الغير بعلم أو بجهالة دون الحصول على إذن مسبق، فيكون قد جاء بعمل يخالف طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة، ويتعارض مع طبيعة الوظيفة العمومية وكرامتها، ويتنافى مع مبدأ حظر الجمع بين الوظيفتين، وهذا ما سوف يعرضه إلى المساءلة التأديبية مرة أخرى وتتعقد وضعيته أكثر.

إن أساس المنع هو نص المادة 43 سابق ذكره، ولكي يُسمح للموظف الموقوف مزاولة نشاط مربح ينبغي في نظر البعض حذف هذا النص من الأمر رقم 06-03[1]، أو على الأقل إضافة شروط أخرى لشرط الحصول على ترخيص مسبق من الإدارة تؤسس لجواز مزاولة نشاط مربح، وهي:

- أن يكون النشاط المربح خارج الدوام الرسمي للموظف.
- ألا يؤثر النشاط المربح على قدرات الموظف الجسمانية والذهنية، أو ينقص من واجباته.
- ألا يستعمل الموظف في نشاطه المربح أيٌ من الممتلكات الإدارة الأصلية.
- ألا يرتبط النشاط المربح بالوظيفة الأصلية للموظف.
- ألا تكون طبيعة النشاط المربح ذات علاقة تجارية أو مالية مع الإدارة الأصلية.
- تفعيل أجهزة الرقابة ذات الصلة بالنشاط المربح، وإحالة كل مخالف للجهة القضائية المختصة.

مما سبق عرضه نقول يمكن للإدارة أن تنهي قرار التوقيف الجوازي متى رأت أن عودة الموظف الموقوف إلى منصب عمله لا يلحق ضرراً بالمرفق الذي يعمل فيه، ولا يجوز التحجج بأن قرار التوقيف عن العمل صدر سليما لا يقبل السحب، فالقول هنا مرده إلغاء قرار التوقيف لا سحبه، وقرار الإلغاء هذا لا يمس البتة بأي حق مكتسب وما قيد المدة إلاّ ضمانة من الضمانات القانونية الممنوحة لهذا الموظف[2].

---

(1)- أنظر: جوادي نورالدين، السماح بإزدواجية الوظيفة وإلغاء نص المادة 43 من الأمر 06-03، يومية الأحرار الجزائرية، 20 فيفري 2017، وجهة نظر متاحة على الربط:

https://www.altahrironline.com/ara/articles/259585, (30/12/2019, 14h.00).

(2)- أنظر: ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص582-583.

المطلب الثاني

نظرية الموظف الفعلي

قبل التطرق لمضمون نظرية الموظف الفعلي وموقف الفقه والقضاء منها، بودنا أن نعطي تعريفا للموظف العمومي الرسمي[1]، وقد ربطنا كلمة نظامي بالموظف العمومي للدلالة على أن هذا الشخص يمارس مهام الوظيفة العمومية بشكل قانوني لنميزه عن الموظف الفعلي الذي يمارس وظائفه بصفة غير نظامية أي بصورة غير قانونية.

لم نجد في الفقه والقضاء والتشريعات الوضعية المقارنة تعريفا مشتركا جامعا للموظف العمومي بل اعتمدوا في تعريفه على العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف العمومي وهي:

- أن يقوم الشخص بعمل دائم(ديمومة الوظيفة العمومية).
- أن يعمل هذا الشخص في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر.
- أن يكون قرار تعيينه (ترسيمه) بواسطة السلطة التي تملك صلاحية التعيين قانونياً.

إن هذه الشروط جوهرية لكي يصبح هذا الشخص في تعداد الموظفين العموميين وبدونها يفقد هذه الصفة، وبجمع العناصر الثلاثة السابقة نحصل على تعريف للموظف العمومي بأنه: هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه من سلطة مختصة بأداء عمل دائم في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر، وكان قرار ترسيمه في الوظيفة مشروعا.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل كل الأعمال والتصرفات التي يقوم بها الموظف الموقوف عن العمل باطلة؟

للإجابة عن هذا السؤال نقول في بعض الحالات قد يمارس شخص بعض اختصاصات الوظيفة العمومية عن طريق شغلها بصفة غير قانونية إما لأنه عيّن تعيينا معيبا أو لم يصدر قرار بتعيينه اطلاقاً، ففي الأصل مرد هذه الأعمال هو البطلان لأنها صادرة من شخص غير مختص، لكن القضاء والفقه المقارنين اعترفا ببعض هذه التصرفات والأعمال الصادرة عن هذا الشخص تحت غطاء نظرية الموظف الفعلي[2]، ولتوضيح هذه النظرية نقوم بتعريف الموظف الفعلي أولا ثم نتحدث عن تصرفاته ثانيا.

---

(1)- هناك من يسمي الموظف الرسمي بالموظف القانوني أو العادي أو النظامي أو الشرعي لتمييزه عن الموظف الفعلي فقط.

(2)- أنظر: طبطبائي عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص462.

الفرع الأول: تعريف الموظف الفعلي

الأصل هو منع الموظف الموقوف عن العمل من ممارسة أي عمل من أعمال الوظيفة العمومية مدة توقيفه عن العمل، لكن استثناءً عن هذا المنع أجاز الفقه والقضاء تصرفات بعض الأشخاص إعمالا لنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي، هذه النظرية أنشأها مجلس الدولة الفرنسي، وقد عرّف جانب من الفقهاء الموظف الفعلي بعدة تعاريف فمنهم من عرفه بأنه:" هو ذلك الموظف الذي يمارس عمله الوظيفي دون أن يصدر قرار بتعيينه أصلا، أو صدر بتعيينه قرار غير مشروع"[1].

كما عرفه أخر بأنه:" هو شخص لم يصدر قرار بتعيينه في الوظيفة العامة، أو صدر قرار ولكنه صدر معيبا، وقام بممارسة بعض التصرفات أو الاختصاصات المعهودة لموظف عام"[2].

في حين عرفه آخر بأنه:" هو الموظف الذي يشغل في ظروف معينة وظيفة معينة ويمارس صلاحياتها ويتخذ القرارات التي تخوله إياها هذه الوظيفة عقب تأهيل غير قانوني"[3].

كما عرفه آخر بأنه:" هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الاعتداد والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره"[4].

إلى جانب هذه التعاريف الفقهية هناك تعاريف أخرى مشابهة في تعريفها للموظف الفعلي أو الواقعي إذ اتفقت غالبيتها على أن الموظف الفعلي هو الشخص الذي يتولى شغل وظيفة عمومية عن طريق قرار تعيين خاطئ أو معيب، أو لم يصدر قرار بتعيينه إطلاقا[5].

من خلال هذه التعاريف الفقهية نقول أن الموظف الفعلي يظهر في حالتين: الموظف الواقعي والموظف الظاهر.

أولا: الموظف الواقعي

الموظف الواقعي هو شخص لا تربطه صلة بالوظيفة العمومية، وسمي واقعي لأنه وليد ظروف واقعية استثنائية مثل الحروب، والثورات، والكوارث الطبيعية التي تهدد سير المرافق العمومية بانتظام

---

(1)- أنظر: الجوهري عبد العزيز السيد، الوظيفة العامة، ص 44.

(2)- أنظر: خاطر شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 13.

(3)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 332.

(4)- أنظر: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 260.

(5)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 369، وانظر كذلك: رسلان أنور أحمد، القانون الإداري، 1999، ص 297، وكنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 343.

واطراد، فيحل محل الموظف القانوني المتغيب عن أداء عمله الوظيفي إزاء هذه الأحداث الاستثنائية ويقوم بممارسة مهام الوظيفة العمومية دون مراعاة لشروط التعيين المنصوص عليها قانونا.

ويشترط لتطبيق نظرية الموظف الفعلي توفر شرطان أساسيان هما:

– وجود ظروف استثنائية تهدد سير المرافق العامة.

– المحافظة على ضمان استمرارية ودوام هذه المرافق بانتظام واطراد.

إن الموظف الواقعي يختلف عن الموظف العادي أو الرسمي أو القانوني في مشروعية التأهيل[1]، فالموظف العادي تأهيله أو تعيينه كان قانونياً أي احترمت الإدارة في توليته الوظيفة العمومية شروط التعيين المنصوص عليها في القانون، أما تأهيل الموظف الفعلي فهو تأهيل غير قانوني لأنه عيّن دون احترام الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في القانون أو أنه لم يعين أصلا.

ثانيا: الموظف الظاهر

الموظف الظاهر هو ذلك الشخص الذي يتولى شغل الوظيفة العمومية في الظروف العادية على نحو غير قانوني تجعل من الغير حسن النية يظن بأنه يتعامل مع موظف قانوني، وسمي ظاهريا لأنه يبدو لظاهر العيان بأنه هو الموظف القانوني الذي عيّن لإدارة المرفق العمومي.

من هذا التعريف يمكننا ذكر أهم حالات الموظف الظاهر، والتي نوجزها كالآتي:

– عدم تعيين الشخص في وظيفة عمومية إما تعيينا أو انتخابا أو تفويضا يوهم للغير حسن النية المتعاملين مع الإدارة بأنه هو الموظف المختص بهذه الوظيفة[2].

– تعيين خاطئ وغير قانوني لشخص في وظيفة عمومية.

– الاستمرار في شغل الوظيفة العمومية ظاهريا بعد زوال صفة الموظف عليه كأن يحال على التقاعد أو قبلت استقالته أو تم توقيفه عن العمل أو أي سبب آخر ينهي العلاقة الوظيفية مؤقتاً أو كلياً.

– ممارسة موظف عمومي لوظيفة عمومية خارجة عن نطاق اختصاصه الوظيفي أو نتيجة لتفويض اختصاص أو قرار نقل أو قرار تعين غير مشروع بشرط أن تكون هناك أسباب معقولة ومقبولة من الغير حسن النية[3].

---

(1)– أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 332–333.

(2)– أنظر: الشانبي عبدالله منصور، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد الثامن السنة الرابعة، جوان 2016، كلية الحقوق، جامعة الزاوية، ليبيا، ص 94.

(3)– أنظر: الشانبي عبدالله منصور، مرجع سابق، ص 95.

تختلف صورة الموظف الظاهر عن صورة الموظف الواقعي في كون الموظف الواقعي وليد الظروف الاستثنائية، أما الموظف الظاهر فتظهر تصرفاته في الظروف العادية حماية للجمهور حسن النية، ويراعي في ذلك معيار الرجل العادي في نفس الظروف المعتادة وفقا للمجرى العادي للأمور، غير أنهما من الناحية القانونية وجهين لعمة واحدة.

نخلص إلى القول بأنه إلى جانب وجود الموظف الفعلي بصورتيه الواقعية أو الظاهرية هناك شخص أخر يقوم بأعمال وظيفة عمومية وهو غير منتسب لها، يسمى هذا الشخص بمنتحل الوظيفة العمومية الذي عرفه جانب من الفقه بأنه:" ذلك الشخص الذي يمارس وظيفة عامة دون أن يكتسب صفة الموظف العام بسبب عدم صدور قرار(مشروع أو غير مشروع) بتعيينه أو بسبب انتهاء مدة هذه الوظيفة، ولذلك فإن جميع ما يصدر منه من أعمال تعتبر صادرة من فرد عادي وتتجرد من الصفة الإدارية"[1].

في حين عرفه آخر بأنه:" الشخص الذي يشغل وظيفة ويمارس صلاحياتها ويصدر القرارات التي تخوله إياها هذه الوظيفة دون أي تأهيل قانوني، فليس لمغتصب السلطة أي تأهيل لتولي الوظيفة[2].

إن مفهوم منتحل الوظيفة العمومية أو مغتصب الوظيفة العمومية هو مدلول ضيق من مدلول الموظف الفعلي، وفي هذا الصدد يقول بعض الفقه:" يطلق اصطلاح مغتصب الوظيفة عادة بمدلول خاص أو ضيق على من يمارس اختصاصات الوظيفة دون سند أو صفة في غير الحالات التي تطبق فيها نظرية الموظف الفعلي"[3].

يصعب التفريق بين منتحل الوظيفة والموظف الفعلي الذي يمارس أعمال الوظيفة العمومية بتأهيل غير قانوني"[4]، حتى قيل بأن مغتصب الوظيفة هو موظف فعلي في بعض الحالات الاستثنائية الخاصة رغم انعدام سند شغل الوظيفة العمومية حماية للغير حسن النية[5].

---

(1)- أنظر: الجوهري عبد العزيز السيد، مرجع سابق، ص 44.

(2)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 332.

(3)- أنظر: النبا محمود عاطف، مبادئ القانون الإداري، في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مشار إليه في مرجع: الجوهري عبد العزيز السيد، الوظيفة العامة، ص 45.

(4)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 333. وانظر كذلك: المساعيد فرحان نزال حميد= الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، المجلد الثامن، كلية القانون، جامعة أل البيت، الأردن، ص 187.

(5)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 333.

حاول الفقيه جيز(JEZE) أن يميز بين منتحل الوظيفة العمومية والموظف الفعلي بالاعتماد على معيار التأهيل فاعتبر بأن التأهيل في الموظف الفعلي ظاهر للعيان ولكن يجهله الغير حسن النية، أما تأهيل منتحل الوظيفة فهو غير ظاهر أو غير موجود أصلا أو منعدم[1].

يعتبر اغتصاب السلطة أو انتحال الوظيفة جريمة يعاقب عليها القانون[2]، أما التصرفات الصادرة عن مغتصب الوظيفة فهي أعمال غير مشروعة باستثناء الشخص حسن النية الذي تتوافر فيه مظاهر الموظف العمومي.

الفرع الثاني: تصرفات الموظف الفعلي

من المسلم به قانونا أن قواعد الاختصاص من النظام العام وعليه كل التصرفات الصادرة من أشخاص غير مختصين أصلا بإصدارها تعد معدومة وباطلة بطلانا مطلقا لأن فيها اغتصاب للسلطة، واستثناءً من هذه القاعدة أجمع الفقه والقضاء على أن تصرفات الموظف الفعلي صحيحة وسليمة استنادا لمعيار سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد في الظروف الاستثنائية واستنادا لحماية الغير حسن النية في الظروف العادية، ومن هنا يقول جانب من الفقه بأن نظرية الموظف الفعلي تغطي عيب عدم الاختصاص وحده دون عيوب عدم المشروعية الأخرى[3].

إن الحكم على بطلان تصرفات الموظف الفعلي بوجهيه الواقعي أو الظاهري الذي تعامل مع الغير حسن النية قد يلحق ضررا كبيرا بمصالح هؤلاء المتعاملين الذين يتعذر عليه معرفة حقيقة مشروعية تأهيله القانوني[4]، لذا يرى الفقه أن علاقة الموظف الفعلي بالإدارة هي علاقة قائمة وموجودة ومنتجة لآثارها بما له من التزامات وإن كانت صفة تقليده للوظيفة غير مشروعة، ومن ثم فالقرارات الإدارية الصادرة عنه هي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها إلغاءً وتعويضا، وكذلك العقود التي يبرمها باسم المرفق العمومي سواء في الظروف الاستثنائية أو العادية هي عقود إدارية منتجة لآثارها القانونية وللقضاء سلطة تقديرية في تقدير توافر حسن النية من عدمه[5].

---

(1)- أنظر: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 333.

(2)- المادة 250 من قانون العقوبات الفرنسي، والمادة 15 من قانون العقوبات المصري.

(3)- أنظر: شيحا ابراهيم، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1991، ص 374.

(4)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 394،

(5)- أنظر: رسلان أنور أحمد، القانون الإداري، ص 298.

أما عن مركزه القانوني فهو في مركز وسط بين الموظف القانوني ومنتحل الوظيفة العمومية، أي أنه لا يتمتع بمركز قانوني كالموظف العمومي العادي، ومن ثم فله بعض الحقوق وعليه بعض الالتزامات، فمن حقوقه المطالبة بالتعويض أو المكافأة عما تكبده من نفقات جراء إدارته وتسييره للمرفق العمومي، وهنا اختلف الفقه في أساس تقدير مقدار التعويض، هل يقدر على أساس أحكام نظرية الفضالة أو على أساس نظرية الاثراء على حساب الغير؟

جانب من الفقه يرى بأن أساس تعويض الموظف الفعلي عما أنفقه من ماله الخاص يكون على أساس نظرية الفضالة، ومنهم من يُقيمه على أساس نظرية الاثراء بلا سبب وهذا التقويم الأخير هو الأرجح في نظر عدد كبير من رجال الفقه على اعتبار أن الخطأ كان من جانب الإدارة التي تركته يمارس أعمال الوظيفة العمومية وإن كان هذا الترك مقبولا في الظروف العادية فهو غير مقبول في الظروف الاستثنائية[1].

أما عن واجباته الوظيفية فهي أقل من واجبات الموظف الرسمي، ومن ثم فهو لا يخضع للعقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا إذا ما أخلى بالتزاماته أو أنه لم يظهر احتراما لقواعد التي تحكم الوظيفة العمومية، أما مسؤوليته المدنية فهي تخضع لقواعد القانون المدني، وتكون مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية التي يرتكبها في حدود الاعتراف بصحة تصرفاته في مواجهة الأفراد، في حين تتم مساءلته جزائيا مثلما يعاقب عليها الموظف الرسمي على جرائمه التي ارتكبها ضد الإدارة تطبيقا لفكرة العدالة لأنه يعد في حكم الموظفين العموميين.

(1)- أنظر: المساعيد فرحان نزال حميد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 190.

المبحث الثاني

الآثار المادية للتوقيف عن العمل

يترتب عن التوقيف عن العمل آثار قانونية مادية تتعلق أساسا بما يحصل عليه الموظف العمومي نظير تأديته لعمله، هذا المقابل المادي قد اختلفت بشأنه القوانين المقارنة في مدى الابقاء عليه أو في مقدار الاقتطاع أو الخصم منه.

المطلب الأول

الاقتطاع من الراتب

من الحقوق المالية المعترف بها للموظف العمومي نذكر الراتب أو المرتب الذي يحصل عيه نظير أدائه لأعباء وظيفته، هذا المقابل المالي الذي يتقاضاه شهريا وبصورة منتظمة من الإدارة التي يتبعها هو في الأساس يعود إلى مالية الدولة، وفي هذا الصدد تنص المادة 32 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " للموظف الحق، بعد أداء الخدمة في راتب".

لتوضيح ذلك ينبغي تعريف الراتب وتحديد مكوناته، ثم تبيان نسب الاقتطاع منه في حالة التوقيف عن العمل إذا نص القانون على ذلك، وكيفية استرداده، كما نتطرق لحال المنح والعلاوات عندئذ، وهذا استنادا إلى القانون الجزائري والقانون المقارن.

الفرع الأول: مفهوم الراتب

لتحديد مفهوم الراتب (la rémunération) ينبغي علينا أن نعطي تعريفا له، ثم نبين مكوناته، وشروط استحقاقه، ثم نشرح خاصية عدم الحجز عليه، وفي الأخير نوضح نسب الاقتطاع منه عند صدور قرار التوقيف عن العمل.

أولا: تعريف الراتب

اتفق القانون والقضاء والفقه على أن المرتب هو مبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهريا مقابل ما يؤديه من عمل.

من خلال هذا التعريف نقول مبدئيا أن المرتب قد يختلف عن الأجر في كون المرتب مرتبط بالوظيفة العمومية أما الأجر فيتحدد طبقا للقانون المدني وقانون العمل، هذا الفرق قد هجره الفقه، والقضاء، والقانون المقارن، وأصبح لفظ الأجر يعبر فقط على الأجر الوطني الأدنى المضمون(snmg)

الذي يتكون منه الراتب الرئيسي الذي يتقاضاه الموظف والعامل كل شهر[1]، لذا نجد بعض القوانين المقارنة تنص على الأجر بدلا عن الراتب ومن ذلك القانون المصري رقم 81 لعام 2016 في المادة 36، والقانون السوري رقم 50 لعام 2004 في المادة 94، والقانون الموريتاني رقم 9 لعام 1993 في المادة 74.

ثانيا: مكونات الراتب

يتكون المرتب طبقا لنص المادة 119 من أمر 06-03[2]على المشتملات التالية:

- الراتب الرئيسي(le traitement): وهو المرتب الذي يوافق الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضاف إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها.
- العلاوات(les primes)،
- التعويضات(les indemnités)،
- المنح ذات الطابع العائلي(prestations à caractère familial)[3]،
- تعويضات مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة مهام عند الاقتضاء.

(Indemnités compensatrices de trais engagés à l'occasion de l'exercice de des fonctions)[4]

---

(1)- تبنى الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فكرتي الأجر والمرتب، حيث تنص المادة 31 منه على ما يلي:" يكون الموظف الحق بعد أداء الخدمة في أجور تشمل المرتب، وعند الاقتضاء، على تعويضات"، كما نص القانون لأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات على مصطلح الاجر في المواد (68- 70)، وعلى مصطلح الراتب في المادة 2/130، فعلى سبيل المثال تنص المادة 70 من هذا المرسوم على ما يلي:" يتقاضى الموظف أجرا رئيسيا يرتبط بمنصب العمل الذي يشغله، طبقا لأحكام المادة 68 أعلاه، ويحصل على المكافئات والتعويضات المنصوص عليها في التنظيم المعمول به".

(2)- تنص المادة 119 من الأمر رقم 06 -03 على ما يلي:" يتكون الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من هذا الأمر من: الراتب الرئيسي، العلاوات والتعويضات، يستفيد الموظف، زيادة على ذلك، من المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به".

(3)- إن كلمة منح(prestations) أوردتها المادتين 119 و 174 من أمر 06-03، أما المادة 173 من نفس الأمر فقد جاءت بترجمة مغايره هي(les indemnités) التي تفيد التعويضات وهذا أمر يحتاج إلى إعادة النظر فيه من خلال ضبط المصطلح المناسب لكلمة منح التي تعني (prestations).

(4)- تنص المادة 125 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" زيادة على الراتب المنصوص عليه في المادة 119 أعلاه يمكن الموظف أن يستفيد من تعويضات مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة مهامه".

ويوافق الراتب الأساسي(le traitement de base) الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف، ويمثل الراتب المقابل للواجبات القانونية الأساسية للموظف[1]، في حين يتحدد الراتب الرئيسي (le traitement) وفقا لنص المادة 122 من الأمر رقم 06-03 من خلال الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضاف إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها، وينتج من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية[2]، ومن ثم فالراتب الأساسي جزء من الراتب الرئيسي.

ثالثا: شروط استحقاق الراتب

من أهم شروط استحقاق المرتب كاملا في نظر القفه والقانون أن تتوافر في المنتسب للوظيفة العمومية ثلاثة شروط أساسية هي:

1- أن يصدر قرار التعيين في الوظيفة العمومية صحيحا: مؤدى هذا الشرط هو أن يعيّن الموظف في وظيفة دائمة ومستقرة بناء على مقرر تعيين صحيح لا يشوبه عيب من العيوب، وإلاّ عدّ موظفاً فعلياً، وهذا عملا بقاعدة المرتب مقابل أداء خدمة ولا راتب من دون عمل[3].

2- مباشرة الوظيفة الدائمة بصفة فعلية: يقصد بهذا الشرط أن يتسلم الموظف وظيفته بصفة فعلية ويحصل على مرتبه كاملا(30 يوما) من يوم تسلم الوظيفة لا من يوم صدور قرار التعيين[4]، أما في

---

(1)- المادة 121 من الأمر رقم 06-03.

(2)- تنص المادة 2/74 من القانون رقم 09 لعام 1993 في موريتانيا على ما يلي:" يحدد مبلغ الراتب الأساسي حسب درجة الموظف ورتبته أو حسب الوظيفة التي عين فيها، ويخضع الراتب الأساسي للاقتطاع لتأسيس المعاش، وينتج مبلغ الراتب عن ضرب العلامة القياسية المقابلة لرتبة درجة الموظف أو للوظيفة التي يشغلها في قيمة النقطة القياسية الواحدة،...".

(3)- تنص المادة 4/16 من القانون رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته في لبنان على ما يلي:" لا يجوز لأحد أن يتقاضى راتب وظيفة ما لم يكن معينا بصورة قانونية فيها وقائما فعليا بمهامه، مع مراعاة الأحوال الخاصة المنصوص عليها في القانون، ويعتبر الرؤساء المباشرين مسؤولين شخصيا عن دفع رواتب الموظفين الذين لا يقومون بالفعل بمهام وظائفهم"، وتنص المادة 79 من القانون السوري رقم 50 لعام 2004 على ما يلي:" لا يجوز للعامل ان يتقاضى أجره مالم يكن شاغلا للوظيفة على وجه قانوني وقائما بها بصورة فعلية أو موجودا في أحد الاوضاع التي تقضى باستحقاق الأجر خلالها والمنصوص عليها في هذا القانون أو في أي قانون آخر".

(4)- تنص المادة 2/36 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 في مصر على ما يلي:" يستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل، ما لم يكن مُستبقًى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين"، وتنص المادة 1/18 من القانون الكويتي رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" يستحق الموظف مرتبه من تاريخ تسلمه للعمل"، في حين

الجزائر فإن الواقع العملي يقضي بأن يحصل الموظف على راتبه من يوم توقيعه على مقرر التعين، والالتزام بالمواظبة على الحضور باستمرار إلى مكان العمل الذي تمّ توجيهه إليه.

3- حضر الجمع بين راتبين: يمنع على الموظف أن يجمع بين وظيفتين ويحصل على راتبين- إلاّ إذا إذن القانون بذلك-[1]، لأن من واجباته اتقان العمل والحرص على كرامة الوظيفة، وهذا ما لا يتحقق إن هو استمر في أداء أعماله بدون انقطاع أكثر من المدة المسموح بها قانونيا، والعلة في ذلك أنه من الناحية العلمية يستحيل عليه القيام بوظيفتين ويتقنهما في يوم أو يومين دون كلل أو ملل، إنه ليس رجلا آليا حتى يقوم بذلك، فالإنسان بطبعه يميل إلى حب الاسترخاء، فراحة العقل والبدن واجبه عليه حتى يلاقي يوم جديد متجدد قد يحتاج فيه إلى مجهود أكبر، لذا نصت معظم القوانين المقارنة على حظر الجمع بين وظيفتين، الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر.

رابعا: الحجز على الراتب

قبل التعرض إلى آثار التوقيف عن العمل على المرتب الذي يتقاضاه الموظف نطرح السؤال التالي: هل يجوز الحجر على مرتب الموظف؟

نصت بعض القوانين المقارنة على عدم جواز الحجر على الرتب إلاّ ما استثني بنص ومن هذه الحالات المستثناة من قاعدة عدم جواز الحجز على المرتب التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لعام 1979[2]، والنظام العاملين الأساسي السوري رقم 50 لعام 2004 [3]، ونظام

=تنص المادة 1/17 من قانون رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته في لبنان على ما يلي:" يستحق راتب الموظف الجديد اعتبارا من تاريخ مباشرته العمل"، وتنص المادة 81/(أ) من القانون السوري رقم 50 لعام 2004 على ما يلي:" يبدأ حق العامل المعين بالأجر اعتبارا من تاريخ استلامه مهام وظيفته فعلا اذا كان مقرها في محل اقامته أو اعتبارا من تاريخ توجهه إلى مقر وظيفته بمقتضى اذن سفره اذا كان مقر الوظيفة خارج محل اقامته".

(1)- تنص المادة 5/16 من قانون رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته في لبنان على ما يلي:" لا يجوز الجمع بين راتبين".

(2)- تنص المادة 20 من مرسوم بالقانون الكويتي رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الإداء من الحكومية للموظف بأية صفة كانت إلاّ وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو لأداء ما يكون مطلوبا للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق، و لا يجوز أن يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزاحم".

(3)- تنص المادة 94/(أ) من القانون رقم 50 لعام 2004 على ما يلي:" لا يجوز حجز على أجر العامل لقاء الديون عليه، إلاّ بموجب مذكرة حجب حسب الاصول وحدود النسبة".

الخدمة المدنية السعودي رقم(م/49) لعام 1397هـ [1] نجد:

– استيفاء دين النفقة بشرط أن يكون هذا الدين محكوم به من القضاء.

– استيفاء دين الدولة دون حاجة لسند تنفيذي في القانون الكويتي، أو وفقا لمذكرة حجب في القانون السوري.

في حين لم ينص قانون الوظيفة العمومية الجزائري على حظر الحجز على الراتب، وبالرجوع إلى القانون المدني رقم 75–58 وقانون علاقات العمل رقم 90–11 نجدهما قد خصاه بحماية خاصة، ومن ذلك:

– امتياز الراتب "الأجر" عن باقي الديون الأخرى: يتميز الراتب بخاصية الأفضلية أو الأسبقية على جميع الديون بما فيها ديون الخزينة العمومية واشتراكات الضمان الاجتماعي[2].

– عدم قابلية الراتب للحجز: لا يجوز الحجز على الراتب أو الاعتراض عليه، أو الاقتطاع منه لأي سبب مهما كان نوعه لأن في ذلك اضرار بالموظفين[3].

– عدم التنازل على الراتب.

– تقادم الراتب بمضي مدة زمنية محددة: الحق في الراتب باعتباره دينا دوريا ومتجددا يتقادم وفقا للقانون المدني الجزائري بمرور خمسة(5) سنوات متتابعة ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه الأجر مستحق الدفع[4].

أما في الكويت فيتقادم حق الجهة الحكومية في استرداد المبالغ المدفوعة منه للموظف بدون وجه حق بانقضاء خمسة(5) سنوات من تاريخ الصرف، أما إذا كان الصرف قد تم بغش أو تدليس من

---

(1)– تنص المادة 20 من المرسوم الملكي رقم م/49 لعام 1397هـ المعدلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/ 23) بتاريخ 04/11/ 1435هـ على ما يلي:" لا يجوز حجز على راتب الموظف، إلاّ بأمر من الجهة المختصة، ويجوز أن يتجاوز المقدار المحجوز كل شهر ثلث صافي راتبه الشهر ما عدا دين النفقة، وإذا كان الموظف موقوفا بسبب مطالبة بديون(للحكومة وغير الحكومة) فيصرف له راتبه الأساسي".

(2)– تنص المادة 89 من القانون رقم 90–11 على ما يلي:" تمنح الأفضلية لدفع الأجور على جميع الديون الأخرى بما فيها ديون الخزينة والضمان الاجتماعي، مهما كانت طبيعة علاقة العمل وصحتها وشكلها".

(3)– تنص المادة 90 من القانون رقم 90–11 على ما يلي:" لا يكون الاعتراض على الأجور المترتبة على المستخدم كما لا يمكن حجزها أو اقتطاعها مهما كان السبب حتى لا يتضرر العمال الذين يستحقونها".

(4)– تنص المادة 1/309 من القانون المدني الجزائري رقم 75–55 على ما يلي:" يتقادم بخمس سنوات كل حق دوري متجدد ولو أقر به المدين كأجرة المباني، والديون المتأخرة، والمرتبات والأجور، والمعاشات".

الموظف فإن حق الجهة الحكومية في استرداده لا يتقادم بالمدة المذكورة أعلاه، أما حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المقررة له فيتقادم بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق أي المدتين أقرب، وتعتبر من أسباب قطع التقادم في هذه الحالات كل مطالبة كتابية بالمبالغ والحقوق المالية السابقة سواء تقدمت بها الجهة الحكومية أو الموظف[1].

خامسا: تحديد الراتب الخاضع للاقتطاع

إذا كان راتب الموظف هو اقتطاع مالي شهري من خزينة الدولة نظير تأديته لوظيفة عمومية، لكن يبقى التساؤل حول المرتب الخاضع للاقتطاع، هل هو الراتب الأساسي، أم الراتب الرئيسي، أم الراتب الأساسي الإجمالي، أم هو الراتب الإجمالي أو الكامل؟

أ- الراتب الأساسي

الراتب الأساسي في القانون الجزائري يمثل الراتب المقابل للواجبات القانونية الأساسية للموظف أي يتحدد بالرقم الاستدلالي الأدنى للصنف، أما في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 فهو يمثل الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام وظيفته التي يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت[2]، أما في القانون الليبي رقم 12 لعام 2010 فعرّف المرتب الأساسي بأنه: هو المقابل المقرر للوظيفة التي يشغلها الموظف بالوحدة الإدارية حسب جدول المرتبات المعمول بها بما يتناسب والجهد المبذول في انجاز واجبات الوظيفة وحجم المسؤوليات المترتبة على القيام بأعبائها[3].

ب- الراتب الرئيسي

يقصد بالراتب الرئيسي في القانون الجزائري هو الراتب الأساسي الذي يتحدد بالرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضاف إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها، وينتج من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية التي تقدر بـ 45 دج، أي أنه يمثل الراتب الأساسي وتعويض الخبرة المهنية[4].

---

(1)- المادة 21 من مرسوم بالقانون رقم 15 لعام 1979 في شأن الخدمة المدنية في الكويت.

(2)- المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته.

(3)- المادة 5 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2010.

(4)- التعليمة رقم 10 المؤرخ في 16 جانفي 2019.

ج- الراتب الأساسي الإجمالي

ينص نظام الخدمة المدنية الأردني[1] على ما يلي:" الراتب الاساسي الاجمالي: هو الراتب الاساسي مضافاً اليه علاوة غلاء المعيشة".

د- الراتب الاجمالي

يعني الراتب الاجمالي أو الكامل في نظام الخدمة المدنية الأردني:" هو الراتب الأساسي الاجمالي مضافاً اليه جميع العلاوات الشهرية المحددة بموجب أحكام هذا النظام[2]، أما القانون العماني فيسميه بالراتب الكامل وهو الراتب الأساسي مضافا إليه البدلات بالفئات وطبقا للضوابط والشروط التي تحددها اللائحة[3]، في حين يسميه القانون المصري بكامل الأجر وهو:" كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفي وأجر مكمل[4]، أما في القانون القطري فيسمى بالراتب الإجمالي وهو: الراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات المقررة بموجب أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية أو عقد التوظيف [5]، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة يطلق عليه الراتب الاجمالي وهو:" الراتب الأساسي مضافا إليه ما يحصل عليه الموظف من علاوات وبدلات[6]، أما القانون الليبي النافذ السابق ذكره فأطلق عليه لفظ المرتب مجرد من أي كلمة مضافة وعرفه بأنه: هو المرتب الأساسي مضاف إليه سائر العلاوات والبدل والحوافز والمكافئات والمزايا المالية الأخرى المقررة بموجب التشريعات النافذة والتي تدفعها جهة العمل للعاملين بصورة مباشرة أو غير مباشرة[7].

من خلال ما سبق ذكره بشأن أصناف الرواتب التي تختلف من بلد لآخر يبقى التساؤل المطروح حول الراتب الخاضع للاقتطاع من هذه الأصناف الرواتب في حالة توقيف الموظف جوازيا أو وجوبيا.

---

(1)- المادة 2 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(2)- المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 وتعديلاته.

(3)- المادة 2 من قانون الخدمة المدنية العماني رقم 120 لعام 2004 وتعديلاته.

(4)- المادة 8/2 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

(5)- المادة 1 من قانون الموارد البشرية المدنية النافذ رقم 15 لعام 2016، أما في قانون إدارة الموارد البشرية القطري الملغى رقم 08 لعام 2009 فكان قد استثنى من مكونات الأجر الإجمالي بدل العمل الإضافي وبدل استخدام سيارة خاصة وهذا بحسب ما جاء في نص المادة 1 منه.

(6)- المادة 10/1 من قانون الموارد البشرية الاماراتي رقم 11 لعام 2008 وتعديلاته.

(7)- المادة 5 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2010.

الفرع الثاني: الراتب في حالة التوقيف الجوازي

التوقيف الجوازي هو إما توقيفا لمصلحة التحقيق أو لأغراض مصلحة العمل أو قد يكون توقيفا لأغراض المصلحة العامة، وهو إجراء خاضع للسلطة التقديرية لسلطة التعيين المختصة، ولتوضيح ذلك ينبغي علينا التعرض إلى تبيان القوانين التي نصت على صرف المرتب كاملا، ثم الدول التي نصت قوانينها على منح الموظف جزء من المرتب، ثم نتكلم عن تلك التي حرمت الموظف من راتبه مدة توقيفه عن العمل، وفي الأخير موقف بعض القوانين التي لم تبد موقفا حازما من مقدار الاقتطاع بل جعلته تحت رحمة قرارات التوقيف الصادرة عن السلطة التي لها صلاحية التعيين، أي أن مقررات التوقيف هي الفيصل في تحديد نسبة الاقتطاع من المرتب.

أولا: القوانين التي نصت على صرف المرتب كاملا

اتفقت بعض القوانين المقارنة على عدم ترتيب أي آثار قانونية على المرتب إذا كان الموظف موقوف عن العمل، ومن هذه القوانين نجد القانون الفرنسي، والقانون القطري، والقانون الكويتي، والقانون البحريني، والقانون الفلسطيني.

أ- في القانون الفرنسي

ينص القانون المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين رقم 83-634 على ما يلي:

" Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois". (1)

ترجمة هذا النص تفيد بأنه:" يحتفظ الموظف الموقوف (المعلق) بكامل مرتبه وبدل الإقامة، والمنح العائلية، والمنح العائلية الإلزامية، ويجب تسوية وضعيته الإدارية بصفة نهائية خلال مدة أربعة أشهر".

يستفاد من هذا النص بأن المشرع الفرنسي كان متساهلا مع الموظف الموقوف احتياطيا عن العمل بدليل أنه أبقى على راتبه كاملا مدة توقيفه عن العمل، وهذا في نظرنا موقف شجاع وحميد، لأن الاقتطاع من الراتب أو الحرمان منه قد يجعل العائلة أو الأسرة التي يعيلها هذا الموظف تتجرع بقساوة مرارة هذا التوقيف لا سيما إذا كان هو العائل الوحيد لها، فينقلب حال هذه العائلة رأسا على عقب وتسوء معيشتها

(1)- L'article 30/2 de La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, Modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019, article 10.

كثيرا جراء هذا الإجراء الاحترازي المستعجل والمفاجئ.

غير أن هذا الموظف الموقوف عن العمل يعود إلى ممارسة وظيفته بشكل عادي إذا انقضت مدة أربعة أشهر التي هي مدة التوقيف الاحتياطي دون أن يصدر من السلطة المختصة أي قرار بشأنه.

ب- في القانون العماني

لم يرتب القانون العماني أي أثر قانوني على مرتب الموظف الموقوف عن العمل لمصلحة التحقيق- دون المصلحة العامة- إلاّ في حالة تمديد مدة الايقاف، وعليه يحتفظ الموظف العماني بكامل راتبه خلال مدة توقيفه عن العمل التي لا تتجاوز ثلاثة أشهر، حيث ينص على ما يلي:" لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل، ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه، فإذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه"[1].

المفيد من هذا النص هو أن المشرع العماني احتفظ للموظف الموقوف عن العمل لدواعي مصلحة التحقيق براتبه كاملا مدة توقيفه احتياطيا عن العمل التي هي ثلاثة أشهر، والتي لا يمكن تمديدها إلاّ بقرار من مجلس المساءلة المختص، وفي هذه الحالة أي حالة التمديد يمكن للمجلس المساءلة المختص أن يقرر وقف صرف نصف راتبه، لأن كلمة يجوز الوارد ذكرها في نص المادة أعلاه تجعل أمر وقف صرف نصف الراتب جوازي لهذا المجلس، فإن شاء أوقف نصف الراتب وإن شاء منح له الراتب كاملا، ولا تعاد لهذا الموظف أنصاف الرواتب التي اقتطعت من راتبه إلاّ في حالات ثلاث هي: إذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام.

أما فيما يخص التوقيف عن العمل إذا اقتضت المصلحة العامة فنص المادة أعلاه واضح لا يقبل التأويل وهو عدم جواز توقيف الموظف عن العمل لدواعي المصلحة العامة لأن المشرع العماني قد أخذ بالتفسير الضيق لمصلحة التحقيق.

---

(1)- المادة 110 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

ج- في القانون القطري

ينص قانون الخدمة المدنية القطري على ما يلي:" للرئيس التنفيذي أن يوقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه الإجمالي"[1].

من خلال هذا النص نقول بأن القانون القطري لم يرتب أي أثر قانوني على مرتب الموظف الموقوف وقفا تحفظيا سواء لمصلحة التحقيق أو لأغراض المصلحة العامة، وعليه يحتفظ الموظف القطري في كلا الحالتين بكامل مرتبه مدة توقيفه المقدرة بثلاثين يوما، والتي لا يمكن تمديدها إلاّ بقرار من الهيئة التأديبية، فالأجر الإجمالي طبقا لنص المادة الأولى من نفس القانون هو الرتب مضاف إليه العلاوات والبدلات المنصوص عليها قانونا يستثنى منها بدل العمل الإضافي وبدل استخدام سيارة خاصة[2]،

د- في القانون الكويتي: ميّز القانون الكويتي رقم 15 لعام 1979 بين التوقيف عن العمل لدواعي المصلحة العامة وبين التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق، فلم يرتّب على التوقيف للمصلحة العامة أي أثر قانوني على مرتب الموظف المشمول بهذا القرار ويبقى الموظف محتفظا بكامل مرتبه مدة وقفه تحفظيا عن العمل لأن نص المادة كان واضحا وهو ايقاف نصف راتب الموظف الموقوف لدواعي مصلحة التحقيق دون ذكر المصلحة العامة أو أي مصلحة أخرى، وعليه فالموظف الموقوف لمصلحة التحقيق فقط هو الذي رتّب القانون على مرتبه أثراً قانونياً وهو الاحتفاظ بنصف الراتب لا غير، وفي حالة عدم ثبوت مسؤوليته أو عوقب بعقوبات خفيفة وهي الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن أسبوع يعاد له ما تم اقتطاعه من راتب، حيث نص على ما يلي:" يوقف الموظف عن عمله في الحالات التالية: إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك، ويكون الوقف بقرار مسبب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله، فإذا كان وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق أوقف صرف نصف مرتبه ولا يرد له إلاّ إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع"[3].

---

(1)- المادة 1/86 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

(2)- كان النص الملغى في ظل قانون الخدمة المدنية القطري رقم 1 لعام 2001 الوارد ذكره في المادة 87 محتواه كالآتي:" للوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة= التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه وبدلاته. ولا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة".

(3) - المادة 1/30 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 المعدل.

هـ- في القانون البحريني

ينص القانون البحريني على ما يلي:" يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ستة أشهر مع صرف الراتب خلال فترة الوقف، وذلك وفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية، ويكون الوقف بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم ومن السلطة المختصة بالنسبة لباقي الموظفين"[1].

أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية[2] فقد حددت ضوابط التوقيف الجوازي عن العمل كالآتي:

- يجب أن يتم اخطار الموظف بقرار الوقف عن العمل فور صدوره.

- على الموظف التوقيع على الاخطار بالاستلام، وفي حالة رفض الموظف التوقيع على هذا الاخطار يجب على الجهة المختصة بالإخطار اثبات رفض التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تمّ اخطاره قانوناً.

لم يرد في قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 35 لعام 2006 أي أثر على راتب الموظف الموقوف عن العمل[3] هذا السكوت دفع رجال القانون في هذا البلد إلى المطالبة بضرورة بيان الأثر الذي يلحقه قرار التوقيف عن العمل على الراتب درءاً لأي اجتهاد أو تأويل محتمل، وسعيا من المشرع البحريني لسد ثغرات القانون السابق ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال الخدمة المدنية قام بإصدار القانون رقم 48 لعام 2010 حيث سدّ هذه الثغرة من خلال نص المادة المذكور أعلاه حيث لم يرتب على قرار التوقيف عن العمل أي أثر على راتب الموظف الموقوف لمصلحة التحقيق فقط أين مكّنه في هذه الحالة من أن يتقاضى راتبه كاملاً مدة توقيفه عن العمل التي لا تزيد عن ستة أشهر، وإن كان المشرع البحريني قد تكلم عن دفع الراتب كاملا للموظف الموقوف عن العمل بدواعي مصلحة التحقيق فمن باب أولى-في نظرنا- أن يحتفظ للموظف الموقوف إذا اقتضت المصلحة العامة براتبه كاملا مدة ايقافه عن العمل، فإذا قامت الإدارة باقتطاع جزء من راتبه في هذه الحالة يكون عملها مخالفا للقانون، فعموم اللفظ يؤخذ بعموميته.

---

(1)- المادة 6/22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لعام 2010.

(2)- المادة 36/ ثالثا من اللائحة التنفيذية رقم 51 لعام 2012.

(3)- تنص المادة 61 من قانون الخدمة المدنية البحريني الملغى رقم 35 لعام 2006 على ما يلي:" يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ويكون الوقف بقرار مسبب من مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم و من السلطة المختصة بالنسبة لباقي الموظفين".

و- في القانون الفلسطيني

قرّر القانون الفلسطيني[1] عدم الانتقاص من راتب الموظف الموقوف عن العمل تحفظيا، حيث ينص على ما يلي:" يدفع للموظف الموقوف عن عمله راتبه كاملا فترة وقفه"[2].

مما سبق عرضه نقول بأن القوانين السابق ذكرها اتفقت جميعها على منح الموظف الموقوف تحفظيا عن العمل راتبه كاملاً مدة توقيفه، ومن ثم فهذه القوانين لم ترتب أثرا قانونيا على راتب الموظف الموقوف بصفة تحفظية، والشيء الوحيد الذى اختلفت فيه هو مبرر التوقيف عن العمل، فالقانون الفرنسي اعترف بدفع المرتب كاملا في حالة الخطأ المهني الجسيم، أما القانون العماني، والقانون القطر، والقانون البحريني، والقانون الفلسطيني فلم يرتبوا أي أثر قانوني على مرتب الموظف الموقوف تحفظيا لمصلحة التحقيق فقط دون المصلحة العامة، أما القانون الكويتي فقد انفرد بحكم خاص وهو عدم ترتيب أي أثر على المرتب إذا كان الموظف موقوف تحفظيا عن العمل لأغراض المصلحة العامة، أما التوقيف عن العمل لمصلحة التحقيق فقد رتّب عليه أثر قانوني وهو الاقتطاع من المرتب في حدود النصف، ويعاد له النصف الآخر من الراتب إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن أسبوع.

ثانيا: القوانين التي نصت على صرف جزء من المرتب" اقتطاع نصف الراتب"

من القوانين المقارنة التي رتبت على مرتب الموظف الموقوف تحفظيا آثارا نجد القانون الجزائري، والقانون المصري، والقانون العماني في حالة تمديد التوقيف عن العمل، والقانون الكويتي في حالة التوقيف التحفظي لدواعي مصلحة التحقيق، والقانون السعودي، والقانون الأردني، والقانون العراقي، والقانون اليمني، وإن كنا قد تعرضنا إلى موقف القانون الكويتي والقانون العماني فلا نعيد التعرض لهما مكتفيين فقط على القوانين التي لم نعرج عليها.

---

(1)- المادة 94 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998، والمعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005، الوقائع= الفلسطينية، عدد 53، الصادر بتاريخ 2005/04/23.

(2)- تنص المادة 93 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 على ما يلي: "عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه".

أ- في القانون الجزائري

تنص المادة 2/173 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

ثم أضافت الفقرة 2 من نفس المادة ما يلي:" إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه".

ما يلاحظ على نص المادة 173 بأن القانون الجزائري قد رتب على مرتب الموظف الموقوف عن العمل أثراً قانونياً يتمثل في منحه نصف راتبه الرئيسي مدة توقيفه المقدرة بخمسة وأربعون(45) يوما، أما إذا اتخذت بشأنه إحدى الحالات الآتي ذكرها فيسترجع الجزء الذي خصم من راتبه الأساسي، وهذه الحالات هي:

- إذا اتخذت بشأنه عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة،
- إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه.
- إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة(45 يوما) عملا بنص المادة 2/165 من الأمر رقم 06-03.

إلى جانب هذه الحالات الثلاثة أضاف القضاء الجزائري حالة أخرى وهي حالة عدم تبليغ المعني بمقرر العقوبة (الفصل) أو الإرجاع إلى الخدمة، ومن ثم فالقرار المطعون فيه بإغفاله هذا الإجراء يتعين إبطاله، ومتى كان كذلك استوجب إبطال المقرر الإداري المطعون فيه[1].

ب- في القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016[2] على ما يلي:" لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على 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.

---

(1)- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 56648 المؤرخ في25 مارس 1989، مشار إليه سابقا.

(2)- المادة 63 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يُتبع في شأنه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تُصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً فإذا بريء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإن جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يُتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر".

يستفاد من هذا النص بأن المشرع المصري قد منح للموظف الموقوف عن العمل نصف أجره ابتداء من تاريخ توقيفه، أما نصف الأجر المقتطع فلا يسترده إلا في حالة عدم عرض أمر صرف أو عدم صرف المتبقي من أجره على المحكمة التأديبية المختصة في غضون عشرة أيام من تاريخ التوقيف، وعلى المحكمة أن تفصل بقرار في أمر صرف أو عدم صرف المتبقي من أجره في مدة عشرون يوما من تاريخ رفع الأمر إليها وإلاّ صرف له أجره كاملا.

أما في حالات تبرئة الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بعقوبة الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، أما إذا اتخذت بشأنه عقوبات أشد من هاتين العقوبتين السالف ذكرهما- ماعدا عقوبة الفصل- فالكلمة تعود في تقدير مقدار الاقتطاع من الأجر للسلطة المختصة، أما إذا صدرت بشأنه عقوبة الفصل من الخدمة فتكون خدمته قد انتهت من تاريخ توقيفه عن العمل، ولا يطالب في هذه الحالة برد ما صرف إليه سابقا من أجر.

ج- في القانون العراقي

إن القاعدة العامة في التشريع العراقي حول مسألة اقتطاع الراتب من عدمه منصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الذي ينص على ما يلي:" يتقاضى الموظف مسحوب اليد أنصاف رواتبه خلال فترة سحب يده"[1].

(1)- المادة 18 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991، المؤرخ في 21 ماي 1991.

القاعدة العامة في هذا البلد هي أن يدفع للموظف الموقوف عن العمل أو مسحوب اليد نصف راتبه مدة توقيفه عن العمل التي هي ستون يوما، وما يؤخذ على القانون العراقي في هذه المسألة أمران، أولهما أنه لم يحدد معنى الراتب المعني بالاقتطاع هل هو الراتب الأساسي أو الإجمالي، وثانيهما هو أنه ساوي في دفع أنصاف الرواتب بين الموظف الموقوف جوازيا إما لمقتضيات التحقيق أو لدواعي المصلحة العامة(التوقيف التحفظي) وبين الموظف الموقوف وجوبيا(الحبس الاحتياطي).

كما يلاحظ على القانون العراقي كذلك أنه أغفل التنصيص على التوقيف عن العمل الناتج عن حبس الموظف تنفيذا لحكم قضائي، ففي هذه الحالة هل يحرم الموظف الموقوف عن العمل المحبوس تنفيذا لحكم قضائي من راتبه؟

يقول البعض[1] ونحن نؤيده أن التفسير المنطقي للنصوص يقودنا إلى أنه إذا كان المشرع قد رتب أثراً على التوقيف عن العمل لمقتضيات التحقيق والمصلحة العامة فمن باب أولى الاعتراف بهذا الأثر على التوقيف الوجوبي الناتج عن الحبس الموظف تنفيذا لحكم قضائي، غير أن التفسير المنطقي هذا يصطدم بما يعرف بالسند القانوني الذي إذا غاب غابت مشروعية القرار، وإذا وجد النص تحققت مشروعية القرار، وعليه فإن عدم ورود نص يعالج هذا الخلل يجعل الإدارة مقيدة بعدم التعرض إلى الراتب اقتطاعا أو حرمانا قبل معالجة هذا النقص الذي ينبغي تداركه مستقبلا.

د- في القانون اليمني

ينص قانون الخدمة المدنية في هذا البلد على ما يلي:" يتقاضى الموظف راتبه أثناء فترة التحقيق إذا استمر في عمله، أما إذا تم توقيف الموظف فانه يتقاضى نصف راتبه أثناء فترة التحقيق التي لا يجوز أن تتعدى (4) أشهر"[2].

ما يلاحظ على القانون اليمني هو أنه ميّز بين حالتين، حالة الموظف غير الموقوف المحال على التحقيق الذي يتقاضى راتبه كاملا إذا استمر في عمله، وحالة الموظف الموقوف عن العمل الذي يتقاضى أنصاف رواتبه مدة توقيفه التي هي أربعة أشهر.

هـ- في القانون السعودي

لم يرد في نظام تأديب الموظفين رقم 7 لعام 1391هـ نصا يبين آثار توقيف الموظف عن العمل لاسيما فيما تعلق بالراتب الشهري، هذا السهو قد تداركه نظام الخدمة المدنية حيث نص على ما يلي:"

---

(1)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، الأحكام القانونية لوقف الموظف، مرجع سابق، ص 347.

(2)- المادة 117/(ب) من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

يصرف للموظف المكفول اليد ومن في حكمه نصف صافي راتبه، فإذا برئ أو عوقب بغير الفصل يصرف له الباقي من راتبه، أما إذا عوقب بالفصل فلا يستعاد ما صرف له ما لم تقرر الجهة التي أصدرت قرار العقوبة غير ذلك"[1].

أما من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية فقد نصت على ما يلي:" يعتبر الموظف المحبوس احتياطيا في حكم مكفول اليد[2].

يصرف للموظف السعودي الموقوف تحفظيا أو المحبوس احتياطيا نصف راتبه، ويستعيد النصف الآخر من الراتب في حالتين، إذا تمت تبرئته أو إذا عوقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها قانونا عدا عقوبة الفصل، وفي حالة ما إذا صدر بشأنه عقوبة الفصل من الوظيفة فلا يسترد ما صرف له ما لم تقرر الجهة التي أصدرت قرار العقوبة غير ذلك.

و- في القانون الاتحادي الاماراتي

ينص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته لدولة الإمارات العربية المتحدة على ما يلي:" يجوز للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات-إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك- إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيا، وإيقاف صرف نصف راتبه لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من راتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات"[3].

يستفاد من هذا النص بأن الموظف الموقوف عن العمل احتياطيا لدواعي مصلحة التحقيق يقتطع من راتبه ما مقداره النصف خلال مدة توقيفه المقدرة بثلاثة أشهر، ولا يسترجع ما أوقف من راتبه إلاّ إذا تمت تبرئته أو حفظ التحقيق أو عوقب بإحدى العقوبات الخفيفة وهما لفت النظر أو الإنذار، أما إذا عوقب بعقوبة أشد من هاتين العقوبتين فأمر دفع ما تمّ اقتطاعه من الراتب فيخضع لتقدير لجنة المخالفات.

---

(1)- المادة 19 من نظام الخدمة المدنية رقم (م/49) الصادر في 1397/07/10هـ.

(2)- المادة 1/19 من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادر بقرار عن مجلس الخدمة المدنية رقم 1 بتاريخ 1397/07/27هـ.

(3)- المادة 86 من مرسوم بقانون رقم 11 لعام 2008 المعدل.

ز- في القانون السوداني

ينص قانون محاسبة العاملين على ما يلي:" يجوز للسلطة المختصة وقف العامل المتهم عن العمل إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك ويجوز أن يتضمن الأمر إيقاف نصف الأجر كحد أقصى إلى حين صدور نتائج التحقيق أو قرار مجلس المحاسبة علي ألا تجاوز مدة الإيقاف ستين يوماً يقدم خلالها العامل إلي مجلس المحاسبة المعني.

إذا انقضت مدة الستين يوماً دون تقديم العامل الموقوف للمحاسبة ولم يصدر المجلس المعني قراره يجب علي السلطة المختصة إلغاء أمر الإيقاف عن العمل وفك الجزء الموقوف من الأجر الكلي مع استمرار إجراءات المحاسبة"[1].

ثم أضاف كذلك بأنه:" إذا كان القرار بالبراءة فيجب أن يشتمل علي إلغاء أمر الإيقاف ورد الأجر الموقوف وإذا كان القرار بالإدانة يصدر المجلس ما يراه مناسباً من الجزاءات الواردة في المادة 27"[2].

لقد أورد القانون السوداني عبارة مصلحة المحاسبة عوضا عن مصلحة التحقيق، وعليه فالموظف الموقوف عن العمل لدواعي مصلحة المحاسبة(والأصح مصلحة التحقيق) يتقاضى راتبا لا يتجاوز النصف كحد أقصى وهذا الأمر متروك لتقدير السلطة المختصة التي يمكن أن تصدر قرارا بتوقيف الموظف عن العمل مع شموله بعدم دفع راتبه مدة توقيفه عن العمل التي هي ستون يوما، فالقاعدة هي أن القرار الصادر هو الذي يحدد مقدار الاقتطاع من راتب الموظف الموقوف عن العمل لدواعي التحقيق من عدمه، أما الاستثناء فهو اقتطاع نصف الراتب كحد أقصى.

ح- في القانون اللبناني

ينص قانون الخدمة المدنية اللبناني على ما يلي:" يمكن أن ينص المرسوم أو القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل، ويظل الموظف موقوفاً إلى إن يبث مجلس التأديب في آمره أو يعود المرجع الذي أحال على التأديب عن قرار الإحالة.

يحق للوزير إن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجالس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً، فإن لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم كاملة"[3].

---

(1)- المادة 1/17 و2 من قانون محاسبة العاملين في الدولة لعام 2007.

(2)- المادة 4/23 من قانون محاسبة العاملين في الدولة لعام 2007.

(3)- المادة 2/58 و3 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 لعام 1959 المعدل..

هذا القانون حددت حالات التي يدفع فيها نصف الراتب ومن هذه الحالات حالة الموظف الموقوف عن العمل، ولا يدفع له نصف الآخر إلاّ إذا برأه مجلس التأديب أو حكم عليه بعقوبة من الدرجة الأولى، أو إذا عدلت الإدارة عن احالته على مجلس التأديب بعد انقضاء 15 يوما على تاريخ ايقافه عن العمل[1]، أما الموظف الموقوف عدليا(مدنيا) بصفة احتياطية وعملا بالفقرة الثانية من نفس المادة فيتقاضى نصف راتبه، ولا يستحق النصف الآخر إلاّ إذا منعت محاكمته، أو إذا برئ أو حكم بعقوبة غير عقوبة الحبس[2].

كما نص هذا القانون على حالات التي يقطع فيها المرتب(الحرمان من المرتب)، ومن هذه الحالات حالة الموظف الموقوف عن العمل بقرار صادر من مجلس التأديب، يبدأ سريانه من اليوم الموالي لتاريخ ابلاغه بهذا القرار أو منذ تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل إذا حصل ذلك قبل أجراء التبليغ"[3].

ثالثا: القوانين التي جعلت نسبة الاقتطاع من الراتب خاضعة لقرار الإيقاف عن العمل

من القوانين المقارنة التي جعلت قرار التوقيف عن العمل هو الفيصل في تحديد نسبة الاقتطاع من الراتب نجد القانون المغربي، والقانون الموريتاني.

أ- في القانون المغربي

ينص النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية السابق ذكره على ما يلي:" والمقرر الصادر بتوقيف الموظف يجب إما أن ينص على أن المعني بالأمر يحتفظ بمرتبه طيلة مدة توقيفه، وإما أن يحدد قدر ما

---

(1)- تنص المادة 1/18 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته على ما يلي:" يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل نصف راتبه اعتبارا من يوم الذي يلي تاريخ إبلاغه المرسوم أو القرار القاضي بتوقيفه عن العمل، أو اعتبارا من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل إذا كان قد انقطع عنه قبل تبلغه المرسوم أو القرار، ولا يدفع له النصف الأخر إلا إذا برأه مجلس التأديب أو حكم عليه بعقوبة من الدرجة الأولى أو إذا عدلت الإدارة عن أحالته على مجلس التأديب بعد انقضاء خمسة عشر يوما على تاريخ إيقافه عن العمل ".

(2)- تنص المادة 2/18 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته على ما يلي:" يتقاضى الموظف الموقوف عدليا بصورة احتياطية بنصف راتبه، ولا يدفع له النصف الآخر إلا إذا منعت محاكمته، أو برئ أو حكم بعقوبة غير عقوبة الحبس".

(3)- تنص المادة 1/19 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959 وتعديلاته على ما يلي:" يقطع الراتب عن الموظف الموضوع خارج الملاك أو في الاستيداع، وعن الموظف الموقوف عن العمل بحكم من مجلس التأديب أو المصروف من الخدمة أو المحال على التقاعد، أو المستقبل، أو المعزول، وذلك اعتبارا من اليوم التالي لتاريخ إبلاغه المرسوم القرار، أو منذ تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل إذا حصل ذلك قبل أجراء التبليغ".

سيتحمله من الاقتطاع، وتستثنى من ذلك التعويضات العائلية التي يظل المعني بالأمر يتقاضاها بأكمله"[1].

الواضح من هذا النص بأن مقرر التوقيف عن العمل تحفظيا هو الذي يحدد مقدار الاقتطاع من عدمه.

ب- في القانون الموريتاني

ينص النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة على ما يلي:" ويبين القرار القاضي بتعليق الموظف ما إذ كان هذا لأخير يحتفظ، مدة تعليقه، بأجره كاملا، باستثناء العلاوات المتعلقة بممارسة وظائفه، أو يحدد النسبة المحجوزة من أجره التي لا يمكن أن تزيد علي نصف الأجر ويبقي الموظف مستفيدا في جميع الحالات من علاوات الأعباء العائلية، ويجب أن تتم نهائيا تسوية وضعية الموظف المعلق في أجل أقصاه أربعة أشهر اعتبارا من تاريخ نفاذ التعليق"[2].

ما يلاحظ على هذا النص هو أن المشرع الموريتاني جعل مقرر التعليق هو الذي يحدد ما إذ كان الموظف الموقوف عن العمل يحتفظ مدة توقيف عن العمل المقدرة بأربعة أشهر، براتبه كاملا باستثناء العلاوات المرتبطة بالوظيفة(المقصود به الراتب الرئيسي وليس الأجر)[3]، أو يبين ما سوف يقتطع منه بشرط ألا يتجاوز عتبة النصف(أي لا تتجاوز ما نسبته 50% من راتبه الأساسي)، أما المنح ذات الطابع العائلي فتدفع له كاملة مدة توقيفه.

يستفاد من عرض هذه النصوص القانونية المقارنة بأن مقررات التوقيف عن العمل الصادرة عن سلطات التعيين في هذين البلدين هي الفيصل في تحديد نسبة الاقتطاع من عدمه بالنسبة لراتب الموظف الموقوف عن العمل باستثناء المنح والتعويضات المقررة أو المستحدثة بموجب قانون، أما العلاوات والتعويضات العائلية فتدفع له كاملة من غير انقاص أو اقتطاع مدة التوقيف عن العمل التي هي أربعة أشهر في الدولتين.

---

(1)- المادة 2/73 من الظهير الشريف رقم 1.58.008، المؤرخ في 24 فيفري 1958.

(2)- المادة 2/13 من القانون رقم 93-09 المؤرخ في 18 جانفي 1993.

(3)- الأجر في هذا البلد يتكون من: راتب الأساسي مضاف له العلاوات وعلاوات الأعباء العائلية والتعويضات المقررة بموجب مرسوم(المادة 74 من قانون 93-09).

رابعا: القوانين التي نصت على الحرمان من كل الراتب مدة التوقيف عن العمل

بعض القوانين العربية كانت قاسية جدا على الموظف الموقوف عن العمل والسبب هو أنها حرمته من كل رواتبه أثناء مدة توقيفه عن العمل، وفي الحقيقة يعد هذا إجحافا في حقه وظلما للعائلة التي يعيلها، ومن هذه القوانين نجد القانون التونسي، والقانون الليبي.

أ- في القانون التونسي

ينص النظام الأساسي العام للأعوان الوظيفة العمومية السابق الإشارة إليه على ما يلي:" وإذا لم يعزل الموظف عند انتهاء أجل الثلاثة أشهر المذكورة أعلاه يكون له الحق في استرجاع كامل مرتبه الموافق لمدة الإيقاف بعد طرح المرتب الموافق لمدة الرفت المؤقت عند الاقتضاء"[1].

يفهم من هذه القفرة أن الموظف الموقوف عن العمل عن العمل بسبب إخلاله بالواجبات المهنية أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام يحرم مؤقتا من راتبه مدة توقيفه التي هي ثلاثة أشهر، ويحرم كلياً بعد انقضاء هذه المدة إذا صدر في حقه قراراً بالعزل، أما إذا صدر قرار يقضي بغير العزل من الوظيفة يمكنه استرجاع رواتبه كاملة بعد طرح المرتب الموافق لمدة الرفت المؤقت عند الاقتضاء متى صدرت في حقه عقوبة الرفت المؤقت لمدة ستة أشهر[2].

ب- في القانون الليبي

ينص قانون علاقات العمل سابق ذكره على ما يلي:" وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانة الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده يعاد إلى عمله ويدفع له مرتبه كاملا مدة الإيقاف"[3].

لم تشير هذه المادة في فقرتها الثالثة ولا حتى في الفقرتين السابقتين المشار إليهما أعلاه على مقدار الاقتطاع من الراتب أو أن يمنح له كاملا بل أشارت في فقرتها الأخيرة المذكورة أعلاه على أنه إذا برئ الموظف تأديبيا أو جنائيا أو لم تقم ضده أي دعوى سواء كانت تأديبية أو عمومية دفع له راتبه كاملا مدة توقيفه التي هي ثلاثة أشهر قابلة للتمديد من بقرار من مجلس التأديب، وعليه فالقراءة المتأنية لهذه

---

(1)- المادة 4/56 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983.

(2)- الرفت المؤقت لمدة اقصاها ستة أشهر مع الحرمان من الراتب هو عقوبة من الدرجة الثانية في القانون التونسي استنادا للفصل 51 من قانون 112 لعام 1983 المنقح بالقانون رقم 83 لعام 1997 المؤرخ في 30 ديسمبر 1997.

(3)- المادة 3/157 من القانون رقم 12 لعام 2010، المؤرخ في 28 جانفي 2010.

الفقرة تجعلنا نقول لا يمنح للموظف الموقوف من طرف الأمين المختص(الوزير) أو الكاتب العام أي راتب فترة توقيفه عن العمل المقدرة بثلاثة أشهر إلاّ إذا تمت تبرئته من التهمة المنسوبة إليه أو في حالة عدم إقامة الدعوى ضده.

ج- في القانون السوري

خلافا لما اشتمل عليه لقانون التونسي الذي علق راتب الموظف الموقوف عن العمل مدة توقيفه بصدور قرار العزل من عدمه، حيث إذا صدر قرار العزل من الوظيفة العمومية بعد انقضاء مدة ثلاثة أشهر التي هي مدة التوقيف عن العمل لا يسترجع الموظف الموقوف رواتبه المقتطعة، نجد القانون السوري رقم 50 لعام 2004 الذي ألغى القانون رقم 1 لعام 1985 قد رفض تماما – مثل القوانين التي سبقته [1]– الكلام عن استحقاق الراتب من عدمه مدة التوقيف عن العمل، وينص قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990[2] على امكانية منح الموظف الموقوف عن العمل سلفة على ما قد يستحقه من راتب تقدر بـ 80% من أجره الشهري المقطوع حيث أفضى بالقول:" مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة 90 من القانون رقم(1) لعام 1985 يجوز للمحكمة أن تقرر منح العامل مكفوف اليد سلفه على ما قد يستحقه من أجور بنسبة 80% من أجره الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني، وإذا ظهر نتيجة المحاكمة عدم استحقاق العامل أجرا عن المدة التي تقاضى عنها السلفة تسترد الجهة العامة ما تم تسليمه من استحقاقات العامل لدى مرجعه التأميني ومن سائر أمواله وفق أحكام قانون جباية الأموال العام"[3].

هذا القانون النافذ نص كذلك على ما يلي:"إن الطعن بقرار منح السلفة لا يوقف تنفيذه"[4].

ما يلاحظ على هذه القوانين المذكورة آنفا أنها منعت عن الموظف الموقوف الحصول على رواتبه مدة توقيفه عن العمل إلاّ إذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم مسؤوليته (البراءة) أو حفظ التحقيق أو عوقب بإحدى العقوبات البسيطة أو لم تقام الدعوى ضده.

---

(1)– قانون الخدمة المدنية الذي كان سائدا قبل صدور القانون رقم 1 المؤرخ في 1985/01/02 هو القانون رقم 135 لعام 1945 الذي حرم الموظف الموقوف عن العمل من كل راتبه، أنظر: العتوم منصور ابراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، دراسة مقارنة، عمان، مطبعة الشرق، ط1، 1984، ص 285.

(2)– قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 ألغى القانون السابق رقم 90 لعام 1962.

(3)– المادة 7/(أ) من قانون المحاكم المسلكية رقم 07 لعام 1990.

(4)– المادة 7/(ب) من قانون المحاكم المسلكية رقم 07 لعام 1990.

خلاصة القول أن الاختلاف في تقدير الراتب أو الأجر الذي يدفع كاملا للموظف الموقوف عن العمل أو الخاضع للاقتطاع في حدود النصف أو ثلاثة أرباعه يجعل مقداره يختلف من دولة إلى أخرى، فعلى سبيل المثال الراتب الخاضع للاقتطاع باستثناء مجمل المنح ذات الطابع العائلي في القانون الجزائري عملا بنص المادة 173 من أمر 06-03 هو الراتب الرئيسي الذي نصت عليه المادة 122 من نفس الأمر واعتبرته بأنه يمثل الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضاف إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها مضروب في قيمة النقطة الاستدلالية، أما في الأردن فإن راتب الموظف الموقوف عن العمل الخاضع للاقتطاع في حالة التوقيف الجوازي هو مجموع الراتب الأساسي وعلاواته دون المخصصات من أي نوع كانت، أما في مصر فهو الأجر لكن من غير تحديد هل هو الأجر الوظيفي أو الأجر المكمل أو كامل الأجر، أما موريتانيا فإن الراتب الخاضع للاقتطاع هو الأجر الذي يشتمل على الراتب الأساسي والعلاوات والتعويضات، وفي ليبيا هو الراتب الذي يشتمل على المرتب الأساسي وسائر العلاوات والبدل والحوافز والمكافئات والمزايا المالية الأخرى، وفي السعودية هو صافي الراتب، أما في المغرب فالراتب الخاضع للاقتطاع هو الراتب دون التعويضات الوظيفية أو المنح القانونية، ومن هنا فمقدار الاقتطاع من راتب الموظف الموقوف عن العمل يختلف من بلد إلى آخر بحسب مضمون الراتب وملحقاته ومشتملاته.

الفرع الثالث: الراتب في حالة التوقيف الوجوبي

نميز هنا بين ثلاثة حالات، أولى حالة الحبس الاحتياطي، والثانية هي حالة الحبس تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي، والثالثة حالة الحكم الناتج عن الحبس تنفيذا لحكم قضائي نهائي، وهذا اتباعا على النحو التالي:

أولا: في حالة الحبس الاحتياطي

من القوانين المقارنة التي تنص بوضوح على هذه الحالة نجد القانون المصري، والقانون الليبي، والقانون البحريني، والقانون الكويتي، والقانون السعودي، والقانون الاماراتي، والقانون القطري، والقانون العماني، أما القانون الجزائري وفي الأمر رقم 06-03 فأنه لم ينص علي هذه الحالة بل أوردها ضمن حالات تعرض الموظف للمتابعات الجزائية، أما التعليمة رقم 267 لعام 2016، والتعليمة رقم 09 لعام 2017، والتعليمة رقم 10، فقد أوردت هذه الحالة تحت غطاء التوقيف التحفظي بسبب متابعة جزائية، وهذا ما سوف نبينه الآن.

أ- في القانون الجزائري

يمكن للموظف المتابع جنائيا في ظل الأمر رقم 66-133 أن يحتفظ بجزء من المرتب لا يتجاوز النص ولمدة لا تتجاوز ستة(6) أشهر، وبعد انقضاء هذه المدة يوقف مرتبه كاملا[1]، أما في ظل المرسوم رقم 85-59 فيمكن للموظف المتابع جنائيا أن يحتفظ طوال مدة ستة(6) أشهر على الأكثر من تاريخ ايقافه عن العمل على إبقاء جزء من الأجر الأساسي لا يتجاوز ثلاثة أرباعه، أما إذا حصلت المتابعات بعد ارتكاب الخطأ المهني الجسيم الذي يمكن أن ينجر عنه التسريح فلا يتقاضى شيء[2].

على غرار القانونين الملغيين السابق ذكرهما لم ينص الأمر رقم 06-03 بوضوح على هذه الحالة بل وضع حالة عامة في المادة 174 هي التوقيف الفوري للموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، حيث مكنّه من الاستفادة من نصف الراتب مدة ستة(6) أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف، ومن ثم لا يجوز للإدارة الانقاص من نصف الراتب كأن تمنح له ثلث أو ربع الراتب مثلا.

يبدوا لنا من الوهلة الأولى أن النصوص السابقة ذكرها اعترفت بأن حق الراتب يخضع للسلطة التقديرية للإدارة المستخدمة، ولكن دون أن تبين كيفية الإقتطاع منه[3].

لقد أوضحت التعليمات السابق ذكرها أن من حالات التوقيف الوجوبي الذي سمته بالتوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية حالة وجود الموظف رهن الحبس، أو تحت الرقابة القضائية التي تمنعه من ممارسة مهامه، كما اعتبرت أن بداية سريانه هو من تاريخ تلقي الهيئة المستخدمة اخطارا من النيابة العامة بالشروع الفعلي في تحريك الدعوى العمومية، أو من تاريخ علمها يقينا بالمتابعة الجزائية في حالة عدم تلقيها اخطارا بذلك، وليس من تاريخ ايداع الشكوى من طرفها أو من طرف الغير، لأن الشكوى قد يلحقها الحفظ أو أن يصدر بشأنها أمر قضائي بانعدام وجه المتابعة.

تنص المادة 2/174 من أمر 06-03 بأن الموظف الموقوف بسبب متابعة جزائية يستفيد من راتب لا يتعدى النصف خلال مدة لا تتجاوز ستة(6) أشهر تسري من تاريخ التوقيف الوجوبي، وألزمت التعليمة السابقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين عندما تصدر قرارها بشأن التوقيف أن تحدد جزء من

---

(1)- المادة 66 من الأمر رقم 66-133.

(2)- المادة 131 من المرسوم رقم 85-59.

(3)- اعتبر المنشور رقم 5 السابق ذكره أن الضابط في تحديد الجزء المخصوم من الراتب هو وضعية الموظف، وفي الحقيقة إن هذا الضابط عام وشامل، وإن كنا نرى أن المقصود بها هو الوضعية المالية والإدارية دون الوضعية العائلية التي تبقى محفوظة لا يمسها الاقتطاع.

الراتب الذي يمكن الابقاء عليه لا يتعدى النصف، مع ضرورة النص عليه في قرار التوقيف في حينه، مع الاستمرار في تقضي مجمل المنح ذات الطابع العائلي طيلة فترة التوقيف.

كما اعتبرت التعليمة السابق ذكرها بأن الفترة الممتدة من تاريخ التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية إلى غاية تاريخ إعادة ادماجه تعتبر في كل الحالات فترة عمل غير مؤداه، وعليه لا تحسب كفترة خدمة فعلية سواء لتقاضي الراتب أو للترقية، وذلك مهما كانت نتيجة المتابعة الجزائية، هذا الحكم المطلق في غير محله بدليل أن فترة الستة الأشهر الأولى يتقاضى فيها الموظف الموقوف نصف راتبه فكيف يمكن اعتبارها فترة عمل غير مؤداة، وهذا خطأ وقع فيه من حرر هذه التعليمة، لذا لا يمكن في تقديرنا اعتبار كل المدة الممتدة من تاريخ التوقيف إلى غاية تاريخ إدماجه في منصب عمله أو في منصب آخر هي فترة عمل غير مؤداة بل تحسب فترة ستة أشهر الأولى فترة عمل أما الفترة التي تلي هذه الفترة هي التي تحسب بفترة عمل غير مؤداة لأن الموظف لا يتقاضى أي راتب خلالها.

ب- في القانون الفرنسي

لقد خوّل القانون الفرنسي رقم 83-634 المؤرخ في 31 جويلية 1983 المعدل للإدارة التي لها سلطتي التعيين والتأديب أن تخصم من مرتب الموظف المتابع جزائيا بما لا يتعدى نصف الراتب والمنح والبدلات باستثناء المنح المخصصة للأعباء العائلية فتصرف له كاملة[1].

ج- في القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا ... يوقف عن عمله بقوة القانون مدة حبسه، ويحرم من نصف أجره إذا كان الحبس احتياطيا أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي..."[2].

---

(1)-L'article 30/5 de La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose: ¨Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions, affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi peut subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée au deuxième alinéa. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.
En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions¨, ce article est modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019, article 10.

(2)- المادة 1/64 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016، المؤرخ في01 نوفمبر 2016.

الواضح من هذه الفقرة بأن الموظف المحبوس حبسا احتياطيا يدفع له نصف راتبه مدة توقيفه، ويتساوى معه في مقدار استحقاق الراتب الموظف الذي صدر في حقه حكم جنائي غير نهائي.

د- في القانون الليبي

ينص قانون علاقات العمل على ما يلي:" أما إذا كان الحبس احتياطيا فيوقف صرف نصف مرتب الموظف مدة الحبس على أن يصرف له النصف الآخر إن أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته"[1].

يستفاد من هذا النص بأن الموظف الموقوف نتيجة حبسه احتياطيا يصرف له نصف الراتب مدة حبسه، ولا يعاد له النصف الآخر إلاّ إذا برئ من تهم المنسوبة إليه.

هـ- القانون البحريني

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا يعتبر موقوفا عن عمله مدة حبسه و يوقف صرف نصف راتبه، وبعد انتهاء الحبس يصرف له ما سبق إيقافه إذا حفظ التحقيق أو حكم ببراءته"[2].

ما يلاحظ على هذا النص هو أن الموظف المحبوس حبسا احتياطيا يصرف له نصف الراتب، أما الجزاء الآخر المقتطع فلا يعاد له إلاّ إذا حفظ التحقيق أو تمت تبرئته.

و- في القانون الكويتي

ينص قانون الخدمة المدنية النافذ على ما يلي:" يوقف الموظف عن عمله في الحالات التالية: إذا حبس في دولة الكويت حبسا احتياطيا أو تنفيذا لحكم قضائي.

ويوقف صرف نصف مرتبه في حالة الحبس الاحتياطي على أن يرد له إذا انتهى التحقيق الذي حبس من أجله إلى عدم مسؤوليته وإلاّ حرم منه"[3].

ما يلاحظ على هذ النص هو أن الموظف العمومي الذي حبس في دولة الكويت سواء كان كويتيا أو من جنسية أجنبية يحتفظ بنصف راتبه مدة حبسه، على أن يسترد ما تمّ اقتطاعه إذا أفضي التحقيق إلى عدم مسؤوليته(البراءة)، أما إذا أثبت التحقيق مسؤوليته فلا يسترد ما خضم من الرتب، وبمفهوم المخالفة فإن الموظف الكويتي الذي يوجد خارج قطر وارتكب جريمة من جرائم القانون العام ووضع رهن

---

(1)- المادة 2/158 من القانون رقم 12 لعام 2010، المؤرخ في 28 جانفي 2010،

(2)- المادة 7/22 من مرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010، الصادر بتاريخ 2010/11/18 المعدل.

(3)- المادة 2/30 من مرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979، الصادر بتاريخ 1997/04/04 المعدل بموجب القانون رقم 9 لعام 2000.

الحبس الاحتياطي غير مخاطب بأحكام هذه المادة التي تبقى نافذة من حيث المكان في دولة الكويت حتى ولو كان مرتكب الجريمة موظف غير كويتي.

ز- في القانون السعودي

ينص نظام الخدمة المدنية على ما يلي:" يصرف للموظف المكفوف اليد ومن في حكمه نصف صافي راتبه فإذا برئ أو عوقب بغير الفصل يصرف له الباقي من راتبه، أما إذا عوقب بالفصل فلا يستعاد ما صرف له ما لم تقرر الجهة التي أصدرت قرار العقوبة غير ذلك"[1].

أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية فتنص على ما يلي:" يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد"[2].

يستفاد من هذه النصوص بأن الموظف الموقوف عن العمل بسبب حبسه احتياطيا يحتفظ بنصف الراتب مدة حبسه، على أن يسترد ما تمّ اقتطاعه إذا تمت تبرئته أو عوقب بغير الفصل، أما إذا صدر في حقه عقوبة الفصل من الخدمة فلا يسترد ما صرف له ما لم تقرر الجهة التي أصدرت قرار العقوبة غير ذلك"

ح- في القانون الاماراتي

ينص قانون الخدمة المدنية الاتحادي على ما يلي:" إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف راتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه""[3].

لقد حدد هذا القانون الحالات التي من خلالها يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من راتبه وذلك إذا حفظ التحقيق معه، أو إذا صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده، أو إذا تمت تبرئته من التهمة المنسوبة إليه، في حين نصت الفقرة الثانية على حالة عودة الموظف إلى وظيفته لكن دون أن يصرف له ما أوقف من راتبه وهذا في حالتين، الأولى إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف أو الأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية، والثانية إذا حكم

---

(1)- المادة 19 من نظام الخدمة المدنية رقم(م/49) لعام 1397هـ (1977م).

(2)- المادة 1/19 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 الصادر بتاريخ 1397/07/27هـ.

(3)- المادة 87 من مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر 2008.

عليه بغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ، حيث ينص هذا المرسوم على ما يلي:" كل موظف يحبس تنفيذا لحكم قضائي في دعوى مدنية، يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الاجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز للوزير إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر"[1].

ثم يضيف هذا القانون بالقول:" يُعامل الموظف الذي يحبس احتياطيا في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها – ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق– معاملة الموظف المنقطع عن العمل على أن تخصم مدة الانقطاع من رصيد إجازته فإن لم تكف اعتبرت تلك المدة إجازة بدون راتب"[2].

يستفاد من هذه النصوص القانونية الإماراتية ما يلي:

- إيقاف صرف راتب الموظف الموقوف عن العمل المحال إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه.
- يصرف للموظف المعاد إلى وظيفته ما أوقف من راتبه في حالات ثلاثة هي: إذا حفظ التحقيق معه، أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده، أو إذا تمت تبرئته من التهمة المنسوبة إليه.
- لا يصرف للموظف المعاد إلى وظيفته ما أوقف من راتبه في حالتين: إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف أو الأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية، أو إذا حكم عليه بغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ.
- يحرم الموظف الموقوف عن العمل والمحبوس تنفيذا لحكم قضائي في دعوى مدنية من راتبه الاجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز للوزير إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر، أما الموظف الذي يدان بحبس مدته لا تتجاوز ثلاثة أشهر فلا يجوز انهاء خدمته، وإذا انهى الوزير خدمته عدّ قراره
- يُعامل الموظف المحبوس احتياطيا في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها – ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق– معاملة الموظف المنقطع عن العمل.
- لا تدفع للموظف الموقوف عن العمل رواتبه فترة الايقاف إذا صدر قرار فصله من الخدمة، وتعتبر خدمته منتهية من تاريخ الايقاف.

---

(1)– المادة 1/89 من مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر 2008.

(2)– المادة 91 من مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر 2008.

– نصت المادة 88 على حالتي انتهاء خدمة الموظف وهما: إذا أدين بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو إذا أين بأي جناية أو جنحة أخرى و حكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر، أما المادة 2/89 فقد أسقطت جرائم الاخلاق من حالات عدم صرف ما أوقف من راتبه، وكأن المشرع الاماراتي يقول لنا إذا أدين الموظف بأي جنحة مخلة بالأخلاق يصرف له ما أوقف من راتبه وهذا تناقض ينبغي تداركه بتعديل المادة 2/89 والحاق جرائم الأخلاق بالجرائم المخلة بالشرف أو بالأمانة.

ط– في القانون القطري

ينص القانون القطري[1] على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطياً ... يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه.... ويتم صرف راتبه الإجمالي.... وعند عودة الموظف يعرض الأمر على الرئيس ليقرر ما يتبع بشأن مسؤولية الموظف التأديبية"[2].

يحتفظ الموظف المحبوس حبسا احتياطيا بكامل راتبه الإجمالي(الراتب الأساسي مضاف إليه العلاوات والبدلات المقررة بموجب أحكام القانون) مدة حبسه وهو بذلك يتشابه مع الموظف الموقوف عن العمل بصفة تحفظية، على خلاف الموظف المحبوس تنفيذا لأمر أو حكم قضائي الذي يوقف صرف نصف راتبه الأساسي لا الراتب الإجمالي كما سنرى لاحقا.

ي– في القانون العماني

ينص القانون العماني على ما يلي:" كل موظف يحبس احتياطيا على ذمة قضية يعتبر موقوفا عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف نصف راتبه عن هذه المدة، فإذا حفظ التحقيق أو لم يقض بإدانته صرف له ما أوقف من راتبه"[3].

يفهم من هذا النص بأن الموظف الموقوف عن العمل بسبب وجوده رهن الحبس الاحتياطي يحتفظ بنصف راتبه مدة حبسه، ولا يصرف له الجزاء الباقي المقطوع إلاّ إذا حفظ التحقيق أو تمت تبرئته من تهم المنسوبة إليه.

---

(1)– المادة 87 من قانون إدارة الموارد البشرية رقم 15 لعام 2016.

(2)– هي نفس المادة رقم 135 من القانون الملغى رقم 8 لعام 2009 مع بعض التعديلات بحيث سمي نصف الراتب الموقوف في حالة الحبس تنفيذا لأمر أو حكم قضائي بنصف الراتب الأساسي، وحذف عبارة " فإذا رأى عدم مسؤوليته صرف له نصف الراتب الموقوف صرفة" الوارد ذكرها في آخر المادة.

(3)– المادة 111 من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004.

بعد عرضنا لهذه النصوص القانونية المقارنة نقول بأن البعض من قوانين الدول المذكورة سابقا قد احتفظت للموظف الموقوف بسبب الحبس الاحتياطي بالرتب كاملا مثلما هو الحال في قطر التي كانت من الدول أكثر تسامحا مع الموظف المحبوس حبسا احتياطيا، وهناك دول قد منحت له راتبا لا يتعدى النصف لمدة لا تتجاوز ستة أشهر كما هو الحال في الجزائر، وكلمة "يمكن" الوارد ذكرها في بداية الفقرة الثانية من نص المادة 174 من أمر 06-03 وعبارة "لا يتعدى النصف" المنصوص عليها في نهاية الفقرة تفيد بأن الإدارة التي يتبعها الموظف لها السلطة التقديرية في تقدير الراتب المدفوع كأن تدفع له النصف أو أقل منه كالربع أو السدس أو الثمن، أو لا تدفع له شيء، لذا كان على المشرع الجزائري أن ينص صراحة وبشكل واضح ومحدد على مقدار الراتب المدفوع للموقوف عن العمل بسبب الحبس الاحتياطي، لذا ينبغي اعادة النظر في الفقرة الثانية من المادة 174 بشكل يفيد مقدار النصف لتصبح كالآتي:" يستفيد المعني بالإيقاف المنصوص عليه في الفقرة الأولى أعلاه نصف راتبه الرئيسي لمدة لا تتجاوز ستة(6) أشهر تحسب ابتداءً من تاريخ التوقيف عن العمل".

إن العبارة السابق ذكرها أوردها كذلك القانونين الفرنسي والفلسطيني عندما يحبس الموظف الموقوف عن العمل أو يحتجز مع صرف جزء من الراتب لا يتعدى النصف، فالملاحظة التي وجهناها للمشرع الجزائري نوجهها للمشرعين الفرنسي والفلسطيني.

من التشريعات المقارنة التي تنص على احتفاظ الموظف الموجود رهن الحبس الاحتياطي بنصف راتبه مدة توقيفه نجد القانون الفرنسي، والقانون المصري، والقانون الليبي، والقانون الموريتاني، والقانون العراقي، والقانون الكويتي، والقانون البحريني، والقانون العماني، والقانون السعودي، ولا يعاد له صرف ما أوقف من راتبه(النصف الآخر) إلاّ إذا حفظ التحقيق أو حكم براءته من التهم المنسوبة إليه، أو تقرر لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده.

كما أن هناك دول أخرى قد نصت على ايقاف صرف راتب الموظف الموجود رهن الحبس الاحتياطي إلى حين صدور حكم قطعي في الجريمة المنسوبة إليه كما هو منصوص عليه في القانون الاماراتي، والقانون التونسي.

في الحقيقة أن صرف نصف الراتب للموظف الموقوف عن العمل بسبب حبسه احتياطيا مدة توقيفه هو الأسلوب الأحق بالإتباع- في نظرنا- لأنه يحقق أكبر عدالة في المجتمع الوظيفي، فالموظف الموقوف توقيفا جوازيا أو تحفظيا قلنا أن العدالة تقتضى أن يحتفظ بكامل راتبه الأساسي، وتحقيق العدالة في حالة التوقيف الوجوبي الناتج عن الحبس الاحتياطي تقتضى أن يصرف له في هذه الحالة نصف

راتبه الأساسي إلى أن يصدر الحكم القضائي النهائي، لا أن يحفظ له جزء من الراتب لا يتعدى النصف مدة ستة أشهر، لأنه شتان بين أن يتقاضى الموظف المحبوس حبسا احتياطيا نصف الرتب الأساسي، وبين أن يتقاضى راتباً لا يتعدى النصف، أما إذا حفظ التحقيق أو لم يقض بإدانته صرف له ما أوقف من راتبه.

ثانيا: في حالة الحبس تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي

من القوانين المقارنة التي نصت على هذه الحالة نذكر القانون المصري، والقانون الكويتي، والقانون العماني.

أ- القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس... تنفيذا لحكم جنائي يوقف عن عمله بقوة القانون مدة حبسه، ويحرم من نصف أجره إذا كان... تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي..." [1].

عندما شرحنا النص سابقا قلنا بأن المشرع المصري سوى بين الموظف الموقوف عن العمل جراء حبسه حبسا احتياطا وبين الموظف الذي صدر في حقه حكما غير نهائي في الراتب فكلاهما يأخذان نصف الراتب، والحكم غير النهائي هو الحكم الذي لايزال الطعن فيه بالطرق الطعن العادية ممكنا سواء بالاستئناف أو بالمعارضة، على خلاف الحكم النهائي الذي لا يقبل الطعن بالطرق الطعن العادية ويقبل الطعن فقط بالطرق غير العادية.

ب- في القانون الكويتي

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" أما في الحبس تنفيذا لحكم قضائي فيوقف صرف ثلاثة أرباع مرتبه إذا كان الحكم غير نهائي ولا يرد له إلاّ إذا انتهت المحاكمة إلى عدم مسؤوليته"[2].

يفهم من هذا النص بأن الموظف في دولة الكويت سواء كان من جنسيتها أو من جنسية أجنبية وصدر في حقه حكما غير نهائي يدينه بالحبس تنفيذا لحكم قضائي غير النهائي يدفع له واحد من أربعة أما ثلاثة أرباع الراتب فتبقى محجوزة لا يستردها إلاّ إذا برئ من التهم المنسوبة إليه.

ج- في القانون العماني

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يصدر ضده حكم جزائي غير نهائي في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، يعتبر موقوفاً عن عمله ويوقف صرف نصف راتبه حتى يصير

---

(1)- المادة 1/64 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- المادة 30 فقرة ما قبل الأخيرة من مرسوم بقانون رقم 15 لعام 1979.

الحكم نهائياً ، فإذا ألغيت العقوبة أو لم يقض بإدانته صرف له ما أوقف من راتبه"[1].

ما يلاحظ على هذا النص هو أن المشرع العماني ربط التوقيف عن العمل الناتج عن حكم قضائي غير نهائي بارتكاب جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة، إذ نجده أطلق وصف جناية ثم ألحقها بكل جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة، ونحن نعلم بأن الجناية نوع من أنواع الجرائم فهل قصد المشرع بالجريمة المخلة بالشرف وبالأمانة جنح ذات هذا الوصف دون سواها من الجنح الأخرى، في تقديرنا أن المشرع العماني كان يقصد ارتكاب كل الجنايات مهما كان صنفها أو الجنح مخلة بالشرف أو بالأمانة دون باقي الجنح الأخرى، حيث قرر لمرتكبيها من الموظفين قطع نصف رواتبهم حتى يصدر الحكم النهائي في ذلك، ولا تعاد لهم أنصاف رواتبه المقطوعة إلاّ إذا ألغيت العقوبة أو تمت تبرئتهم من التهم المنسوبة إليهم.

إن المتتبع للنصوص القانونية المقارنة التي تعنى بالوظيفة العمومية أو بالخدمة المدنية سواء في فرنسا أو الجزائر أو الدول العربية باستثناء مصر والكويت وعمان لم ترتب على التوقيف عن العمل أي أثر إذا حبس الموظف تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي، وهذه المسألة تحتاج إلى تنظيم، ولا نكتفي فقط بالقول من يحال على القضاء لارتكابه جريمة من جرائم القانون العام يحبس ويقتطع من راتبه كذا، لأن الحبس قد يكون احتياطيا أو تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي أو تنفيذا لحكم نهائي أو قطعي، بدليل أن مقدار التأثير الذي يلحق التوقيف بسبب الحبس تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي مختلف فيه حتى في الدول التي ذكرته، ففي مصر وعمان فإن مقدار الاقتطاع في هذه الحالة هو النصف أما في الكويت فهو ثلاثة أرباع الراتب، الأمر الذي يجعنا نقول بأن القانونين المصري والعماني كانا رحيمان من القانون الكويتي لأنهما راعا الحالة الأسرية للموظف العمومي في هذين الدولتين، يضاف إلى ذلك بأن المشرع العماني حصر الجرائم في الجنايات والجنح المخلة بالشرف والأمانة دون سواها من الجنح الأخرى أما القانونين المصري والكويتي فجاءا نصيهما بصيغة العموم يشملان الجنايات والجنح لكن من غير تحديد من هي الجنح التي يقتطع منها الراتب.

إن احتفاظ الموظف الموقوف عن العمل والمحبوس بحكم قضائي غير نهائي على نصف راتبه الأساسي إلى إن يصدر حكم قضائي نهائي هو الأسلوب الأجدر بالإتباع، ولا يرد له أنصاف رواتبه المقتطعة إلاّ إذا ألغيت العقوبة أو تمت تبرئته من التهم المنسوبة إليه.

---

(1)- المادة 113 من المرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004، المعدل بالقانون رقم 115 لعام 2007.

ثالثا: في حالة الحبس تنفيذا لحكم قضائي نهائي

تنص غالبية القوانين المقارنة على حرمان الموظف المحبوس حبسا نهائيا تنفيذا لحكم قضائي نهائي من راتبه مدة حبسه.

أ- في القانون الجزائري

قلنا سابقا بأن القانون الجزائري لم ينص بوضوح على هذه الحالة بل نص على حالة التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية، وقلنا بأن الموظف في هده الحالة يستفيد من جزء من راتب لا يتعدى النصف مدة 6 أشهر ابتداء من تاريخ الايقاف، وقد شرحنا هذا عندما تناولنا تأثير التوقيف بسبب وجود الموظف رهن الحبس أو تحت الرقابة القضائية على الراتب.

ب- في القانون الفرنسي

لم تنص المادة 30 من قانون 83-634 السابق ذكرها على حالة المحبوس تنفيذا لحكم جزائي نهائي، بل نصت على حالة الموظف الموقوف عن العمل بسبب ارتكابه جريمة من جرائم القانون العام الذي يخصم من راتبه بما لا يتعدى نصف الراتب دون أن تقيده بمدة زمنية معينة يحرم بعدها من كامل الراتب كما فعل القانون الجزائري التي حددها بستة أشهر وبعد انقضاء هذه المدة لا يحتفظ إلاّ بالمنح ذات الطابع العائلي.

ج- في القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس... تنفيذا لحكم جنائي يوقف عن عمله بقوة القانون مدة حبسه، ... ويحرم من كامل أجره إذا كان الحبس تنفيذا لحكم جنائي نهائي"[1].

هذه الفقرة واضحة الدلاية تفيد بأن الموظف المحبوس تنفيذا لحكم قضائي جنائي نهائي لا يصرف له رابته خلال مدة حبسه.

د- في القانون الموريتاني

ينص النظام الأساسي للموظفين على ما يلي: "يستفيد الموظف الذي لم يستأنف مزاولة وظائفه بسبب متابعته جنائيا من نصف الراتب المقابل لترتيبه القياسي كما يستفيد في كل الحالات من كامل علاوات الأعباء العائلية.

---

(1)- المادة 1/64 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016، المؤرخ في01 نوفمبر 2016.

ولا يتقاضى الموظف المسجون إثر إدانته نهائية، والذي لم يكن موضع إجراء عزل، أي أجر، ويبقي رغم ذلك مستفيدا من كامل علاوات الأعباء العائلية"[1].

يستفاد من هذا النص القانوني بأن الموظف المدان بحكم قضائي نهائي يحرم من راتبه مدة حبسه ما لم يكن قد صدر في حقه عقوبة العزل من الوظيفة.

هـ- في القانون الليبي

ينص قانون علاقات العمل على ما يلي:" كل موظف يحبس ... تنفيذا لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، فإذا كان الحبس تنفيذا لحكم جنائي سقط حقه من مرتبه طوال مدة الحبس، ولا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة[2].

يستقاد من هذا النص بأن الموظف الموقوف عن العمل والمدان بحكم قضائي جنائي يحرم من راتبه مدة حبسه، غير أن هذا النص لم يبين هل هذا الحكم القضائي الجنائي نهائي أو غير نهائي، ونظرا لوجود قاعدة أصولية تقضي بأن اللفظ العام يؤخذ على اطلاقه، نقول بأنه في كلا الحالتين يحرم الموظف فيهما عن راتبه مدة حبسه، ولا يجوز النظر في ترقيته أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة.

و- في القانون الكويتي

ينص المرسوم بقانون في شأن الخدمة المدنية على ما يلي:" وفي كل الأحوال يحرم الموظف من مرتبه عن مدة حبسه إذا كانت تنفيذا لحكم نهائي"[3].

يفهم من هذه الفقرة بأن الموظف في دولة الكويت يحرم من راتبه ولا يسترد منه شيء إذا صدر في حقه حكما جنائيا يدينه بصفة نهائية، وهذا بخلاف الموظف المحبوس حبسا احتياطيا الذي يتقاضى نصف الراتب أما الموظف المحبوس تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي فيصرف له ربع الراتب فقط كنتيجة حسابية لإيقاف صرف ثلاثة أرباع راتبه.

ز- في القانون البحريني

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس تنفيذا لحكم قضائي يعتبر موقوفا عن عمله ويحرم من راتبه ويجوز صرف راتبه لأسرته التي يعيلها إذا زادت فترة الحبس على ثلاثة أشهر على أن يقتطع من مستحقاته التقاعدية عند تقاعده، ويجوز إعادته إلى عمله بعد انقضاء المدة مع عدم

---

(1)- المادة 13 من النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة رقم 93-09، المؤرخ في 18 جانفي 1993.

(2)- المادة 1/158 من القانون رقم 12 لعام 2010، المؤرخ في 28 جانفي 2010.

(3)- المادة 30 فقرة أخيرة من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979، المؤرخ في 04 أفريل 1979.

الإخلال بالمسؤولية التأديبية عند الاقتضاء"[1].

يستفاد من هذا النص بأن المشرع البحريني قد رتب أثرا على راتب الموظف الموقوف عن العمل بسبب حبسه تنفيذا لحكم قضائي وهو الحرمان من راتبه مدة حبسه، وفي المقابل أجاز لعائلة الموقوف عن العمل أن تحصل على راتب معيلها إذا زادت فترة الحبس على ثلاثة أشهر على أن تعتبر دينا في ذمته المالية يقتطع من مستحقاته التقاعدية عند تقاعده، غير أنه يثار التساؤل كما يقول الأستاذ المتيوتي حول هذا الدين وكيف يمكن الاقتطاع من مستحقاته إذا انتهت علاقته بالوظيفة ولم تكن لديه مستحقات تقاعدية؟

في هذه الحالة يمكن للإدارة أن ترفع دعوى قضائية ضدا هذا الشخص لتطالبه بتلك المبالغ التي صرفت لعائلته[2].

ح- في القانون القطري

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يحبس ... تنفيذاً لأمر أو حكم قضائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ... ويوقف صرف نصف راتبه ... مع احتفاظه بالعلاوة الاجتماعية.

وعند عودة الموظف بعرض الأمر على الرئيس ليقرر ما يتبع بشأن مسؤولية الموظف التأديبية، فإذا رأى عدم مسؤوليته صرف له نصف الراتب الموقوف صرفه"[3].

تحدثنا سابقا وقلنا بأن المشرع القطري لم يرتب على توقيف الجوازي وكذلك على التوقيف الوجوبي الناتج عن الحبس الاحتياطي أي أثر على الراتب لأنه لم يجيز أي اقتطاع منه، وعليه يستفيد المعني من رابته كاملا مدة توقيفه، ولا يقتصر نطاق الحماية على الراتب فحسب بل يمتد إلى البدلات التي يستحقها والمنصوص عليها قانونا، أما الأثر الوحيد الذي رتبه المشرع على الراتب هو حالة التوقيف الوجوبي الناتج عن حبس الموظف تنفيذا لحكم قضائي[4]، ففي هذه الحالة يصرف للموظف الموقوف عن العمل نتيجة حبسه تنفيذا لحكم قضائي نصف راتبه أما العلاوة الاجتماعية فتدفع له كاملة طيلة مدة التوقيف.

---

(1)- المادة 8/22 من مرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010، الصادر بتاريخ 2010/11/18.

(2)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 344.

(3)- المادة 87 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016، الصادر في الديوان الأميري بتاريخ 2016/11/06.

(4)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 342.

ط- في القانون العماني

ينص قانون الخدمة المدنية على ما يلي:" كل موظف يسجن تنفيذا لحكم جزائي يعتبر موقوفا عن عمله مدة سجنه، ويحرم من راتبه الكامل عن هذه المدة، وذلك دون الإخلال بحكم المادتين (140/(و) - 149)[1].

وإذا ثبت أن الموظف يعول أحدا ممن تلزمه نفقتهم وأن راتبه هو مصدر معيشتهم الوحيد وذلك بموجب شهادة من وزارة التنمية الاجتماعية، صرفت الوحدة لهم بالطريقة التي تحددها اللائحة نصف راتبه الكامل، على أن يقسم بينهم بالتساوي في حال تعددهم، وذلك إلى أن يصدر قرار بإنهاء خدمته أو عودته إلى عمله وفقا للمادة 140/و.

يستفاد من هذه المادة بأن الموظف المسجون تنفيذا لحكم قضائي نهائي يحرم من كامل راتبه مدة توقيفه، وما على أفراد اسرته الذين يلزمهم راتب من يعيلهم باعتباره مصدر زرقهم الوحيد أن يتقدموا بطلب إلى وزير التنمية الاجتماعية من أجل استصدار شهادة تثبت ذلك، وفي هذه الحالة يمنح لهم نصف الراتب الذي كان يتقاضاه معيلهم يقسم بينهم بالتساوي في حال تعددهم يسرى إلى غاية صدور قرار انهاء الخدمة أو عودته إلى الوظيفة.

من خلال عرضنا لهذه النصوص القانونية المقارن نقول بأن المشرع القطري كان أكثر تسامحا وتساهلا مع الموظف الموقوف وجوبيا إذ أقر بصرف راتبه كاملا في حالة الحبس الاحتياطي، ويصرف له نصف الراتب في حالة الحبس تنفيذا لأمر أو حكم قضائي، وعند عودته لوظيفته يعرض الأمر على الرئيس الذي له السلطة في صرف الجزء الذي خصم منه إذا ثبتت عدم مسؤوليته أو يبقي على النصف الآخر المحجوز في خزينة الدولة.

كما نلاحظ بأن جل التشريعات المقارنة حرمت الموظف الموقوف نتيجة حبسه تنفيذا لأمر أو حكم قضائي نهائي من كامل راتبه مدة حبسه، والمنطق يقتضي ذلك، لكن قد يتضرر أفراد عائلة هذا الموظف الموقوف ويصبح حال معيشتهم صعب لاسيما إذا كان له أطفال متمدرسين أو لم يبلغوا سن الرشد الأمر الذي يحتم على المشرع أن يكون أكثر انسانية، ويمنح لهم مبلغا ماليا كل الشهر لمدة محددة كأن يكون نصف الرتب لمدة سنة واحدة قابلة لتجديد مرة واحدة على أن يتم استردادها في شكل إقتطاع شهري من راتب الموظف الموقوف بعد عودته لممارسة وظائفه في حالة إعادة إدماجه أو تمّ توظيفه من جديد في

---

(1)- المادة 112 من المرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004.

قطاع الوظيفة العمومية وكان القانون يسمح بذلك، أما إذا رُفض ادماجه أو لم يوظف من جديد فلا يلزم بإرجاع ما تم صرفه من خزينة الدولة لعائلته.

خلاصة القول أن صرف نصف الراتب للموظف الموقوف عن العمل سواءً بسبب حبسه احتياطيا أو تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي مدة توقيفه هو الأسلوب الأجدر بالإتباع- في نظرنا- لأنه يحقق أكبر عدالة في المجتمع الوظيفي، فالموظف الموقوف توقيفا جوازيا قلنا أن العدالة تقتضى أن يحتفظ بكامل راتبه، وتحقيق العدالة في حالة التوقيف الوجوبي الناتج عن الحبس الاحتياطي أو تنفيذا لحكم قضائي غير النهائي تقتضى أن يصرف له في الحالتين نصف الراتب الرئيسي إلى أن يصدر الحكم القضائي النهائي، ولا ترد له أنصاف الرواتب المقتطعة إلاّ إذا حفظ التحقيق أو لم يقض بإدانته في الحالة الأولى، أو إذا ألغيت العقوبة أو تمت تبرئته من التهم المنسوبة إليه في الحالة الثانية فيتم صرف إليه ما أوقف من راتبه، أما في حالة الحبس تنفيذا لحكم قضائي نهائي فالمنطق يقتضي وقف صرف راتبه الأساسي مدة حبسه أو سجنه يسري من تاريخ صدور الحكم القضائي النهائي باستثناء المنح ذات الطابع العائلي فتصرف له كاملة[1].

بعد استنفاذ عقوبة الحبس أو السجن ولم يصدر قرارا بعزله من الوظيفة العمومية يعرض أمرة على السلطة التأديبية لاتخاذ ما تراه مناسبا.

المطلب الثاني

مصير الراتب المخصوم واسترداده

نتطرق في هذا المطلب إلى مصير الجزء المخصوم من الراتب الذي يبقى في خزينة الدولة، هل يعاد دفعه للموظف الموقوف عن العمل أم يبقى في خزينة الدولة، ثم نذكر موقف التشريعات الوظيفية المقارنة من المنح والعلاوات ذات الطابع العائلي، ثم ننهي هذا المطلب بالحديث عن حالة استرداد ما سبق صرفه من راتب لصالح هذا الموظف ليعاد إلى خزينة الدولة.

الفرع الأول: مضمون الراتب المخصوم

لاسترداد الراتب المخصوم أو المقطوع حالات تختلف من قانون لآخر، لذا ينبغي علينا التعرض لحالات استراد الراتب المخصوم في الجزائر، وفرنسا، وبعض الدول العربية.

---

(1)- يقول الأستاذ بوطبة محمد: " كان من الأجدر بالمشرع أن يقرر احتفاظ الموظف الموقوف بسبب المتابعة الجزائية بكامل راتبه لمدة معينة، أو النص على حقه في الحصول على الحد الأدنى للأجور، أو النص على إعفائه من المنع من ممارسة نشاط مربح"، مرجع سابق، ص 214.

أولا: في الجزائر

ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 على ما يلي:" إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه"[1].

ما نلاحظه على هذا النص المتضمن حالات استرداد المرتب في حالة التوقيف الجوازي أو التحفظي ما يلي:

أ- يستفيد الموظف الموقوف تحفظيا عن العمل من كل حقوقه المالية والمعنوية لا سيما حقه في الترقية وفي المرتب وفي العطلة السنوية وهذا إذا توافرت إحدى الحالات الثلاثة الآتي ذكرها:

1- في حالة معاقبته بعقوبة أقل من الدرجة الرابعة.

2- في حالة براءته من التهم والأعمال المنسوبة إليه.

3- إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة.

4- إذا لم يُبلغ بمقرر عقوبة الفصل أو بمقرر ارجاعه إلى عمله[2].

ب- لم ينص الأمر رقم 06-03 على حالة استرداد ما صرف إلى الموظف خلال مدة التوقيف الجوازي أو الوجوبي(نصف الراتب) كما فعلت بعض القوانين المقارنة، لأن القاعدة تقضى بأن الراتب مقابل العمل، والموظف هنا موقوف عن العمل وقد منح له جزءا من الراتب فهل يسترده؟

ج- لم يرد في هذا الأمر نصا يعالج حالة وفاة الموظف الموقوف عن العمل، فإذا كان قد ذكر واقعة الوفاة كسبب من أسبا انتهاء الخدمة، فإنه أغفل عن تنظم هذه الحالة، هل يستحق هذا الموظف الموقوف أنصاف رواتبه الموقوفة؟ وماهي حقوقه في حالة وفاته قبل صدور القرار التأديبي أو الحكم القطعي في أمره؟

لقد أجابت بعض القوانين العربية المقارنة على هذه التساؤلات كما سنرى لاحقا.

---

(1)- المادة 3/173 من الأمر رقم 06-03.

(2)- هذه الحالة أوردها الاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية للمحكمة العليا بموجب القرار رقم 56648 الصادر بتاريخ 25 مارس 1989، مشار إليه سابقا.

ثانيا: في فرنسا

يحتفظ الموظف الفرنسي الموقوف عن العمل تحفظيا بكامل مرتبه، والمنح العائلية، وبدل الإقامة، والخدمات العائلية الإلزامية، وعليه فمسألة الراتب المخصوم خلال مدة الإيقاف الجوازي عن العمل غير مطروحة بالمرة لأن الراتب قد دفع كاملا من غير انتقاص أو اقتطاع، أما استرداد الراتب في حالة التوقيف الوجوبي فلم يعالجها المشرع[1].

ثالثا: في بعض الدول العربية

اختلفت القوانين العربية حول استرداد الراتب المخصوم وهذا راجع إلى طبيعة قرار التوقيف عن العمل ذاته هل هو قرار ينص على التوقيف الجوازي أم أنه قرار يتضمن التوقيف الوجوبي، فإذا كان جوازي يستعيد الموظف ما تمّ اقتطاعه من راتب إذا حفظ التحقيق أو تمت تبرئته أو إذا لم يبت في أمره في الآجال المنصوص عليها قانونا، أو إذا اتخذت في حقه عقوبات بسيطة مثل اللوم أو الانذار أو التوبيخ أو الخصم راتب لمدة قصيرة(أسبوع كأقصى حد).

أما الايقاف الوجوبي الناتج عن الحبس الاحتياطي ففيه اختلاف بين التشريعات المقارنة وهذا كالآتي:

- لا يصرف للموظف الموقوف عن العمل إلاّ نصف راتبه ولا يعاد له النصف الآخر إلى إذا حفظ التحقيق أو صدر حكماً ببراءته في القانون البحريني والقانون العماني، أو إذا ثبت عدم مسؤوليته في القانون الكويتي.
- لا يصرف للموظف الموقوف عن العمل أي راتب إلاّ إذا صدر حكم قطعي في الجريمة المنسوبة إليه، مثلما هو الحال في القانون الليبي.
- يصرف للموظف الموقوف عن العمل في دولة قطر راتبه كاملا مدة توقيفه.

الفرع الثاني: موقف القوانين المقارنة من المنح والعلاوات العائلية

أجمعت مختلف قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية المقارنة بأن الموظف الموقوف عن العمل يحتفظ بالمنح ذات الطابع العائلي، أي على الإدارة الاستمرار في دفع منحه العائلة شهريا، وعليه فلا تأثير لقطع الراتب كلياً أو جزئياً على المنح ذات الطابع العائلي، وهذا ما نص علـــيه القانـــون

(1)- L’article 30/1 de La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

لجزائري[1]، والقانون الفرنسي[2]، والقانون المغربي[3]، والقانون الموريتاني[4]، وهذا في نظرنا موقف وجيه وسليم من قبل المشرع لإعالة أسرة هذا الموظف الموقوف عن العمل، وقد يصبح هذا الموقف أحسن لو أبقت تشريعات الدول العربية لا سيما دول المغرب العربي–أسوة بالقانون الفرنسي– على استحقاق الموظف الموقوف تحفظيا عن العمل كامل مرتبه مدة توقيفه الجوازي، وأن يحتفظ على نصف راتبه الأساسي في حالة التوقيف الوجوبي بسبب الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذا لحكم قضائي غير نهائي، أما الموظف المسجون إثر إدانته بحكم نهائي ولم يكن موضع إجراء عزل، فلا يتقاضى أي راتب مدة توقيفه التي تمثل مدة حبسه، مع صرف المنح ذات الطابع العائلي.

الفرع الثالث: استرداد ما سبق صرفه من راتب للموظف الموقوف عن العمل

نتحدث في هذه الفقرات عن موقف القانون الجزائري والمقارن من مسألة استراد ما سبق صرفه من راتب لصالح الموظف الموقوف عن العمل تحفظيا.

أولا: في الجزائر

لم تنص قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة على حالة استرداد ما سبق صرفه من راتب للموظف الموقوف عن العمل وهذا في نظرنا أمر يحتاج إلى تنظيم، لأن الموظف الموقوف عن العمل الذي صدر لاحقا أمرا بفصله من الوظيفة العمومية هل يبدأ سريان قرار الفصل من تاريخ صدوره أو أنه يسري من تاريخ صدور قرار الايقاف عن العمل.

المتعارف عليه أن القانون يسري من تاريخ صدور تطبيقا لقاعدة الأثر الفوري لسريان كل قانون، ومن ثم فهو لا يسري على وقائع تمت في الماضي، وعليه فقرار الفصل من الخدمة يسري من تاريخ صدوره لا من تاريخ صدور قرار التوقيف عن العمل، ولما كان هذا هو السائد فإن الموظف المفصول من العمل في الجزائر لا يسترد منه ما سبق صرفه إليه من راتب.

ثانيا: في فرنسا

إذا كان الموظف الفرنسي الموقوف عن العمل يحتفظ بكامل مرتبه مدة توقيفه عن العمل فإن لا يسترد منه ما قد دفع إليه من رواتب كاملة حتى وإن صدر في حقه قرارا بفصله أو عزله من الوظيفة

---

(1)– المادة 173 و174 من الأمر رقم 06–03، المؤرخ في 15 جويلية 2006.

(2)– المادة 2/30 من القانون رقم 83– 634، المؤرخ في 13 جويلية 1983.

(3)– المادة 2/73 من الظهير الشريف رقم .1.58008، المؤرخ في 24 فيفري 1958.

(4)– المادة 13 من قانون 93–09 المؤرخ في 18 جانفي 1993.

العمومية لأن دفع الرواتب خلال مدة التوقيف المقدرة بأربعة أشهر هي من حقوق التي لا يجوز المساس بها.

ثالثا: في بعض الدول العربية

حاولت بعض قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية في بعض الدول العربية التعرض إلى مسألة استرداد ما صرف إلى الموظف مدة التوقيف عن العمل، فخلصت بعض هذه التشريعات إلى تحديد حالات الاسترداد في خمسة حالات والبعض الآخر حددها في أقل من ذلك، أما نحن ومن خلال تصفحنا لمحتوى هذه النصوص المقارنة فأننا نحدد حالات استرداد ما تم صرفة من رتب في الحالات الآتي ذكرها:

أ- في حالة عزل أو فصل الموظف الموقوف عن العمل.

في هذه الحالة إذا عوقب الموظف الموقوف عن العمل بعقوبتي الفصل أو العزل فإن خدمته في الجزائر تنتهي من تاريخ صدور قرار العقوبة، مع العلم بأن القانون الجزائري لم يتعرض لمسالة استرداد ما سبق صرفه من راتب، أما في بعض الدول العربية فإن خدمته تنتهي من تاريخ صدور قرار التوقيف، ولا يجوز أن يطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها في صورة جزء من الرواتب، أو بعبارة أخرى لا يسترد منه ما سبق أن صرف إليه من راتب، ومن هذه التشريعات العربية المقارنة التي تعرضت لهذه الحالة نجد القانون المصري الذي ينص في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" وعلى المحكمة التأديبة ... فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر"[1].

كما نص القانون الليبي رقم 12 لعام 2010 على هذه الحالة بالقول:" وفي جميع الأحوال لا يسترد من الموظف ما يكون قد صرف له من مرتبات وعلاوات وبدلات ومزايا مالية أخرى"[2]، أما القانون الأردني رقم 82 لعام 2013 فقد نص على ما يلي:" لا يستحق الموظف الذي صدر القرار بالاستغناء عن خدمته أو عزله من الوظيفة أي جزء من راتبه الأساسي وعلاواته اعتبارا من تاريخ احالته إلى المحكمة أو المدعي العام أو المجلس التأديبي، على أن لا يطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه الأساسي وعلاوته خلال مدة ايقافه عن العمل بمقتضى أحكام الفقرة(ب) من المادة 149 من هذا النظام"[3].

---

(1)- المادة 3/63 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016، المؤرخ في 01 نوفمبر 2010.

(2)- المادة 3/158 من قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010، المؤرخ في 28 جانفي 2010.

(3)- المادة 156 من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013، المؤرخ في 22 ديسمبر 2013.

إن كانت هذه القوانين الثلاثة قد نصت صراحة على عدم استرداد ما قد صرف للموظف الموقوف عن العمل من راتب فإن بعض القوانين الأخرى لم تنص صراحة على ذلك بل ذكرت هذه المسألة عندما ربطت قطع راتب الموقوف عن العمل بانتهاء الخدمة بسبب الفصل، فعل سبيل المثال نص القانون العراقي رقم 14 لعام 1991 على هذه الحالة بالقول:" إذا فصل أو عزل الموظف مسحوب اليد فلا يدفع له شيء من الراتب الموقوف بصرف النظر عما إذا كان فصله أو عزله يستند إلى هذا القانون أو أي قانون آخر "[1].

في حين ينص القانون الاتحادي الاماراتي رقم 11 لعام 2008 على ما يلي:" إذا صدر قرار الفصل من الخدمة بحق موظف موقوف عن العمل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الايقاف ولا تدفع له أية رواتب عن فترة الايقاف"[2]، وفي نفس السياق ينص القانون القطري رقم 15 لعام 2016 على ما يلي:" إذا قررت الهيئة التأديبية فصل الموظف وكان موقوفاً عن عمله، انتهت خدمته من تاريخ وقفه عن العمل، ما لم تقرر الهيئة التأديبية غير ذلك"[3]، أما القانون اللبناني فقد عدد في قانون 112 لعام 1959 حالات قطع الراتب ومنها حالة الموظف الموقوف عن العمل بقرار من مجلس التأديب، والذي يسري اعتبارا من اليوم التالي لتاريخ ابلاغه بقرار الايقاف[4].

باستقرائنا لهذه النصوص القانونية المقارنة نقول بأن القاعدة العامة هي الراتب مقابل العمل وبما أن الموظف قد غلت يداه عن ممارسة أعمال وظيفته فهو لم يقم بأي عمل مدة ايقافه عن العمل ومن ثمّ لا يتقاضى أي راتب، فالأصل إذا منح له جزء من الراتب واستنادا للقاعدة العامة السابق ذكرها ينبغي عليه رد الجزء من الراتب الذي صرف إليه، ولكن نظرا للاعتبارات الانسانية كما يقول بعض الفقه[5] خرج المشرع عن هذا الأصل وقرر بأنه لا يطلب من الموظف الموقوف عن العمل المفصول عن العمل رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه الأساسي وأي مبالغ مالية أخرى.

---

(1)- المادة 19/ أولا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991، المؤرخ في 21 ماي 1991.

(2)- المادة 92 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر 2008.

(3)- المادة 102 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016، المؤرخ في 06 نوفمبر 2016.

(4)- المادة 1/19 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لعام 1959، المؤرخ في 12 جوان 1959، الخاص بالموظفين.

(5)- ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 595.

ب- في حالة معاقبة الموظف الموقوف عن العمل بعقوبات ما عدا عقوبتي الفصل أو العزل من الوظيفة

إذا صدر في حق الموظف الموقوف عن العمل عقوبات خفيفة(اللوم أو الإنذار، أو التوبيخ) أو عقوبات أخرى ما عدا عقوبتي الفصل (التسريح) أو العزل(الطرد) مثل عقوبة الشطب من قائمة الترقية، أو عقوبة النقل فإن على الإدارة الالتزام بدفع أنصاف الرواتب الموقوفة من راتبه.

ج- في حالة براءة الموظف الموقوف عن العمل

إذا خلص التحقيق الإداري أو الجنائي إلى براءة الموظف الموقوف عن العمل وثبتت عدم مسؤوليته عن التهم المنسوبة إليه ردت إليه أنصاف رواتبه الموقوفة، أما إذا لم يصدر حكم قطعي بالبراءة فلا يجوز دفع أنصاف رواتبه الموقوفة.

د- في حالة الافراج عن الموظف الموقوف عن العمل

لا يحصل الموظف الموقوف عن العمل والذي شمله العفو والمفرج عنه بكفالة على أنصاف رواتبه الموقوفة إلا بعد صدور قرار قطعي من جهة قضائية، وهذا ما أقره مجلس الشورى العراقي بالقول:" لا تصرف أنصاف رواتب الموظف مسحوب اليد (الموقوف عن العمل) والمطلق سراحه بكفالة قبل صدور قرار قضائي بشموله بقانون العفو"[1].

هـ- في حالة وفاة الموظف الموقوف عن العمل قبل صدور قرار قطعي من الجهة المختصة.

في حالة حدوث واقعة الوفاة قبل صدور قرار من الجهة المختصة فإن أنصاف رواتبه الموقوفة تؤول أولا إلى من له استيفاء الحقوق التقاعدية أو إلى الورثة ثانيا وهذا كله طبقا لأنظمة التقاعد النافذة، وسنتحدث لاحقا عن هذه الحالة بإسهاب عندما نتناول واقعة الوفاة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظفين بما فيهم الموظف الموقوف عن العمل.

---

(1)- قرار مجلس الشورى العراقي رقم 3 لعام 2009 الصادر في 29 جوان 2009، متاح على الربط:
http://www.iraq-lg-law.org (13/06/2019 , 12h30)

المبحث الثالث

الآثار المعنوية للتوقيف عن العمل

يترتب عن التوقيف عن العمل آثار معنوية تتمثل في تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل وعدم قبول استقالته مدة توقيفه عن العمل وهذا ما سنبينه في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

تأجيل الترقية

قبل التعرض لموقف القانون المقارن من مسألة قبول أو رفض ترقية الموظف الموقوف عن العمل[1]، ينبغي علينا إعطاء مفهوما للترقية ثم نحدد أنواعها، وشروطها العامة، ونوضح صورها وهذا كالآتي.

الفرع الأول: مفهوم الترقية

الترقية لغة تفيد معنى الصعود والارتقاء، أما اصطلاحا فهي محل خلاف بين الفقهاء وهذا ما سنوضحه الآن.

أولا: التعريف القانوني

لم يعرف القانون الجزائري الترقية بل قام بذكر أنواعها في المادتين 106 و 107 من أمر 06-03 أين نص على الترقية في الدرجات والتي تتمثل في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصورة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم، أما الترقية في الرتب فتتمثل في الانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى منها.

أما القانون الأردني فقد ميّز بين الترفيع وتغيير الأوضاع والترقية، فالترفيع هو الانتقال من درجة إلى درجة عليا منها أو إلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة[2]، أما تغيير الأوضاع فقد يكون بعد حصول الموظف على مؤهل علمي يمكنه من تعديل وضعه من فئة الذي هو فيها إلى فئة أعلى في الدرجة المناسبة لذلك المؤهل، أما الترقية التي تكون من

---

(1)- أطلق القانون الموريتاني رقم 9 لعام 1993 لفظ "التقدم" على الترقية وهذا في المواد من 61 إلى 63، وميّز بين تقدم الرتبة وتقدم الدرجة.

(2)- المادة 77/(أ) من قانون رقم 82 لعام 2013.

رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في الوظائف الإشرافية والقيادية بعد توافر الوظيفة الشاغرة، واجتياز برامج خاصة أو تدريبية، يضاف لهما ضرورة اجتياز امتحانات تنافسية أو مقابلات أو كلتيهما[1].

كما ميّز القانون اللبناني بين التدرج والترقية والترفيع، حيث عرّف التدرج بأنه هو اكتساب الموظف بقوة القانون على درجة واحدة ضمن الفئة بشرط قضاء مدة أربعة وعشرون شهرا في درجة واحدة أو في درجة مماثلة لها تحسب من تاريخ التعيين أو تاريخ الحصول على زيادة في الراتب[2]، واعتبر الترقية بأنها تقرب موعد استحقاق التدرج بستة أشهر[3]، أما الترفيع فهو انتقال الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى ضمن الفئة نفسها، ومن فئة إلى فئة[4].

الاختلاف الحاصل بين التشريعات المقارنة حول المصطلح الأنسب الذي يفيد الارتقاء والصعود قد جعل مفهوم الترقية يختلف من دولة إلى أخرى لا من حيث الواقع العملي الممارس الذي ينبني على الارتقاء من رتبة إلى رتبة أعلى أو من درجة إلى درجة أعلى بل من حيث ضبط المصطلح الذي يفيد معنى الارتقاء والصعود في المهام والمسؤوليات لا مجرد الزيادة في الراتب فحسب.

ثانيا: التعريف القضائي

عرّف القضاء المصري الترقية بأنها:" كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني ويكون من شأنه تقديمه وتمييزه على أقرانه، ولذلك فالترقية تتحقق في كل حالة يتقيد فيها الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مدارج السلم والإداري، حتى لو لم يصاحب هذا التقليد أي نفع مادي للموظف المرقي"[5]، أما القضاء الكويتي فقد عرّفها بأنها:" تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري، إذ أن الترقية في معناها العام هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني"[6]، في حين عرّف القضاء العراقي الترقية بأنها:" هي الانتقال إلى وظيفة أعلى"[7].

---

(1)- المادة 89/(أ) و(ب) من قانون رقم 82 لعام 2013.

(2)- المادة 1/32 من قانون رقم 112 لعام 1959.

(3)- المادة 1/33 من قانون رقم 112 لعام 1959.

(4)- المادة 1/34 من قانون رقم 112 لعام 1959.

(5)- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 819، س 9 ق، 1965/11/21، مجموعة الأحكام التي يصدرها المكتب الفني لسنة الحادية عشر، ص41 ، مشار إليه في مرجع: خاطر شريف يوسف حلمي، مرجع سابق، ص 147.

(6)- حكم المحكمة الإدارية في الكويت رقم 1989/187 مؤرخ في 11 مارس 1990، مجموعة المبادئ القانونية، ج 5، ديسمبر 2007، ص 94.

(7)- فتوى مجلس شورى الدولة في العراق رقم 2005/22 منشور في مجلس شورى الدولة، إعداد صباح صادق جعفر

ثالثا: التعريف الفقهي

الترقية في نظر الفقه هي محل خلاف، فمنهم من يرى بأنها هي انتقال من رتبة أو درجة إلى رتبة أو درجة أعلى في السلم الإداري، وهناك من يرى بأنها هي ترفيع الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى أعلى من حيث المسؤوليات والواجبات، في حين يرى آخر بأنها هي انتقال من وظيفة أو درجة إلى وظيفة أو درجة أعلى في السلم الإداري، وهذه التعاريف تبين ذلك.

أ- في الفقه الغربي

يرى جانب من الفقه الغربي بأن الترقية هي:" تعيين الموظف في وظيفة أعلى من وظيفته الحالية بما يقترن بذلك من نمو في الاختصاصات وتغيير في الواجبات وزيادة في المسؤوليات ويصاحب هذا تغيير اللقب الوظيفي مع الزيادة في الأجر"[1].

في حين عرفها آخر بأنها:" انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى مقترنا بحصوله على درجة أعلى ومرتب أكبر كما تنطوي على زيادة في واجبات ومسؤوليات الموظف المرقى"[2].

كما عرفها آخر بأنها هي:" نقل الموظف إلى مركز وظيفي أعلى من المركز الوظيفي الذي كان يشغله قبل الترقية"[3].

في حين عرفها آخر بأنها هي:" اصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقبا جديدا وسلطات أوسع ومرتبات أعلى[4].

=الأنباري، ط1، 2007، مشار إليه في مرجع: على عبد الله أنسام، حماية حق الموظف في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 54، العراق، 2012، ص 267.

(1)-WHITE Leonard, introduction to the study of public administration, 4th edition, p 380.
مشار إليه في مرجع: جعفر محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 1996، ص 22.

(2)- PIQUEMAL(m), le fonctionnaire Droits et garanties , Paris, 1973, p 476.
مشار إليه في مرجع: على عبد الله أنسام، مرجع سابق، ص 266.

(3)-TORPEY William, Public Personal Management, new york, 1953, p 218.
مشار إليه في مرجع: جعفر محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 23.

(4)-WALINE, Droit Administrative, 7éme édition, 1957, p 777.
مشار إليه في نفس المرجع السابق، ص 23.

ب- في الفقه العربي

يرى بعض الفقهاء العرب بأن الترقية هي:" أن يشغل العامل(الموظف) وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية"[1].

في حين عرفها آخر بأنها:" انتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية، ويترتب على الترقية في الغالب زيادة في المرتب الذي يتقاضاه الموظف العام ناهيك عما تمثله الترقية من مزايا أدبية في حياة الموظف العام"[2].

في حين يرى جانب من الفقه بأن الترقية هي:" منح من يستولى الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استنادا إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار"[3].

كما عرّفها آخر بأنها:" نقل الموظف من وظيفة معينة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري"[4].

في حين يرى آخر بأنها:" انتقال الموظف إلى درجة أعلى من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة"[5].

كما عرّفها آخر بأنها:" اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي أن شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتميع بها في وظيفته السابقة"[6].

من خلال هذه التعاريف نقول بأن الترقية هي:" منح الموظف درجة أعلى من درجته الحالية، أو ترفيعه من رتبة معينة إلى رتبة أخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري".

---

(1)- أنظر: الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 454.

(2)- أنظر: شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 471.

(3)- أنظر: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119.

(4)- أنظر: عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، مرجع سابق ص 112.

(5)- أنظر: الطبطبائي عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص 216.

(6)- أنظر: جعفر محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الثاني: خصائص الترقية

يتميز نظام الترقية بالخصائص التالية:

أولا: لا تكون هناك ترقية بالمعنى الصحيح إلاّ إذا تمت ترقية الموظف العمومي إلى وظيفة أعلى في المسؤوليات والصلاحيات.

ثانيا: ترقية الموظف العمومي إلى رتبة أعلى مرتبط بتوافر شروط معينة لمن يستحقها وهي خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة، هذه السلطة مقيدة بعدم الانحراف في استعمال السلطة.

ثالثا: يستلزم في القرار الصادر بالترقية أن يتوافر فيه كل مقومات القرار الإداري السليم وإلاّ اعتبر قرار غير مشروع، هذا القرار يرد عليه السحب والإلغاء إذا ما شابه عيب من العيوب.

الفرع الثالث: أنواع الترقية

اشتملت القوانين المقارنة على عدة مصطلحات مشابهة لمصطلح الترقية ومن ذلك الترفيع، والتدرج، وتغيير الأوضاع، وهي في الحقيقة مصطلحات لا ترقى إلى المصطلح المتعارف عليه والشائع وهو الترقية، لذا كان لازما علينا أن نبين أنوعها وموقف القانون والفقه منها.

أولا: أنواع الترقية في نظر القانون والفقه

من خلال التعاريف السابقة نقول بأن الترقية على ثلاثة أنواع: ترقية في الرتبة، وترقية في الدرجة، وترقية في الوظيفة.

أ- الترقية في الرتبة

يقصد بالترقية في الرتبة (l'avancement de grade) : نقل الموظف العمومي من رتبة أدنى إلى رتبة ذات مستوى أعلى في ذات السلك الذي ينتمي إليه.

هذا النوع من الترقية يطلق عليه لفظ الترقية العمودية، بحيث نجد في القاعدة الرتب البسيطة ثم نبدأ في الصعود عموديا لنصل إلى الرتب الوسطى ثم الرتب العليا، أي كلما نصعد درجة يضيق الهرم الوظيفي، يضاف إلى ذلك بأن هذا النوع من الترقية يعتمد أساسا على معايير وأسس من أجل الترفيع إلى الرتبة العليا، ومن ضمنها:

- المؤهل العلمي المتحصل عليه.
- تكوين معترف به.
- إجراء امتحانات تحريرية أو شفهية أو مقابلات شخصية أو فحوصات مهنية.

– التسجيل في قائمة التأهيل للموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة في شغل الرتبة الجديدة في حدود نسبة محددة.

من أمثلة الترقية الرتبية نذكر ترقية متصرف إلى متصرف رئيسي أو مهندس إلى مهندس رئيسي، أو أستاذ مساعد "ب" إلى أستاذ مساعد "أ"...الخ.

ب- الترقية في الدرجة

يقصد بالترقية في الدرجة (l'avancement d'échelon): نقل الموظف العمومي من درجة أدنى إلى درجة التي تاليها مباشرة في السلم الإداري.

هذا النوع من الترقية يطلق عليه بالترقية الأفقية لوجود عدد محدد من الدرجات ينبغي الترفيع إليها كلما حاز الموظف على الأقدمية المطلوبة، ففي الجزائر هناك 12 درجة مرتبة ترتيبا أفقيا تصاعديا[1]، كل درجة لها حد أدنى ومتوسط وأعلى، بحيث يقابل كل درجة من هذه الدرجات نقاط استدلاله ينبغي أن تضاف إلى مجموع النقاط التي يتشكل منها راتبه الشهري.

هذا النوع وإن كان عند بعض الفقهاء أو في القوانين المقارنة نوع من الترقية[2] إلاّ أنه ليس كذلك عند البعض الآخر الذي يرى بأن الترقية الحقيقية هي الترقية في الرتبة أو في الوظيفة أما الترقية في الدرجة وإن كانت لها بعض المزايا المادية مثل رفع المرتب ولو بصفة نسبية فهي ليست ترقية بالمعنى اللغوي للترقية الذي يفيد الصعود والارتقاء لأنها لا تزيد في واجبات ومسؤوليات الموظف، لذا اعتبرها البعض على أنها علاوة لا ترقية[3].

ج- الترقية الداخلية

يقصد بالترقية الداخلية (l'avancement intérieure): الانتقال من سلك إلى سلك آخر يعلوه في نفس الشعبة، وهي بهذا تختلف عن النوعين السابقين اللذان لا يعترفان إلاّ بالترقية في نفس السلك.

---

(1)- في ظل المرسوم رقم الملغى 85-59 كان هناك عشرون(20) صنفا وعشرة(10) درجات للترقية في الدرجة، أما بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 07-03 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، حيث أصبح هناك 17 صنفا و7 أقسام فرعية خارج التصنيف، صدر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية، ع61، مؤرخ في 2007/09/30.

(2)- أنظر: أبو زيد مصطفى، الوجيز في القانون الإداري، ص 452، أنظر كذلك: عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 418-419.

(3)- أنظر: جعفر محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص24.

هذا النوع من الترقية يقوم على أساس فتح مسابقات خاصة بالموظفين لأجل ترقيتهم إلى سلك أعلى من السلك الحالي الذي ينتمون إليه أو الاستحقاق بالاختيار في حدود نسبة معينة، وهذا يشترط تخصيص عدد معين من المناصب الشاغرة التي يراد شغلها عن طريق الترقية الداخلية وأن يراعى في المترشح الجدارة، وفي المسابقة التنافس الشريف، ومن أمثلة الترقية الداخلية ترقية ملحق رئيسي للإدارة(سلك ملحقو الإدارة) إلى متصرف(سلك المتصرفون) أو تقني سامي(سلك التقنيون) إلى مهندس دولة(سلك المهندسون)، وهكذا.

إلى جانب هذه الترقيات هناك ما يعرف بالترقية في الوظيفة أو في منصب عالي l'avancement de poste supérieur والتي تعني تعيين الموظف العمومي في وظيفة أعلى من تلك التي كان يشغلها قبل ترقيته بناء على شروط ومقومات متوفرة في شخصه ومؤهلات تتطلبها الوظيفة الجديدة المرقي إليها، ومن أمثلة عن هذا النوع من الترقية نذكر ترقية أستاذ محاضر رئيس قسم إلى نائب عميد أو نائب عميد إلى عميد كلية، وترقية متصرف أو متصرف رئيسي من رئيس مصلحة بالجامعة إلى أمين الكلية العام أو من أمين الكلية العام أو مدير فرعي إلى أمين الجامعة العام، وهكذا...، هذا النوع من الترفيع لا يعد ترقية بالمعني الصحيح لأنه ترفيع ظرفي مرتبط أساسا بوجود المنصب المالي والولاء الشخصي، يضاف إلى ذلك امكانية تعيين غير الموظف في منصب عال.

ثانيا: أنواع الترقية في القانون الجزائري

نظّم الأمر رقم 06-03 أحكام الترقية في الفصل السادس من الباب الرابع من خلال المواد 106 إلى المادة 111 حيث نص المشرع الجزائري في المادتين 106 و 107 على نوعين من الترقية هما:

أ- **الترقية في الدرجات:** ومعناها عملا بنص المادة 106 من الأمر رقم 06-03 هي:" الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصورة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

ب- الترقية في الرتب: ومعناها وفقا لنص المادة 107 من نفس الأمر هي:" انتقال الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة".

هذا النوع من الترقية يطلق عليه لفظ الترقية العمودية، وتتخذ في القانون الجزائري حسب الكيفيات التالية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

– بعد تكوين متخصص.

– عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

– على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة، ولا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.

يستفاد من النصوص المنظمة لنظم الترقية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية النافذ في الجزائر ما يلي:

– تحدد نسب الترقية في الرتب وفقا للقوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع[1].

– الموظف الذي تمت ترقيته إلى رتبة أعلى معفى من التربص[2].

– الترقية من مجموعة(فوج) إلى مجموعة(فوج) أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 8 من الأمر رقم 06–03 تتوقف على متابعة تكوين معترف به أو الحصول على الشهادة مطلوبة[3].

الفرع الرابع: شروط الترقية

من الشروط العامة التي ينبغي على الإدارة مراعاتها عند ترقية الموظف سواء استنادا إلى معيار الترقية بالأقدمية أو باعتماد معيار الاختيار نذكر:

أ– شغور الدرجة أو الرتبة المرقى إليها

حتى تكون الترقية مقبولة من الناحية القانونية يجب أن تكون الدرجة أو الرتبة المرقى إليها خالية أو شاغرة وتتوفر على اعتماد مالي في ميزانية الوحدة الإدارية، وكل قرار يصدر خلاف هذا الوضع هو قرار معدوم لاستحالة توافر المحل الذي هو الوظيفة أو الدرجة المشغولة بموظف آخر.

ب– توافر شروط شغل الوظيفة الشاغرة في الموظف المراد ترقيته

من شروط شغل الوظيفة الشاغرة أن يتوافر في الموظف المراد ترقيته الشروط التي تضمنتها القوانين النافذة في كل قطاع، وعليه فهذا الشرط يفرض على الإدارة التأكد من توافر شروط الترقية في الموظف المعني بالترقية قبل اصدار مقرر الترقية لاسيما احترام المدة البينية المتمثلة في تلك المدة التي اشترطها القانون قبل الترقية وكذلك شرط النجاح في المسابقة.

---

(1) – المادة 110 من الأمر رقم 06 – 03.

(2) – المادة 108 من الأمر رقم 06 – 03.

(3) – المادة 109 من الأمر رقم 06 – 03.

ج- الترقية إلى الرتبة التي تعلوها أو إلى الدرجة الموالية مباشرة

يقصد بهذا الشرط أن تكون الترقية من رتبة إلى رتبة تعلوها مباشرة، أو من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة إلاّ إذا نص القانون على إعادة تعيين الموظف في رتبة أخرى[1]، أي يجب على الإدارة أن تحترم عن تفعيل الترقيات شرط عدم القفز على الدرجات أو الرتب، فمن غير المنطقي أن يقفز الموظف من استاذ محاضر "ب" إلى رتبة أستاذ دون المرور على رتبة أستاذ محاضر "أ"، أو من متصرف إلى متصرف مستشار دون المرور على رتبة متصرف رئيسي.

د- الترقية داخل السلك أو المجموعة أو الفئة المعين فيها الموظف

لكل شعبة أسلاك ولكل سلك مجموعة رتب وكل رتبة تتكون من أصناف، فمثلا شعبة الإدارة العامة لها خمسة أسلاك من هذه الأسلاك نجد سلك المتصرفين الذي يتكون من ثلاثة أصناف هم المتصرفون والمتصرفون الرئيسيون، والمتصرفون المستشارون، ففي نظام الترقية لا يرقى موظف إلاّ ضمن سلكه أو فئته التي تندرج فيها رتبة الموظف المراد ترقيته فمن غير المنطقي أن يرقى موظف الذي رتبته متصرف إلى مهندس رئيسي أو أن يرقى أستاذ إلى أستاذ استشفائي أو مدير مدرسة ابتدائية إلى مدير ثانوية وهكذا...

هـ- عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المتابع تأديبيا أو جزائيا

تحظر بعض القوانين المقارنة ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال على المحاكمة التأديبية أو الجنائية مدة الإحالة أو التوقيف، على أن تحجز له رتبته أو درجته الأعلى مدة محددة قد تكون سنة[2] أو سنتين، أما إذا تجاوزت المحاكمة لأكثر من ذلك وصدر في حقه حكما بالبراءة أو عوقب

---

(1) – صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 2016/11/02 يعدل بعض أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 2008/01/19 المتضمن النظام الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية والذي سمح لبعض الموظفين من اعادة تعيينهم في رتب أعلى متخطيين أكثر من رتبة في سلك أو الانتقال من سلك إلى آخر مثلما هو الحال في إعادة تعيين موظف كان يشغل عون إدارة إلى متصرف محلل بعد حصوله على شهادة الماستر بعد توظيفه كعون إدارة، وهناك أمثلة أخرى جاء بها هذا المرسوم التنفيذي المعدل.

(2)- مدة حجز الوظيفة استنادا لنص المادة 87 من قانون العاملين المدنيين في الدولة الملغى رقم 47 لعام 1978 تقدر بسنة، أما في القانون النافذ رقم 81 لعام 2016 فلم ينص على حجر وظيفة العامل لمدة محددة بل نص في المادة 3/65 على عدم جواز تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل لأكثر من سنتين، وحسنا فعل المشرع ذلك لأن الإيقاف عن العمل قد يطول أكثر من سنة وهذا في غير صالح هذا الموظف.

بعقوبات خفيفة[1] وجب ترقيته اعتبارا من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يحال إلى المحاكمة، ويمنح له راتب الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ[2].

الفرع الخامس: موقف القوانين المقارنة من قبول أو حظر ترقية الموظف الموقوف عن العمل

اختلفت القوانين المقارنة بشأن الآثار التي يرتبها قرار توقيف الموظف عن العمل بالنسبة إلى ترقيته في الوظيفة أو في الرتبة أو في الدرجة، فمنها من أقرت صراحة بهذه الآثار التي يرتبها قرار التوقيف، ومنها ما لم تفصح بصفة صريحة بهذه الآثار أي أنها سكتت على التنصيص في متن قوانينها على أثر التوقيف عن العمل على الترقية، وعليه نقول هل يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل إذا حان وقت ترقيته باعتماد معايير الترقية لاسيما معيار الترقية بالأقدمية أو الكفاءة؟

للإجابة عن هذا التساؤل نتعرض بداية إلى موقف القوانين التي تجيز تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل، ثم نعرج فيما بعد إلى تبيان موقف القوانين المقارنة التي لم تفصح بصفة صريحة على أثر التوقف على الترقية.

أولا: قوانين تجيز ترقية الموظف الموقوف عن العمل

من القوانين التي لم تنص على أثر التوقيف عن العمل على ترقية الموظف العمومي نجد القانون الجزائري، والقانون الفرنسي، والقانون العراقي، والقانون السوري، والقانون السعودي، والقانون الفلسطيني، والقانون الإماراتي، وهذا ما سوف نبينه الآن.

أ- في القانون الجزائري

لم ينص القانون الجزائري على حظر ترقية الموظف خلال فترة التوقيف الوجوبي عن العمل كما فعلت بعض التشريعات المقارنة[3]، على خلاف التوقيف الجوازي عن العمل حيث حسمت المادة 3/173 من الأمر رقم 06-03 هذا الجدل واعتبرت أنه في حالة اتخاذ في حق الموظف الموقوف عن العمل تحفظيا عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا

---

(1)- من العقوبات الخفيفة الوارد ذكرها في القانون المصري رقم 81 لعام 2016 نجد الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام، أما في الجزائر فالخصم من المرتب الناجم عن التوقيف لمدة تتراوح من 4 أيام إلى 8 أيام عقوبة جسيمة من الدرجة الثالثة.

(2)- المادة 2/65 من قانون الخدمة المدنية النافذ رقم 81 لعام 2016.

(3)- راجع على سبيل المثال المادة 100 من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لعام 2016، والمادة 162 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2012.

لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه، ومن هذه الحقوق نجد حق الترقية.

إن الموظف الموقوف عن العمل جوازيا والذي اتخذت في حقه عقوبة من الدرجة الرابعة وهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، أو التسريح، يفقد نصف راتبه الرئيسي ولا ينظر في ترقيته، وقد اعتبر القانون الجزائري الشطب من قائمة التأهيل عقوبة من الدرجة الثانية عملا بنص المادة 2/163 من الأمر رقم 06-03، أما المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 فقد أشارت على أن الترقية في الدرجة بقوة القانون تتم في المدة القصوى مع مراعاة المادة 163 من أمر 06-03[1]، أي أن الموظف الذي اتخذت في حقه إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 المذكورة سابقا لا تتم ترقيته في المدة القصوى(42 شهرا)، بل تؤجل ترقيته إلى حين، هذا النص يمنع ترقية الموظف في الدرجة الموالية دون الترقية في الرتبة، كما أنه جاء عاما ينص على عدم النظر في ترقية الموظف إلى درجة أعلى في ميعادها القانوني الذي لا يتجاوز 42 شهرا إذا ما اتخذت في حقه إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من غير تحديد لدرجة العقوبة، مخالفا بذلك ما جاء في نص المادة 173 الذي أقر بعدم ترقية الموظف الذي صدرت فيه إحدى عقوبة الدرجة الرابعة فقط.

لقد أغفلت التعليمتين رقم 267 ورقم 09 بيان مدى احتساب هذه الفترة غير المؤداه من الخدمة العمومية ضمن الأقدمية والتقاعد، أما التعليمة 10 لعام 2019 فقد حسمت الموقف ونصت على أن الفترة الممتدة من تاريخ التوقيف للموظف بسبب المتابعة الجزائية إلى غاية تاريخ الفصل النهائي في قضيته أو إعادة ادماجه في منصب عمله، تعتبر في كل الحالات فترة عمل غير مؤداه، ومن ثم لا تحسب كفترة خدمة فعلية، سواء لتقاضي الراتب أو للترقية، مهما كانت نتيجة المتابعة الجزائية[2]، هذه التعليمة أغفلت حالة الموظف المحال على التقاعد هل تحسب الفترة السابقة غير المؤداه ضمن أقدمية هذا الموظف؟، الظاهر اليقيني أنها لا تحتسب، وهذا واضح من العبارة التي أوردتها هذه التعليمة وهي " تعتبر في كل الحالات، فترة عمل غير مؤداه"، وتندرج تحت هذه الحالات حالة التقاعد أسوة بالراتب، والأقدمية.

---

(1)- تنص المادة 13 من مرسوم رئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المشار إليه سابقا على ما يلي:" تتم الترقية في الدرجة بقوة القانون حسب المادة القصوى مع مراعاة أحكام المادة 163 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمذكور أعلاه".

(2)- التعليمة رقم 10 مؤرخة في 2019/01/16، ص 04.

أمام هذا القصور المتمثل في عدم وجود نص في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يعترف بضرورة أن يرتب قرار التوقيف عن العمل آثاره على ترقية الموظف الموقوف وجوبيا عن العمل أي بقوة القانون، ندعو المشرع الجزائري إلى إدراج نص جديد يعترف بأثر التوقيف الوجوبي على الترقية بنوعيها العمودية أو الأفقية.

ب- في القانون الفرنسي

لم يرتب القانون الفرنسي النافذ رقم 634 لعام 1983 وتعديلاته أي أثر لقرار التوقيف عن العمل على ترقية الموظف، ومن ثم فإنه لم يقرر حرمان الموظف الموقوف عن العمل من حقه في الترقية وإن كان يسمح بتأجيلها، كذلك لم يحرم الموظف المحال إلى التأديب أو إلى القضاء من الترقية فالأمر متروك لتقدير الإدارة، كما اعتبر شطب من قائمة الترقية عقوبة تأديبية، ولما كان التوقيف عن العمل ليس بعقوبة تأديبية فلا حظر للترقية في غير حالات العقوبات الأصلية [1].

ج- في القانون المغربي

نظم القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1958 أحكام الترقية في المواد من 28 إلى 36 وتتمثل في صعود الموظفين إلى طبقات أو درجات أو رتب أي تعني الارتقاء من طبقة إلى طبقة أو من درجة إلى درجة عن طريق الاختيار حسب الاستحقاق بعد اجتياز امتحان الكفاءة المهنية وشرط التقييد في اللائحة السنوية للترقية أو من رتبة إلى رتبة تاليها مباشرة بناء على أقدمية الموظف وعلى النقطة العددية الممنوحة له[2].

لقد عدد هذا النظام سبع(7) عقوبات مرتبة ترتيبا تصاعديا حسب درجة خطورتها، والتي يمكن توقيعها على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية، ومن ضمنها عقوبة الحذف من لائحة الترقي التي تحتل الرتبة الثالثة الأقل خطورة بعد الانذار والتوبيخ[3].

من استقراء هذه النصوص نقول بأن القانون المغربي لم ينص بصفة صريحة على تأجيل ترقية

---

(1)-Voir: PLANTEY Alain, la fonction publique, traité général, op.cit, p 566.

وأنظر في الفقه العربي: عبد البر عبدالفتاح عبد الحليم، مرجع سابق، ص 173، والدسوقي علي محمد ابراهيم ، حماية الموظف العام جنائيا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 165-166.

(2)- المادتين 29 و30 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الظهير الشريف رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فيفري 1958.

(3)- المادتين 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الظهير الشريف رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فيفري 1958.

الموظف الموقوف عن العمل ومن ثم فإنه لم يرتب على التوقيف عن العمل أي أثر يتعلق بالترقية، بل اعتبر الحذف من لائحة الترقية عقوبة تأديبية أصلية وبهذا يكون قد ساير المشرع الفرنسي في ذلك.

د- في القانون التونسي

تعرض القانون التونسي رقم 112 لعام 1983 وتعديلاته إلى نظم الترقية في المواد من 28 إلى 34 ويقصد بها ارتقاء الموظف من الرتبة التي وقع فيه ترسيمه بها إلى الرتبة العليا الموالية مباشرة، وتقع حسب المعايير التالية[1]:

- إثر مناظرة داخلية أو امتحان داخلي أو مرحلة تكوين.

- بالاختيار عن طريق التسجيل بقائمة الكفاءة حسب الجدارة، وتثبت جدارة الموظف بالاعتماد على معدل الأعداد المهنية لثلاث سنوات الأخيرة السابقة للسنة التي يقع بعنوانها اعداد القائمة، ونتائج مراحل التكوين التي شارك فيها، والأقدمية في الرتبة، مع الأخذ بمبدأ التقدم في السن هو الأول بالترقية في حالة التساوي في الجدارة وفي الأقدمية.

هـ- في القانون العراقي

لم يفصح كل من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لعام 1960 وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لعام 1991 على الأثر الذي يرتبه قرار توقيف الموظف عن العمل بالنسبة لترقيته هل جارى بعض القوانين المقارنة في حظر الترقية في حالة التوقيف عن العمل، إذا أمنا النظر في نص المادة 18 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لعام 1960 نجده قد اعترف ضمنيا بحظر ترقية الموظف الموقوف عن العمل مدة توقيفه، إذ نصت على أنه" يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسة..."، وما دام شرط الكفاءة من شروط ترقية الموظف فأن التوقيف عن العمل يجعل هذا الشرط معيبا ومن ثم يؤثر سلبا على ترقية هذا الموظف الموقوف عن العمل[2]، وقد استقر رأي مجلس الانضباط العام على تعليق ترقية الموظف المحال إلى التحقيق أو الموقوف عن العمل إلى حين البت في قضيته بصورة نهائية[3].

---

(1)- المادتين 28 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983.

(2)- أنظر: المختار طلال جميل شريف، مرجع سابق، ص 16-17.

(3)- قرار رقم 984/6 الصادر في 23 فيفري 1984، مشار إليه في مرجع: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 214.

أما فيما يخص الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية فلم يرد فيهما أي أثر في القانونين السابق الإشارة إليهما، وقد انتقد الفقه العراقي هذا الوضع كثيرا مطالبين بسد هذا الفراغ القانوني في قانون الخدمة المدنية كأول خطوة، ثم يتعين على الإدارة أن تتريث وتنتظر ما تسفر عليه إجراءات التحقيق والمحاكمة[1].

و- في القانون السوري

سكت قانون الخدمة المدنية السوري رقم 50 لعام 2004 على الافصاح عن آثار التوقيف الجوازي على ترقية الموظف الموقوف عن العمل.

ز- في القانون السعودي

لم يبين نظام تأديب الموظفين رقم (م/7) لعام 1391 هـ بصفة صريحة ما قد يرتب عن قرار توقيف الموظف عن العمل من آثار بشأن ترقيته، في حين تنص لائحة الترقيات فقد نصت على ما يلي:" لا يجوز النظر في ترقية الموظف في الحالات التالية: - إذا كان مكفول اليد أو محالا للمحاكمة أو يجري التحقيق معه في أمور ذات علاقة بالوظيفة العامة أو أمور مخلة بالشرف أو بالأمانة"[2].

أما لائحة انتهاء الخدمة فقد نصت على ما يلي:" يحال الموظف- الذي يبلغ السن النظامية للإحالة على التقاعد أثناء إيقافه من قبل السلطة المختصة أو أثناء كف يده عن العمل أو محاكمته أو التحقيق معه – على التقاعد إذا كانت خدماته المحتسبة لأغراض التقاعد حتى تاريخ كف يده خمسا وعشرين سنة فاكثر، وتسوى حقوقه التقاعدية وتصرف له وفقا للنظام، وتؤجل تسوية مستحقاته المالية الأخرى من قبل جهة عمله إلى حين البت في القضية التي أوقف أو كفت يده عن العمل من أجلها ولا ينظر في احتساب فترة كف اليد لأغراض التقاعد إلا بعد انتهاء القضية، أما إذا كانت خدمته تقل عن خمس وعشرين سنة فتؤجل تسوية حقوقه التقاعدية وصرف مستحقاته حتى الانتهاء من القضية[3].

يفهم من لائحة انتهاء الخدمة على أن من بلغ السن النظامية للإحالة على التقاعد أثناء ايقافه من قبل السلطة المختصة أو أثناء كف يده عن العمل أو محاكمته أو التحقق معه يحال على التقاعد متى استوفى شرط 25 سنة عمل كاملة، ويحصل على حقوقه التقاعدة وفق نظام التقاعد[4]، أما فيما يتعلق

---

(1)- أنظر: على عبدالله أنسام، مرجع سابق، ص 280.

(2)- المادة 1/(هـ-3) من لائحة الترقيات صادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم أ/686 بتاريخ 3/15/ 1421هـ.

(3)- المادة 7 من لائحة انتهاء الخدمة صادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 813/1 بتاريخ 8/20/ 1423هـ.

(4)- صدر نظام التقاعد السعودي بمرسوم ملكي رقم(271/1/21) بتاريخ 1378/01/28هـ.

بتسوية مستحقاته المالية الأخرى، ومدة احتساب فترة كف اليد لأغراض التقاعد إلى حين البت في القضية التي أوقف أو كف يده عن العمل من أجلها، وفي حالة ما إذا كانت خدمته الفعلية أقل من 25 سنة فتؤجل تسوية حقوقه التعاقدية إلى حين الفصل في القضية.

إن عدم النظر في ترقية الموظف مكفول اليد ليست عقوبة تأديبية بل هو إجراء وقائي موقت ينجلي في ضوء ما تسفر عليه أحوال المساءلة أو المحاكمة[1].

ح- في القانون الفلسطيني

لم يفصح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 على أثر توقيف الموظف عن العمل بالنسبة إلى ترقيته.

ط- في القانون الإماراتي

كان قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 21 لعام 2001[2] ينص على ما يلي:" يحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه أو بسبب حبسه احتياطيا وكذلك الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية بدوره في الترقية اذا حلت خلال الوقف أو المحاكمة، فاذا انتهى التحقيق أو انتهت المحاكمة إلى براءته وجب رد تاريخ ترقيته الى التاريخ الذي استحقها فيه"[3].

ما يلاحظ على هذا النص أن المشرع الاماراتي قد حجز للموظف الموقوف عن العمل وظيفته وجعل مدته مفتوحة أي أنه لم يقيد مدة الحجز بمدة محددة كما فعل المشرعين القطري والليبي كما سنرى، غير أنه إذا انتهى التحقيق أو انتهت المحاكمة إلى براءته وجب ترقيته وجوبيا من تاريخ استحقاقها ولو لم يحال إلى التحقيق أو المحاكمة، أما ما عدا حالة البراءة فلا تحجز له الوظيفة بصفة وجوبية، وهذا على خلاف ما كان سائدا قبل 2001 أي في ظل قانون 8 لعام 1973 الذي لم يقتصر على حالة البراءة فقط بل وسع من حالة حجز الوظيفة إلى كل من صدر في حقه حكما يدينه بالإنذار أو الخصم من المرتب مدة تقل عن خمسة أيام وجب ترقيته من التاريخ الذي استحقها فيها، ومن هذا نقول بأن المشرع الاماراتي عندما لم يقيد مدة حجز الوظيفة كان أكثر انصافا للموظف، على خلاف المشرع المصري الذي قيد مدة

---

(1)- أنظر: محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص 117.

(2)- المادة 84 من قانون الخدمة المدنية الملغى رقم 21 لعام 2001.

(3)- هذا النص هو نفسه تقريبا الذي كان سائدا في ظل القانون رقم 88 لعام 1973 مع اضافة عبارة " أو الحكم عليه بجزاء الانذار أو الخصم من المرتب مدة تقل عن خمسة أيام" بعد عبارة " فاذا انتهى التحقيق أو انتهت المحاكمة إلى براءته".

حجز الوظيفة بسنة في القانون الملغى رقم 47 لعام 1978، وهذا التقييد في غير صالح الموظف المحال أو الموقوف عن العمل.

أما القانون النافذ رقم 11 لعام 2008 وتعديلاته فلم يرد فيه مثل هذا النص، هذا السكوت في التنصيص يجعلنا نطرح التساؤل التالي: هل يحرم الموظف الاماراتي الموقوف عن العمل من الترقية أو يؤجل ترفيعه؟

قبل الإجابة عن هذا التساؤل وغيرها من التساؤلات التي تطرحها القوانين المقارنة التي لم تنص على أثر الوقف عن العمل على الترقية، نقول أنه من اللائق على المشرع الإماراتي الاحتفاظ بنفس نص المادة 84 المذكور أعلاه مع احداث بعض التعديلات عليه لاسيما ما تعلق باستبعاد إجراء التحقيق من موانع حظر الترقية، وذلك من أجل غلق الباب أمام كل تأويل محتمل في هذا المجال.

بعد عرضنا لهذه القوانين المقارنة التي لم تفصح بشكل صريح على آثار قرار التوقيف الجوازي عن العمل بالنسبة إلى الترقية، وأمام هذا السكوت وعدم الافصاح، يرى الأستاذ المتيوتي[1] بأنه في هذه الحالة وأمام هذا الموقف يتيعن على الإدارة الالتزام بما نص عليه القانون، ومن ثم لا يجوز لها ومن تلقاء نفسها أن ترتب أي أثر في هذا الشأن حتى ولو كنا أمام حالة الترقية بالأقدمية التي تحوز فيها على سلطة تقديرية في تقريرها، وعليه لا يجوز لها أن تسبب قرارها بوقف ترقية موظف موقوف عن العمل جوازيا أو تحفظيا دون وجود أسباب جدية تبرر قرارها، وهو في هذا الصدد يبني رأيه على سببان:

1- السبب الأول هو قرار وقف الترقية لا يكون إلاّ بوجود نص قانوني: الحرمان من الترقية ولو مؤقتاً يعتبر بمثابة عقوبة تأديبية، ولما كانت العقوبة التأديبية لا تتقرر إلاّ بوجود نص صريح بذلك، فإن قرار وقف الترقية لا يكون إلاّ بوجود نص.

2- السبب الثاني هو وجوب تفسير الشك لمصلحة المتهم: الموظف الموقوف تحفظيا عن العمل لدواعي التحقيق الإداري وهو في مرحلة الشك فإن هذا الشك يجب أن يفسر لمصلحة الموظف الموقوف عن العمل، وهو يستند موقفه هذا بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها رقم 2124 لعام 1990 بالذي جاء فيه:" أن القاعدة في مجال المساءلة التأديبية شأنها شأن المساءلة الجنائية- الأصل في الانسان البراءة – ما يترتب على ذلك من وجوب تفسير الشك في صالح المتهم...".

---

(1)- أنظر: المتيوتي صالح ابراهيم، مرجع سابق، ص 359.

ثانيا: قوانين تحظر ترقية الموظف الموقوف عن العمل

من التشريعات المقارنة التي نصت على أثر التوقيف عن العمل على ترقية الموظف العمومي نجد القانون المصري، والقانون الليبي، والقانون القطري، والقانون الكويتي، والقانون الأردني، والقانون العماني.

أ- في القانون المصري

ينص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" لا تجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة الموظف.

وإذا بُرئ الموظف المحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتبارا من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل إلى المحاكمة، ويمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأجيل ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين"[1].

ما يلاحظ على هذا النص مقارنة بنص المادة 87 من القانون الملغى رقم 47 لعام 1978 بأنه لم يقيد مدة الحجز بسنة كما كان في ظل القانون الملغى[2]، كما أنه منع تأجيل الترقية لمدة تزيد على سنتين، وبذلك يكون قد سد التغرة التي كانت سائدة في ظل القانون الملغى[3] الذي جعلها مفتوحة، وعليه فإن مدة سنة في القانون الملغى هي مدة حجز الوظيفة وجوبيا إذا أسفر التحقيق عن براءة الموظف الموقوف عن العمل أو عوقب بعقوبة خفيفة هي الإنذار أو الخصم من الراتب أو الوقف لمدة خمسة أيام فأقل، أما إذا استطالت المدة لأكثر من عام فإن حجز الوظيفة يكون جوازي للإدارة فإذا وجدت وظيفة شاغرة رقي إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يوقف عن العمل، وإن لم تكن هناك وظيفة شاغرة فينظر إلى ترقيته إلى حين وجود وظيفة شاعرة، وبهذا يقول جانب من الفقه المصر بأن انقضاء مدة عام

---

(1)- المادة 1/65 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- كانت المادة 87 من قانون رقم 47 لعام 1978 تنص على ما يلي: لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الاحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطالت المحاكمة أكثر من ذلك وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يُحل إلى المحاكمة، ويمنح أجرها من هذا التاريخ.

(3)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 216.

التي هي مدة انقضاء حجز الوظيفة لا يترتب عليه انقضاء حق الموظف في الترقية من تاريخ زوال المانع من الترقية[1].

يضاف إلى ما سبق ذكره أن القانون النافذ رقم 81 لعام 2016 قد جعل العقوبات الخفيفة غير مانعة لترقية الموظف العمومي هي الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام، أما العقوبة التوقيف عن العمل لمدة خمسة أيام الوارد ذكرها في المادة 5/80 من القانون الملغى فلم يأخذ بها وهذا تماشيا مع ما ذهب إليه المشرع المصري الذي حذف عقوبة التوقيف عن العمل من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 58 من القانون رقم 18 لعام 2015[2] تماشيا مع الرأي السائد فقهاً وقضاءً بأن التوقيف عن العمل لا يعد من العقوبات التأديبية بل هو اجراء من اجراءات التحقيق الاحتياطية، لكن سرعان ما عاد ونص على التوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل كعقوبة تأديبية في نص المادة 3/61 من القانون رقم 81 لعام 2016 تماما مثلما كان الحال في ظل قانون رقم 47 لعام 1978، كما يلاحظ كذلك أن الفقرة الأخيرة من المادة 65 من القانون رقم 81 لعام 2016 التي تنص على أنه:" لا يجوز تأجيل ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين" هي في الأساس عقوبة في ظل القانون النافذ في نص المادة 4/61، وكذلك في نص المادة 6/80 من القانون الملغى رقم 47 لعام 1978 لأن كلا المادتين تنصان على ما يلي: الجزاءات(التأديبية) التي يجوز توقيعها على الموظف(العامل) هي: تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين".

مما سبق ذكره نقول أن الموظف الموقوف عن العمل تحظر ترقيته مدة توقيفه مع حجز الوظيفة إلى حين صدور قرار المحكمة.

ب- في القانون الليبي

ينص قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010 على ما يلي:" لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف على أن تحجز له درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وذلك إلى أن تنقضي سنة من تاريخ الإحالة أو الإيقاف أو إلى أن

---

(1)- أنظر: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، القاهرة، 1984، ص 309.

(2)- صدر هذا القانون الذي ألغى القانون رقم 47 لعام 1978 في 12 مارس 2015 جريدة رسمية رقم 11 تابع مؤرخة 12 مارس 2015، ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم 2912 بتاريخ 8 نوفمبر 2015 جريدة رسمية رقم 45 مكرر مؤرخة 8 نوفمبر 2015، هذا القانون تمّ سحبه نظرا للانتقادات التي طالته، ثم صدر فيما بعد قانون 81 لعام 2016 الذي يعد نسخة منقحة لقانون رقم 18 لعام 2015.

يثبت في الدعوى أيهما أسبق، فإذا أسفرت الإجراءات عن عدم إدانة وجبت ترقيته إلى الوظيفة المحجوزة، وإذا كانت مدة الحجز قد انقضت رقي إلى أي وظيفة خالية بالوحدة من ذات درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج تحتها وظيفته، وإلاّ رقي إلى مثل هذه الوظيفة بصفة شخصية على أن يسوى وضعه على أول وظيفة تخلو من ذات الدرجة والمجموعة الوظيفية.

وفي جميع الأحوال تحسب أقدمية الموظف في الوظيفة المرقى إليها ومرتبه هنا من تاريخ الذي كانت تتم فيه الترقية لو لم تتخذ ضده الإجراءات التي حالت دونها"[1].

يستفاد من هذا النص بأن المشرع الليبي قد حظر ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية خلال مدة الإيقاف أو الإحالة مع حجز الوظيفة لمدة سنة تحسب من تاريخ التوقيف أو الإحالة أو يبت في الدعوى أيهما أسبق، فإذا انتهت المساءلة أو المحاكمة إلى براءته وجب على الإدارة ترقيته من تاريخ استحقاقها، إما إذا استطالت إجراءات المساءلة أو المحاكمة لأكثر من سنة فالأمر جوازي للإدارة وبحسب وجود الدرجة أو الوظيفة الشاغرة فإذا وجدت رقي إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية، أما في حالة عدم وجود وظيفة شاغرة رقي لاحقا إذا ما توافرت في الملاك وظيفة شاغرة، وبهذا ذهب القانون الليبي إلى نفس المنحى الذي ذهب إليه المشرع المصري فيما يخص حجز الوظيفة لمدة معينة لكنه حددها بسنة واحدة على خلاف المشرع المصري الذي جعل حجز وظيفة الموظف الموقوف عن العمل غير مقيدة بفترة زمنية.

ج- في القانون القطري

ينص قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016 على ما يلي:" لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل طوال مدة الإحالة أو الوقف.

فإذا استطالت إجراءات المساءلة أو المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم الذي لا يتجاوز ثمانية أيام، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من التاريخ استحقاقه للترقية"[2].

ما يلاحظ على هذا النص هو أن المشرع القطري منع على الإدارة ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية مدة التوقيف أو الاحالة دون أن يشير إلى

---

(1)- المادة 162 من قانون علاقات العمل رقم 12 لعام 2010.

(2)- المادة 100 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

ضرورة حجز الوظيفة كما كان في ظل قانون الملغى رقم 8 لعام 2009 الذي نص على ضرورة حجز الوظيفة بصفة وجوبة لمدة سنة كاملة إذا كان مستوفي شروط استحقاقها[1].

كما يستفاد من نص المادة أنه إذا استطالت إجراءات المساءلة أو المحاكمة لأكثر من سنة وتبتت براءته أو عوقب بإحدى العقوبات الخفيفة وهي التنبيه[2] أو الإنذار أو الخصم الذي لا يتجاوز ثمانية أيام فالأمر متروك للإدارة فإذا وجدت وظيفة أو درجة شاغرة رقي إليها من تاريخ استحقاقها لو لم يحل على التحقيق، أما في حالة عدم وجود وظيفة شاغرة فتسوى وضعيته على أول وظيفة تخلو من ذات الدرجة والمجموعة الوظيفية، وبهذا يكون المشرع القطري قد خالف المشرع المصري في عدم حجز الوظيفة للموظف الموقوف عن العمل بصفة صريحة.

د- في القانون الكويتي

ينص قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لعام 1979 على ما يلي:" لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو المحاكمة الجزائية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة.

فإذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه"[3].

يفهم من هذا النص بأن القانون الكويتي منع ترقية الموظف الموقوف عن العمل مدة الإيقاف أو مدة الإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة الجزائية ولا يجوز ترقيته إلاّ إذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار دون سواها من العقوبات الخفيفة الأخرى، وهنا وجب على الإدارة ترقيته برد أقدميته في الدرجة أو الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يوقف عن العمل أو يحال على التحقيق أو المحاكمة الجزائية، كما أنه حصر الجرائم المانعة للترقية وحددها في الجنايات والجرائم مخلة بالشرف أو الأمانة مخالفا بذاك بعض القوانين المقارنة التي حظرت الترقية دون أن تحدد نوع الجرائم المرتكبة بل

---

(1)- المادة 148 من القانون رقم 8 لعام 2009 الصادر بتاريخ 2 أفريل 2009.

(2)- هذه العقوبة لم يرد ذكرها في نص المادة 148 من القانون رقم 8 لعام 2009 التي اقتصرت فقد على عقوبتي الإنذار أو الخصم الذي لا يتجاوز ثمانية أيام، وعقوبة التنبه لا تتعلق ب شاغلي وظائف الدرجات من الثانية وما دونها بل تعد احدى العقوبات التي يمكن تسليطها على شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من رتب استنادا لنص المادة 89/(ثانيا) من نفس هذا القانون.

(3)- المادة 67 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979.

جعلت هذا الحظر بمجرد إحالة الموظف إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجزائية، وبهذا يكون قد ساير في عدم حجز الوظيفة للموظف الموقوف عن العمل المشرع القطري

هـ- في القانون الأردني

استعمل نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم 82 لعام 2013 مصطلح الترفيع إذ نصت على ما يلي:" إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أُسندت إليه ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي"[1].

يلاحظ على هذا النص بأن المشرع الأردني لم ينص صراحة على حظر ترقية الموظف الموقوف عن العمل مدة التوقيف، ولكن يستفاد ضمنيا من نص المادة 149 من هذا النظام التي أورد خمسة حالات يوقف فيها الموظف عن العمل وهي حالة إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة، وحالة إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به، وحالة إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر، وحالة إحالته من المدعى العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف، وحالة إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (159) من النظام.

مما سبق ذكره نقول إذا تحققت حالة من هذه الحالات الخمسة الوارد ذكرها أعلاه يوقف فيها الموظف عن العمل ولا ينظر إلى ترفيعه الوجوبي بعد استحقاقه إلاّ بعد صدور القرار التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بالبراءة أو بعدم المسؤولية الجزائية أو التأديبية، أما ما عدا هذه الحالات فلا يترتب على ارتكاب أي جريمة ذات وصف جنحة أي أثر على الوضعية الوظيفية للموظف فيما يخص ترقيته بل يبقى مستحقا لها رغم الإدانة، لهذا يقول جانب من الفقه بأن المشرع الأردني لو عالج هذا الأمر في مادة واحدة لكان ذلك أحسن وأوضح من أن يعالجها في نصوص متفرقة تحتاج إلى تنظيم وربط ليسهل تفسيرها[2].

---

(1)- المادة 85 من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(2)- أنظر: العجارمة نوفان العقيل والقاضي وليد سعود، أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 183.

س- في القانون العماني

ينص قانون الخدمة المدنية وتعديلاته رقم 120 لعام 2004 على ما يلي:" لا يجوز ترقية الموظف خلال مدة السجن المحكوم به عليه، كما لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزائية خلال مدة الوقف أو الإحالة، على أن تحجز له الوظيفة، فإذا لم يقض بإدانته أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام وجب رد ترقيته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزائية"[1].

يلاحظ على هذا النص بأن المشرع العماني لا ينظر إلى ترقية الموقوف عن العمل أو المحال على مجلس التأديب أو المحاكة الجزائية أو المسجون مدة التوقيف أو السجن، غير أنه لم يحدد مدة حجز الوظيفة أو تأجيل الترقية كما فعل المشرع المصري، والمشرع القطري، والمشرع الأردني، أما إذا برئ أو عوقب بعقوبتي الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام التزمت الإدارة بترقيته من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل إلى المجلس التأديبي أو إلى المحاكمة الجزائية.

خلاصة القول أن من القوانين المقارنة التي أقرت بحجز وظيفة الموظف الموقوف عن العمل دون تقييده بمدة زمنية محددة نجد القانون العماني، والقانون الأردني، والقانون القطري، بينما قيّد المشرع المصري حجز الوظيفة بمدة لا تتجاوز ستتين، أما القانون الليبي فقيّدها بمدة سنة واحدة، أما المشرع الكويتي فلم يبين بوضوح حجز الوظيفة، كما اعترفت هذه القوانين المذكورة أعلاه على أن عدم الإدانة أو البراءة أو عوقب بإحدى العقوبات الخفيفة وهي الإنذار في كل القوانين المذكورة باستثناء القانونين الليبي والأردني[2] أو عقوبة الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن عشرة أيام في القانون المصري، وعقوبة التنبيه أو الخصم من الراتب بما لا يتجاوز ثمانية أيام في القانون القطري، وعقوبة الخصم من الراتب بما لا يتجاوز خمسة أيام في القانون العماني أوجب على الإدارة النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل اعتبارا من التاريخ الذي استحقها فيها.

هذا ويلاحظ إذا رقي الموظف الموقوف عن العمل خطأً، فهل يصح قرار الترقية بشأنه أم أنه قرار معدوم ليس له وجود قانوني؟

---

(1)- المادة 31 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(2)- لم ينص القانون الليبي ولا القانون الأردني إلاّ على البراءة أو عدم الإدانة لكي يرقى الموظف الموقوف عن العمل أما إذا عوقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها حتى ولو كانت خفيفة فلا تحجز له وظيفته= ولا ينظر إلى ترقيته مدة توقيفه.

يعتبر قرار الترقية الصادر في هذا الشأن والمخالف للنص القانوني الذي يحظر ترقية الموظف الموقوف، قرار إدارياً مشوباً بأحد العيوب البسيطة طالما أنه لم يبيغ في عدم مشروعيته حدا من الجسامة أو الخطورة التي تجعله مجرد عمل قانوني منعدم لا يتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية ولا يرتب أي آثار قانونية، يتعين على الإدارة سحبه أو إلغاؤه خلال ميعاد الطعن والاّ تحصن من السحب أو الإلغاء، ومن ثم فهو قرار معيب باطل غير أنه صحيح يرتب آثار قانونية طالما أنه لايزال يحافظ على وجوده القانوني خصوصا أنه لم يلغ أو يسحب إداريا ولم يلغ قضائيا، وعلى ذلك تتحصن الترقية بفوات الميعاد المحدد لدعوى الإلغاء، ولا يؤثر قرار التوقيف الصادر خطأً في الرابب أو الأقدمية أو التقاعد، ومن ثم يعتبر قرار ترقية الموظف الموقوف عن العمل خطأً والمحصن بفوات الميعاد قاونوناً هو قرار ترقية صحيح مثله مثل أي قرار ترقية لموظف غير موقوف عن العمل.

المطلب الثاني

رفض قبول الاستقالة

من أسباب إنهاء خدمة الموظف العمومي أن يقوم المعني بتقديم طلب خطي إلى الجهة المختصة يبدي رغبته الصريحة في ترك الوظيفة، وللإدارة السلطة التقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها.

الفرع الأول: مفهوم الاستقالة

الاستقالة عمل إداري وحق للموظف مقابل واجب العمل المفروض عليه يمارسه في حدود القانون النافذ في الدولة، وقد نص قانون الوظيفة العمومية الجزائري في المادة 217 من الأمر رقم 06-03 على ذلك بالقول:" الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون".[1]

لتوضيح هذا الحق ينبغي عليها إعطاء تعريفا للاستقالة، تم نبين أنواعها، ونحدد شروطها، وفي الأخير علاقة الاستقالة بإجراء التوقيف عن العمل.

---

(1)- لقد نص على هذا الحق الأمر رقم 66-133 في المواد من 63-66، والمرسوم رقم 85-59 في المواد 133- 135.

أولا: تعريف الاستقالة

الاستقالة:" هي أن يتقدم الموظف بطلب مكتوب للسلطة المختصة يطلب فيه استقالته من الخدمة، ولا يستطيع ترك الخدمة إلاّ بعد صدور قرار الإدارة بقبول استقالته لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد" [1].

كما عرفها آخر بأنها:" أن يتقدم الموظف بطلب مكتوب للجهة الإدارية المختصة يطلب فيها ترك الخدمة، ولا تنتهي خدمة الموظف إلاّ بعد صدور قرار من الإدارة بقبول طلبه" "[2].

هذين التعريفين يقتصران على مضمون الاستقالة الصريحة فقط، في حين هناك حالات يعتبر فيها الموظف مستقيل حكما.

في حين عرفها آخر بأنها: "انهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو لاتخاذه موقفا معينا يعتبره القانون بمثابة طلب الاستقالة" [3].

هذا التعريف في نظرنا شامل يتعرض إلى مضمون نوعي الاستقالة، وعليه يمكننا تعريف الاستقالة بوجه عام بأنها: رغبة الموظف الصريحة في التخلي عن خدمته وقطع العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة قبل أوانها، أو أن يبدي موقفا معينا يريد به ترك الوظيفة ضمنيا وبصفة نهائية.

من خلال ما سبق ذكره نقول بأن الاستقالة في نظر الفقه نوعان، وهذا ما سنوضحه الآن.

ثانيا: أنواع الاستقالة

الاستقالة نوعان: استقالة صريحة وأخرى ضمنية

أ- الاستقالة الصريحة

يقصد بالاستقالة الصريحة أن يقوم الموظف بتقديم طلب مكتوب للإدارة التي يتبعها يعبر فيه عن رغبته الصريحة والملحة في ترك الوظيفة التي يشغلها بصفة نهائية.

إذا فالاستقالة الفعلية في القانون الجزائري لا تتحقق إلاّ بعد انقضاء أجل أربعة أشهر من تاريخ تقديم طلب الاستقالة لا من تاريخ تأجيل قبول الاستقالة[4].

---

(1)- أنظر: عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 508.

(2)- أنظر: راضي مازن ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 307.

(3)- أنظر: طلبة عبدالله ، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 153

(4)- تنص المادة 3/219 ما أمر 06-03 على ما يلي:" بانقضاء هذا الأجل(أي شهرين + شهرين من التأجيل) تصبح الاستقالة فعلية".

ب- الاستقالة الضمنية أو الحكمية

نعني بالاستقالة الضمنية أو الحكمية أو الافتراضية: انهاء خدمة الموظف بإتباع سلوك معين غير مبرر من قبل السلطة المختصة دون مراعاة للرغبة الصريحة للموظف في ترك الوظيفة.

من حالات الاستقالة- التخلي عن المنصب- التي تتم بصفة ضمنية نذكر حالة الموظف المحال على الاستيداع الذي يرفض الالتحاق بالمنصب المعين فيه لثلاث مرات متتالية بعد انتهاء فترة الاحالة على الاستيداع ، أو نسي تقديم طلب إعادة إدماجه شهرين قبل انقضاء مدة الاحالة على الاستيداع [1]، وما يقال عن الموظف المحال على الاستيداع يقال على الموظف المنتدب، وقد أحال القانون الجزائري تحديد كيفية تطبيقهما إلى تنظيم[2].

لقد نص القانون السوري رقم 50 لعام 2004[3] على ثمانية(8) حالات اعتبر فيها الاستقالة تتم بصفة حكمية، وهذه الحالات هي[4]:

- العامل، المعين، أو المسمى، أو المنقول، أو المندوب الذي لا يباشر عمله خلال 15 يوما من يوم تبليغه صك التعيين، أو التسمية أو النقل أو الندب.
- العامل الذي ينهي ندبه، ولا يلتحق بوظيفته خلال 15 يوما من تاريخ تبليغه صك انهاء الندب.
- العامل الذي يترك وظيفته بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال 15 يوما من تاريخ تركه الوظيفة أو الذي يتغيب أكثر من 30 يوما بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة.
- العمل المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوما تاريخ انتهاء اجازته.
- العامل المدعو لخدمة العلم الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوما من تاريخ تسريحه من الجيش.
- العامل الموفد بمهمة رسمية الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوم من تاريخ انتهاء ايفاده.

---

(1)- مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 335.

(2)- المادتين 139 و 153 من الأمر رقم 06-03.

(3)- المادة 135/(أ) من قانون الخدمة المدنية الصادر بمرسوم بقانون رقم 50 لعام 2004، الصادر بتاريخ 2004/12/06، والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 16 لعام 2011.

(4)- لم يعتبر القانون الجزائري والقانون المصري الجديد الانقطاع عن العمل بدون عذر مقبول من حالات الاستقالة الحكمية، على خلاف القانون المصري الملغى رقم 47 لعام 1978 الذي اعتبره كذلك مضاف له حالة العمل في جهة أجنبية دون الحصول على إذن مسبق وهذا ما أشارت إليه المادة 98 من هذا القانون.

– العامل الموفد للدراسة أو للاطلاع أو للتدريب الذي يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال 30 يوم من تاريخ انتهاء أو انهاء ايفاده.

– العامل المعار أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر الذي يضع نفسه تحت تصف جهته العامة خلال 30 يوم من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة.

ثالثا: شروط الاستقالة

يشترط في قبول الاستقالة الشروط التالية:

– أن يقدم الموظف طلباً مكتوباً إلى السلطة التي لها حق التعيين[1] يفصح فيه عن رغبته الصريحة في انهاء الخدمة[2].

– أن يبت في طلب الاستقالة خلال شهرين من تاريخ تقديم الطلب[3]، وفي حالة الضرورة القصوى تأجل الموافقة على الاستقالة لمدة شهرين آخرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول[4].

– أن يستمر في أداء عمله حتى صدور قرار بقبول الاستقالة، وإلاّ تعرض للمساءلة التأديبية.

– أن يصدر قرار الاستقالة من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

– ألا يكون الموظف متابع تأديبيا بغير عقوبة الفصل أو العزل أو الاحالة على التقاعد أو المعاقب جزائيا بعقوبة لا يرتب عليها انهاء الخدمة(العزل عقوبة تبعية في قانون العقوبات الجزائري).

– ألا يقدم طلب الاستقالة معلقا على شرط أو قيد أو يكون جماعيا كأن تقع تحت تأثير ضغوط أو إكراه مادي يفسد إرادة الموظف، أما الإكراه المعنوي أو الأدبي فلا يعتد به لأنه لا يفسد إرادة الموظف كما في الإكراه المادي، كما لا يعتبر الموظف الذي يُخيّر بين أن تتخذ ضده إجراءات تأديبية أو أن يتقدم بطلب استقالة إكراهاً مادياً، لأنه كما يقول عبدالله طلبة لو كان واثقا من براءته فلا يقدم طلب الاستقالة أما إذا كان مذنبا فسوف يفضل الاستقالة عن العقاب[5].

---

(1)– تنص المادة 1/219 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" يرسل الموظف طلبه إلى السلطة المخولة صلاحيات التعيين يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية".

(2)– تنص المادة 218 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" لا يمكن أن تتم الاستقالة إلاّ بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية".

(3)– تنص المادة 1/219 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهرين ابتداء من تاريخ ايداع الطلب".

(4)– تنص المادة 2/219 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" غير أنه، يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين، تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة".

(5)– أنظر: طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

رابعا: آثار الاستقالة

ترتب الاستقالة آثار إدارية ومالية نوجزها كالآتي:

أ- **الآثار الإدارية:** من الآثار الإدارية التي تترتب عن قبول الاستقالة في القانون الجزائري والمقارن نذكر:

- شطب اسم الموظف العمومي المستقيل والغاء منصبه المالي من الإدارة التي كان ينتمي إليها.
- يستمر الموظف في أداء عمله إلى أن يبلغ بقرار الاستقالة أو انقضاء المدة المنصوص عليها قانونا إن لم يكن هناك تأجيلا أو أن تصبح الاستقالة فعلية إذا كان هناك ميعاد تأجيل.
- يمكن أن تصدر ضد موظف عمومي عقوبات تأديبية إذا ما توقف عن ممارسة وظيفته قبل التاريخ المحدد من طرف السلطة التي يرجع لها النظر في قبول الاستقالة[1].
- تؤدي الاستقالة إلى فقدان صفة الموظف وجميع الحقوق المترتبة عنها بصفة نهائية، فإذا زاول الموظف الذي قبلت استقالته عملا من أعمال وظيفته السابقة عدّ مغتصبا للوظيفة العمومية، وعمله باطلا لصدوره من شخص لم يعد في نظر القانون موظفا عموميا.
- ينتهي تفويض التوقيع من تاريخ صدور مقرر قبول استقالة المفوض، أما في تفويض الاختصاص فلا تؤثر استقالة المفوض على سريان قرار التفويض.
- لا يمكن للإدارة أن تقبل استقالة موظف متابع تأديبيا أو جزائيا إلاّ بعد صدور القرار التأديبي أو الحكم الجزائي، كما أنه لا يمنع في بعض القوانين المقارنة صدور قرار قبول استقالة موظف من متابعته وملاحقته تأديبيا أو جزائيا إذا اكتشفت لاحقا بأنه ارتكب أخطاء تأديبية، كما سنرى.
- يمكن للموظف المستقيل أن يعاد إلى أحضان الوظيفة العمومية من جديد إذا شارك في مسابقة توظيف خارجية ونجح بجدارة واستحقاق دون تقييده بأجل محدد[2]، أو إذا توافرت فيه شروط شغلها، ويكون ذلك بقرار صادر عن سلطة مختصة مؤهلة في القانون الجزائري أو من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص عند بعض الدول[3].

---

(1)- تنص المادة 79 من قانون الوظيفة العمومية المغربي السابق ذكره على ما يلي:" إن الموظف الذي يوقف قبل التاريخ المحدد من طرف السلطة التي يرجع لها النظر في قبول الاستقالة، يمكن أن تصدر عليه عقوبات تأديبية".

(2)- المنشور رقم (5 ك) المؤرخ في 2004/02/10، والبرقية 509 المؤرخة في 2011/04/19 الصادران عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

(3)- تنص المادة 139/(أ) من قانون الخدمة المدنية السوري رقم 50 لعام 2004 على ما يلي:" يجوز- بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص- إعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل بأجره السابق، إلى وظيفة تتوفر فيه شروط شغلها".

- لا تُقبل الاستقالة إذا كان الموظف قد تقدم بطلب استقالة قبل انقضاء مدة الخدمة التي إلتزم بها عند توقيعه على مقرر التعيين أول مرة، كما لا تقبل الاستقالة إلاّ بعد التوقيع على مقرر استئناف العمل بعد عطلة مرضية أو فترة أمومة أو الإحالة على الاستيداع أو انتداب وإلاّ اعتبر متخليا عن منصب عمله ويكون تصرفه مرتبا للعزل من الوظيفة.
- إن استقالة الموظفين المشاركين في مسابقات التوظيف الخارجي مرتبط أساسا بنجاحهم في المسابقة، وفي حالة إلغاء نتائج المسابقة لأي سبب كان، فإنه ينبغي إلغاء مقرر الاستقالة ويعاد ادماج المعني في رتبته الأصلية ولو كان زائدا عن العدد، وهذا استنادا إلى مبدأ عدم تحميل الموظف مسؤولية أخطاء الإدارة[1].
- موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين على طلب الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها، ومن ثم لا يجوز للمستقيل أن يتقدم بطلب الرجوع إلى منصب عمله الذي استقال منه لأي سبب ومهما كان الطلب، وما عليه إلاّ الترشح من جديد للولوج إلى الوظيفة العمومية، وقد نصت بعض القوانين المقارنة على ضرورة مضي مدة معينة تحسب من تاريخ قبول الاستقالة[2].

ب- الآثار المالية: من الآثار المالية التي قد تترتب عن قبول الاستقالة ما يلي:

1- يحرم الموظف من مرتبه حرمة مؤبدة من يوم صدور قرار من السلطة المختصة بقبول استقالته الصريحة أو الضمنية، وفي هذا الصدد ينص نظام الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي:" يستحق الموظف مرتبه حتى تاريخ إبلاغه بقرار قبول الاستقالة أو انقضاء المدة التي تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة"[3].

---

(1)- مراسلة المديرية العامة للوظيفة العمومية رقم 83 المؤرخة في 18 فيفري 2014 مرسلة إلى مديرية الشؤون الدينية والأوقاف لولاية بومرداس، كرد عن عريضة كان قد تقدم بها موظف(إمام معلم) الذي نجح في مسابقة الالتحاق برتبة أستاذ التعليم الثانوي تخصص علوم اسلامية، والتي ألغيت عام 2012 من قبل مديرية التربية لولاية الجزائر غرب، يلتمس فيها التدخل من أجل اعادة ادماجه في وظيفته الأصلية (أمام معلم بمديرية الشؤون الدينية والأوقاف لولاية بومرداس).

(2)- تنص المادة 5 من لائحة الاستقالة والإحالة على التقاعد المبكر في السعودية التي تنص على ما يلي:" لا يجوز تعيين الموظف الذي انتهت خدمته بالاستقالة أو الاحالة على التقاعد المبكر إلاّ بعد مضي فترة لا تقل عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء الخدمة، كما لا يجوز عودة الموظف الذي انتهت خدمته وفق المادة العاشرة (حالات الفصل لأسباب تأديبية) من هذه اللائحة إلى الخدمة إلاّ بعد مرور سنة من تاريخ طي قيده".

(3)- المادة 2/75 من نظام الخدمية المدنية رقم 15 لعام 1979 المؤرخ في 1979/04/04 المعدل.

2- الحصول على تقاعد أو معاش يحسب بعدد سنوات العمل ومدة اشتراكه في الضمان الاجتماعي وفقا للتشريعات المعمول بها في هذا المجال.

خامسا: رفض قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل

إذا كانت الاستقالة حق للموظف يمارس وفق ما تمليه النصوص القانونية، وكانت المصلحة العامة تقتضي بأنه لا يجوز إجبار شخص عن العمل وهو يريد انهاء خدمته بمحض إرادته، لكن في بعض الحالات قد يصطدم الحق والمصلحة العامة ببعض الوقائع التي تجعل من الأمور العادية أمورا استثنائية، ومن ذلك رفض استقالة الموظف الموقوف عن العمل، ففي هذه الحالة هل يجوز قبول الاستقالة؟ وما هو موقف التشريعات المقارنة منها؟

للإجالة عن هذه التساؤلات نتعرض إلى موقف القوانين المقارنة من تزامن تقديم طلب الاستقالة مع صدور مقرر التوقيف عن العمل.

الفرع الثاني: التشريعات التي ترفض قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل

من التشريعات التي تنص على حظر قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل نجد القانون السعودي[1]، والقانون المصري[2]، والقانون الكويتي[3]، والقانون القطري[4]، والقانون البحريني[5]، والقانون الليبي[6].

---

(1)- تنص المادة (1/د) من لائحة نهاية الخدمة (الاستقالة والإحالة على التقاعد المبكر) على ما يلي:"... ولا تقبل استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد قبل بلوغ السن النظامية إذا كان مكفول اليد أو محالا للتحقيق أو المحاكمة".

(2)- تنص المادة 4/92 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" لا يجوز النظر في ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه إحدى الحالات الآتية: إذا كان الموظف محالا إلى المحاكمة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلاّ بعد الحكم في الدعوى بغير جزائي الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة".

(3)- تنص المادة 4/74 من نظام الخدمة المدنية رقم 15 لعام 1979 وتعديلاته على ما يلي:" ولا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية اجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الاجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته".

(4)- تنص المادة 3/109 من قانون الموارد البشرية رقم 15 لعام 2016 وتعديلاته على ما يلي:" إذا أحيل الموظف إلى المساءلة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلاّ بعد صدور قرار في المساءلة بغير جزاء الفصل".

(5)- تنص المادة 5/27 من قانون البحرين 48 لعام 2010 وتعديلاته على ما يلي:" إذا كان الموظف محالا إلى التحقيق فلا تقبل استقالته إلاّ بعد التصرف في التحقيق بغير جزاء الفصل من الخدمة".

(6)- تنص المادة 5/173 من قانون علاقات العمل على ما يلي:" وفي جميع الأحوال إذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة فلا تقبل استقالته إلاّ بعد الفصل في الدعوى".

يستفاد من عرض هذه النصوص القانونية ما يلي:

- ينص القانون السعودي، والقانون الكويتي صراحة على عدم قبول الاستقالة إذا كان الموظف موقوف عن العمل(مكفول اليد)، أما بقية القوانين التي سبق عرضها لم تذكر صراحة عدم قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل.
- اتفقت القوانين المذكورة أعلاه على عدم قبول الاستقالة إذا كان محالا على المساءلة التأديبية، باستثناء القانون الليبي الذي أضاف حالة الموظف المحال على المحاكمة الجنائية، والقانون البحريني الذي حصرها في مرحلة التحقيق، ومن ثم لا تقبل استقالته إلاّ بعد الفصل في الدعوى التأديبية أو الجنائية بغير جزائي الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة في القانون المصري، وبغير عقوبة الفصل في القانون الكويتي والقانون البحريني، وبغير عقوبتي العزل أو الفصل في القانون القطري، أما قانون الليبي فجاء عاما لم يرد في نصوصه هذا الاستثناء.
- أثناء مرحلة التحقيق ينص القانون السعودي، والقانون الكويتي، والقانون البحريني على عدم قبول استقالة الموظف المحال على التحقيق، أما بقية القوانين السابق عرضها فلم تنص على أن التحقيق إجراء مانع لقبول الاستقالة.

الفرع الثاني: التشريعات التي لم تتعرض لمسألة استقالة الموظف الموقوف عن العمل

من القوانين المقارنة التي لم تتعرض إلى حالة الاستقالة وتزامنها مع اتخاذ إجراء التوقيف عن العمل نجد القانون الجزائري، والقانون التونسي، والقانون العراقي، وقانون الاتحادي الإماراتي، والقانون الأردني، وعدم معالجة هذا الطرح والتصدي له يطرح اشكالية حول الأثر الذي يرتبه التوقيف عن العمل على طالب الاستقالة.

في هذا الصدد يقول الأستاذ المتيوتي صالح ابراهيم أنه:" ليس للإدارة أن تمتنع عن قبول الاستقالة إلاّ للمدد التي حددتها القوانين الوطنية، وبانتهاء هذه المدد تعتبر الاستقالة مقبولة بحكم القانون"[1].

أمام هذا الوضع نرجو من المشرع الجزائري إيراد نص في الأمر رقم 06-03 يحظر قبول استقالة موظف موقوف عن العمل.

---

(1)- أنظر: مرجعه سابق، ص 362.

المبحث الرابع

الرقابة القضائية على قرارات التوقيف عن العمل وأسباب انقضائه

هناك عدة أسباب ينقضي بها إجراء التوقيف عن العمل، ومن ذلك صدور قرار لاحق من جهة إدارية أو تأديبية أو قضائية تنهي به قرار التوقيف عن العمل المتخذ، كما ينقضي هذا الإجراء المؤقت بصدور قرار عفو عن الموظف الموقوف أو بوفاته، هذه الأسباب هي محل دراستنا في هذا المبحث، إذ نتعرض في البداية إلى شرح أسباب انقضاء قرار التوقيف عن العمل بعد صدور قرار لاحق ينهيه، ثم نعرج إلى شرح كل من إجراء العفو، وواقعة الوفاة كإحدى أسباب انقضاء هذا الإجراء.

قبل التطرق لأسباب انقضاء التوقيف عن العمل ينبغي علينا التعرض إلى مسألة الرقابة القضائية عن قرار التوقيف عن العمل.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على قرارات التوقيف عن العمل

تتطرقنا سابقا عن تكييف قرار التوقيف عن العمل وقلنا أنه من القرارات الإدارية النهائية التي يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري عند بعض الدول، ونظرا لكون الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، ونظرا كذلك لما قد يرتبه قرار التوقيف عن العمل من آثار على الموظف، فإننا نتعرض بداية إلى تحديد السلطة المختصة بالنظر في الطعون ضد هذه القرارات في القانون الجزائري، والقانون المقارن، ثم نتحدث عن جزاء عدم مشروعية قرار التوقيف عن العمل.

الفرع الأول: السلطة المختصة بالنظر في الطعن ضد قرارات التوقيف عن العمل

نتعرض في البداية إلى تبيان السلطة المختصة بالنظر في الطعن ضد قرارات التوقيف عن العمل في القانونين الجزائري والمقارن(فرنسا وبعض الدول العربية).

أولا: في الجزائر

نظرا لكون قرارات التوقيف عن العمل من قبيل القرارات الإدارية إلاّ أنها لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يجوز الطعن فيها إلغاءً أمام جهات القضاء المختص بالرغم ما ترتبه من آثار قانونية هامة على الموظف الموقوف عن العمل[1]، لاسيما ما تعلق منها بالاقتطاع من راتبه أو حظر ترقيته أو عدم قبول استقالته، ومن ثم لا يجوز الطعن في قرارات التوقيف عن العمل إلاّ مع القرار

(1)- قرار الغرفة الإدارة بالمحكمة العليا، رقم 24316 المؤرخ في 10 جويلية 1982، مرجع سابق ذكره.

التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية.

إن عدم جواز الطعن في قرارات التوقيف عن العمل بصفة انفرادية إلاّ مع القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية، يحتم علينا دراسة كيفية الطعن في القرارات الإدارية التأديبية الصادرة عن السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد أخذ الري الوجوبي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي إذا لم يرغب الموظف الموقوف في اتباع أسلوب التظلم الإداري أمام لجان الطعن المختصة في غضون شهر من تاريخ تبليغ المعني بقرار العقوبة الصادر ضده، وأراد الاستنجاد بالمحكمة الإدارية المختصة لرفع دعواه اختصاراً للوقت والجهد[1].

لقد كانت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا هي المختصة بالنظر إلى طلبات إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ولكن بعد صدور دستور 1996 المعدل عام 2016 الذي أقر بالازدواجية القضائية حيث تم استحداث هيئة موازية لجهة القضاء العادي(المحكمة العليا) تختص بالنطر في الطعون القضائية التي تكون الدولة أو أحد الأشخاص العامة طرف فيها هو مجلس الدولة.

هذه الازدواجية القضائية تمّ تكريسها بصدور ثلاثة قوانين أولهم القانون العضوي رقم 98-01 الذي ينظم اختصاصات مجلس الدولة، وثانيهم القانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بمحكمة التنازع، وثالثهم القانون رقم 98-03 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وقد تمّ تنصيب في كل ولاية محكمة إدارية مختصة بالقضايا الإدارية على المستوى المحلي، إلى جانب هذه القوانين أصدر المشرع الجزائري قانون الاجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 لعام 2008 على انقاض قانون الإجراءات المدنية رقم 66-156 لعام 1966 الملغى، وهذا كله من أجل تحيين وتحسين المنظومة القانونية حتى تتماشى مع الواقع الجديد من جهة، وتقريب الإدارة من المواطن، ويبقى الأمل لهذا الشخص هو الاستجابة لتطلعاته واحقاق الحق من جهة أخرى.

إن السلطة المختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية غير المشروعة من اختصاص المحاكم الإدارية المتواجدة على المستوى القاعدة في ثمانية وأربعون(48) ولاية، باعتبارها هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالنظر في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع

---

(1)- تنص المادة 175 من الأمر 06-03 على ما يلي: " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".

القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها[1]، كما تختص كذلك في إلغاء القرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الهيئات السابق ذكرها، وتنظر في دعاوى القضاء الكامل، والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة[2].

أما على المستوى الهرم فقد استحدث مجلس دولة يختص بالفصل كدرجة أولى وأخيرة في دعاوى الالغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة[3]، يضاف إلى ذلك اختصاصه بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم، ويختص كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة[4]، كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، وكذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة[5].

ثانيا: في فرنسا

قرارات التوقيف عن العمل لا تعد في هذا البلد من قبيل العقوبات التأديبية، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها أما جهات القضاء المختصة إلاّ مع القرار التأديبي، ويؤول الاختصاص للنظر في دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة إلى مجلس الدولة، حيث خلُص في بعض أحكامه إلى الامتناع عن بسط رقابته إلى القرارات الإدارية المتعلقة بالتوقيف عن العمل، غير أنه سرعان ما لبث وأن عاد إلى بسط رقابته على مثل هذه القرارات الإدارية، ومن ذلك قراره الصادر في 28 فيفري 1970 الذي ألغى القرار الإداري الصادر بتوقيف الموظف عن العمل بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي لا يرقى إلى درجة الأخطاء الجسيمة التي تستوجب توقيفه، حيث جاء في منطوق الحكم:" ... وإن كانت الأفعال المسندة إليه تعتبر أخطاء تأديبية إلاّ أنها لا تعتبر في ذات الوقت من قبيل الأخطاء الجسيمة"[6].

---

(1)- المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية الادارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008.

(2)- المادة 802 من نفس القانون رقم 08-09.

(3)- المادة 901 من نفس القانون رقم 08-09.

(4)- المادة 902 من نفس القانون رقم 08-09.

(5)- المادة 903 من نفس القانون رقم 08-09.

(6)- أنظر: بركات عمر فواد، الوقف الاحتياطي، مرجع سابق، ص 135.

إن مدة الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة هي شهران من تاريخ اعلان القرار أو نشرة.

ثالثا: بعض الدول العربية

تعد المحاكم التأديبية في مصر إحدى محاكم مجلس الدولة[1]، وهي صاحبة الولاية في شؤون التأديب أو ما يتفرع عنه، وعليه فهي المختصة بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من الموظفين المنصوص عنهم في المادة 15 من قانون رقم 47 لعام 1972 وكذلك طلبات إلغاء القرارات التأديبية النهائية للسلطات التأديب الرئاسية، ومن الاختصاصات الفرعية للمحاكم التأديبية[2]:

- الفصل في طلبات وقف الاشخاص المشار إليهم في المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972.
- الفصل في مد وقف هؤلاء الأشخاص عن العمل.
- الفصل في طلبات صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف عن العمل.

أما في الأردن فإن المحكمة الإدارية هي المختصة بالنظر في الدعاوى التأديبية وهذا ما أورده قانون القضاء الأردني حيث نص على ما يلي:" تختص المحاكم الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.
- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.
- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافئات والزيادات النهائية والحقوق التعاقدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة"[3].

---

(1)- المادة 3 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972.

(2)- تنص المادة 16 من قانون قم 47 لعام 2016 على ما يلي:" يصدر رئيس المحكمة(التأديبية) قرارا بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة عن العمل(يقصد المادة 15) أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانونا".

(3)- المادة 5/(أ-3 و4 و5) من قانون القضاء الأردني رقم 27 لعام 2014.

وينص هذا القانون كذلك على ما يلي:" تختص المحاكم الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والاجراءات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعا لدعوى الإلغاء"[1].

تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية خلال ميعاد 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري، أو نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، أو من يوم علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينا، كما تختص هذه المحكمة بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بنتيجة التظلم إذا تم تقديمه في المواعيد والإجراءات المحدد[2].

في حين تختص المحكمة الإدارية العليا الأردنية بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية[3]، وتكون مدة الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهيا، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان وجاهيا اعتباريا[4].

أما في السعودية فنجد ديوان المظالم باعتباره هيئة قضاء إداري مستقل يرتبط مباشرة بالملك[5]، يتكون من محكمة إدارية عليا ومحاكم استئناف إدارية، ومحاكم إدارية[6]، بحيث تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية، وقد أوردت المادة 11 حالات الاعتراض على الحكم، بينما تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة عن المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاما[7].

أما المحاكم الإدارية[8]، وطبقا للنظام السابق الإشارة إليه فإنها تختص بالفصل في الآتي:

---

(1)- المادة 5/(ب) من قانون القضاء الأردني رقم 27 لعام 2014.

(2)- المادة 8 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014.

(3)- المادة 25 من نفس القانون رقم 27 لعام 2014.

(4)- المادة 26 من نفس القانون رقم 27 لعام 2014.

(5)- المادة 1 من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) بتاريخ 1428/9/19 هـ.

(6)- المادة 8 من نفس النظام السابق رقم (م/78).

(7)- المادة 12 من نفس النظام السابق رقم (م/78).

(8)- المادة 13/(أ) و(ب) و(ج) و(هـ) من نفس النظام السابق رقم (م/78).

- الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.
- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح.
- دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.
- الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

لم تتعرض القوانين الانضباطية وآخرها قانون رقم 14 لعم 1991، وكذلك قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في العراق على تحديد الجهة المختصة بالنظر في طعون ذوو الشأن إذا ما صدر في حقهم قرارات توقيفهم عن العمل[1]، كما طرح شرط التظلم تباينا في الواقع العملي بين وجوب اشتراطه من عدمه.

أمام هذا الفراغ القانوني ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن مجلس الانضباط هو المختص بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات توقيف عن العمل(سحب اليد) استنادا لنص المادة 1/59 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لعام 1960 المعدل الذي أقر بأن الدعاوى التي يقيمها الموظف على الحكومة يدعى فيها بأن له حقوق نشأت من هذا القانون يؤول الفصل فيها إلى هذا المجلس، وهذا على أساس أن قرارات التوقيف عن العمل من القرارات الإدارية التي ترتب آثار لا يستهان بها على المركز القانوني للموظف لاسيما ما تعلق بالراتب أو بالترقية والابعاد من الوظيفة[2].

لقد ناد فقهاء القانون العراقي منذ صدور قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991، وبالخصوص بعد تعديل هذا القانون عام 2008[3] على ضرورة ورود نص في هذا القانون يخول لمجلس الانضباط العام النظر في قرارات سحب اليد، هذا الطلب قوبل بالإيجاب وذلك بعد صدور

---

(1)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 220.

(2)- أنظر: كباشي جاسم كاظم، الوقف الاحتياطي عن العمل في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، 1992، ص 152-153.

(3)- قانون التعديل الاول رقم 5 لعام 2008 منشور في الوقائع العراقية، العدد 4061 بتاريخ 14 فيفري 2008.

قانون التعديل الخامس رقم 17 لعام 2013 لقانون مجلس الشورى الدولة رقم 65 لعام 1979[1] الذي أنشأ محاكم قضاء الموظفين تختص بالفصل في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، ومن هنا أصبحت هذه المحاكم هي التي تختص بالنظر في طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية المتعلقة بإيقافهم عن العمل.

إن مدة طعن أمام محاكم قضاة الموظفين ثلاثون(30) يوما لمن كان داخل دولة العراق، وستون(60) يوما لمن كان خارجها، وتكون أحكامها خاضعة للطعن فيها تميزا أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثون(30) يوما من تاريخ التبليغ بالحكم، والقرارات الصادرة عن المحكة الإدارية العليا هي قرارات باتة وملزمة[2].

أما في مسألة التظلمات فهناك تباين بين محكمة قضاء الموظفين التي لا يشترط أمامها ضرورة تقديم طلب تظلم أمام الجهة الإدارية المختصة من قرار التوقيف عن العمل، أما أمام محكمة القضاء الإداري فيشترط تقديم تظلم قبل اللجوء إلى الطعن أمامها، وألزم القانون الإدارة أن تبت في التظلم خلال 30 يوما من تاريخ التبليغ بالقرار، ثم بعد ذلك يمكن الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري خلال 60 يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكما[3].

إذا كان قانون انضباط موظفي الدولة قد اشترط التظلم أمام الجهات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء عن طريق الطعن في القرارات التأديبية الانضباطية تماما مثلما تمّ اشتراطه أمام جهات القضاء الإداري دون محاكم قضاء الموظفين، وهذا راجع بالأساس إلى تمكين الإدارة من مراجعة قراراتها وتخفيف العبء على القضاء، وفي ذلك فائدتان، هما تقليل الجهد، واختصار الوقت، هذا التباين في اشتراط التظلم جعل جانب من أساتذة القانون[4] ينادون إلى توحيد اشتراط التظلم من القرارات الإدارية أمام كل الجهات القضائية بما فيها محاكم قضاء الموظفين وتحديد مدة معقولة للإدارة من أجل البت في التظلمات.

---

(1)- صدر هذا التعديل في الوقائع العراقية، العدد 4276، بتاريخ 29 أوت 2013.

(2)- المادة 7/تاسعا-(ب. ج .د) من قانون مجلس الشورى الدولة العراقي رقم 65 لعام 1979، الصادر بتاريخ 3 جوان 1979.

(3)- المادة 7/(سابعا) من قانون مجلس الشورى الدولة العراقي رقم 65 لعام 1979.

(4)- من هؤلاء: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 222.

أما في سوريا واستناداً لقانون إنشاء المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990[1]، تبت المحكمة في طلب التوقيف بقرار يصدر في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وصول الطلب، ويبلغ إلى إدارة العامل المطلوب توقيفه، والى الجهات المختصة لتنفيذه ثم يحال الموظف الموقوف مع الملف إلى النيابة العامة المختصة خلال خمسة أيام من صدور قرار المحكمة بالتوقيف، ويستمر مفعول قرار التوقيف ما لم يقرر المرجع الجزائي المختص خلاف ذلك، وللمحكمة طبقا لنص المواد 18 و19 و22 من نفس هذا القانون أن تقرر في كل أدوار المحاكمة إلغاء قرار كف اليد، وتفرض على الموظف إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة 68 من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004، هذا القرار أو الحكم يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ.

خلاصة القول أن هناك دول أنشأت محاكم متخصصة بفئة الموظفين أنيط بها الفصل في دعاوى الموظفون العموميين لاسيما قرارات التوقيف عن العمل مثلما هو الحال في مصر(محاكم تأديبية) والعراق(محكمة قضاء الموظفين)، وهناك دول جعلت النظر في هذه الدعاوى أمام محاكم إدارية غير متخصصة كما هو الحال في الجزائر ولأردن، ونعني بالتخصص هنا التخصص النوعي لا الوظيفي.

الفرع الثاني: جزاء عدم مشروعية قرارات التوقيف عن العمل

يمكن لجهة الإدارة التي أصدرت قرار التوقيف عن العمل أن تقوم بسحبه أو إلغائه متى رأت بأنها جانبت جادة الصواب في تفعيلها لهذا الإجراء لوجود عيب ينتابه في أحد أركانه الداخلية أو الخارجية، أو أن الإدارة الأدنى تعسفت في استعمال سلطتها فتقوم الإدارة العليا بمراجعته بما لها من رقابة بعدية عما تصدره الإدارات الدنيا من قرارات، أو أن تقوم الإدارة بما لها من رقابة داخلية عن مراجعة قراراتها دون ما حاجة إلى تهويل أو مغالاة، فالأصل أن الإدارة لا تمارس رقابتها الداخلية القبلية أو البعدية بشأن ما تصدره من قرارات إلاّ إذا تظلم منها من صدرت بحقه، ورأى المتظلم بأن قرار التوقيف عن العمل قرار معيب وغير مشروع يستوجب السحب أو الإلغاء من طرفها، وإذا أصرت على موقفها رغم هذا التظلم فما على المتضرر إلى اللجوء إلى القضاء المختص والمطالبة بإلغاء القرار المتظلم منه، كما له الحق في طلب تعويض مناسب عما لحقه من ضرر، مع العلم بأن التظلم لم يعد في الوقت الراهن من شروط قبول دعوى الإلغاء بل هو وسيلة الغاية منه تذكير الإدارة بعيوبها، وهذا ما سوف نوضحه الآن في بندين،

(1)- المادة 11 من قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 المعدل.

حيث نتعرض في الأول إلى الغاء قرار التوقيف عن العمل، فيما نتناول في الثاني التعويض عن قرار التوقيف غير المشروع.

أولا: الإلغاء القضائي لقرار التوقيف عن العمل

قلنا سابقا أن قرارات التوقيف عن العمل في بعض الدول مثل الجزائر وفرنسا لا يجوز الطعن فيها إلغاءً أمام جهات القضاء المختص إلاّ مع القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية الصادر ضد الموظف الموقوف عن العمل والمتابع تأديبيا عن ارتكابه لمخالفات جسيمة، كما أنه في الغالب لا تقوم الإدارة بسحب أو إلغاء قرارات التوقيف عن العمل غير المشروعة حتى وإن قام الموظف الموقوف بتقديم تظلمه في موعده القانوني أو أنها أصرت على الاستمرار في فرضه رغم انتهائه بقوة القانون، هنا وجب على من صدر في حقه هذا القرار أن يلتجأ مباشرة إلى القضاء المختص للمطالبة بإلغاء القرار التأديبي والتعويض عما أصابه من ضرر مادي أو معنوي.

إن الطعن في قرارات التوقيف عن العمل المعيبة في أحد أركانها أمام القضاء لا يتأتى إلاّ بالطعن في القرارات التأديبية المتضمنة العقوبات التأديبية، والطعن بالإلغاء في القرارات غير المشروعة يعد ضمانة قضائية أكثر نجاعة من ضمانة التظلم الإداري لما له من خصائص قوامها النزاهة والحياد والموضوعية، وإذا قام القضاء بإلغاء هذه القرارات غير المشروعة فإن الحكم القضائي بالإلغاء يسري بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وتلغى معه جميع الآثار التي ترتبت عليها فترة نفاذها، ومن ذلك:

- عودة الموظف الموقوف عن العمل إلى ممارسة مهامه بشكل عادي جدا.
- أن تصرف له رواتبه الموقوفة كاملة.
- أن تحتسب له ترقيته إن كان يستحقها.
- التسجيل في قائمة التأهيل للترقية إلى الرتبة الأعلى.
- المشاركة في الامتحانات المهنية.
- احتساب مدة التوقيف الجوازي خدمة فعلية[1].
- أن يطالب بتعويض مناسب عما لحقه من ضرر.

---

(1)- الفترة الممتدة من تاريخ التوقيف عن العمل بسبب المتابعة الجزائية(التوقيف الوجوبي) إلى غاية تاريخ الفصل النهائي في القضية، تعتبر في كل الحالات، فترة عمل غير مؤداة، وبالتالي لا تحسب كفترة عمل فعلية، سواء لتقاضي الراتب أو الترقية، وهذا مانصت عليه التعليمتين 167 و 10 السابق ذكرهما.

استنادا على ما تقدم نقول بأن الإلغاء القضائي هو بالفعل جزاء تمسك الإدارة بقراراتها المعيبة وغير المشروعة الذي لا يجوز الرجوع عنه قضائيا، على خلاف السحب الإداري الذي يجوز الرجوع عنه إداريا خلال مدة الطعن الإلغاء القضائي، أي في ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

ثانيا: التعويض عن قرار التوقيف عن العمل غير المشروع

القاعدة العامة تقتضي جواز تعويض الأفراد عن الأضرار الناجمة عن قرارات إدارية غير المشروعة متى صدر حكم قضائي بإلغائها أو تمّ سحبها إداريا، أما القرارات الإدارية السليمة أي التي لا يعتريها عيب من العيوب فلا تعويض عليها وإن رتبت ضررا، ومن هذه القاعدة نقول إذا أصدرت جهة إدارية قرارا يقضي بإلغاء قرار توقيف موظف عن العمل فإن لهذا الموظف الحق بالمطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر أدبي أو معنوي من جراء هذا القرار المطعون فيه، وأن طلب الإلغاء متلازم مع طلب التعويض إذا أقيما في دعوى واحدة، فإذا رفض الطلب الأول رفض الثاني حتميا لما لهما من ترابط وثيق الصلة فيما بينهما.

عرّف جانب من الفقه التعويض بأنه:" مبلغ من النقود أو أي ترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب كانا نتيجة طبيعية للفعل الضار"[1].

في حين عرفه أخرون بأنه:" هو الأداة التي بمقتضاها تتم معالجة الآثار السلبية المترتبة على الفعل الضار، فهو أثر لقيام المسؤولية، فالغاية منه هو جبر الضرر الذي لحق المضرور وغيره بسبب الفعل الضار"[2].

إذا كان التعويض كما يقول عبدالرزاق السنهوري ما هو إلاّ أثر لقيام المسؤولية بعد توافر شروطها يتم عن طريق رفع المضرور دعواه أمام القضاء يطلب فيها التعويض عما لحقه من ضرر، والتعويض نوعان كما يقول الفقه تعويض عيني، وآخر يسمى تعويض بمقابل إما نقدي أو غير نقدي.

إن السؤال الذي يمكن طرحه هو: هل يتم التعويض على الأضرار المادية والمعنوية على حد السواء؟

---

(1)- أنظر: عبد المجيد حكيم، وعبد الباقي البكري، و محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج 1، مصادر الالتزام، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1980، ص 244.

(2)- أنظر: بيرك فارس حسين، منار عبد المحسن عبد الغني، التعويض والغرامة وطبيعتهما القانونية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والإنسانية، ع6، س2، العراق، 2010، ص 72.

قبل الإجابة عن هذا التساؤل ينبغي علينا التعرض إلى مضمون الضرر بشقيه المادي والمعنوي(الأدبي).

أ- تعريف الضرر

عرف جانب من الفقه الضرر **(préjudice)** بأنه:" هو المساس بحق أو بمصلحة مشروعة للإنسان، سواء كان ذلك الحق أو تلك المصلحة متعلقة بسلامة جسمه أو عاطفته أو ماله أو حريته أو شرفه أو اعتباره أو غير ذلك"[1].

ب- أنواع الضرر

من التعريف السابق نقول بأن الضرر نوعان: ضرر مادي والآخر معنوي(أدبي)

1- الضرر المادي

يعرف الضرر المادي بأنه: الأذى الذي يصيب الشخص في جسمه أو في ماله، أو بمفهوم آخر هو الخسارة المالية والاقتصادية التي تترتب على المساس بحق أو بمصلحة مشروعة.

إن الضرر المادي يصيب مصلحة مادية للمضرور عند تحققه[2]، ويعتبر من قبيل التعويض المادي النفقات أو الأموال التي صرفها جراء تنقلاته للدفاع عن نفسه أمام جهات التأديب أو جهات القضاء المختصة، كما أن إلغاء قرار المطعون فيه قد يكون كاف لجبر الضرر بنوعيه المادي والمعنوي.

2- الضرر المادي

الضرر المعنوي أو الأدبي أو النفسي هو: كل أذى يصيب الشخص في شعوره أو عاطفته أو سمعته أو عرضه أو شرفه أو كل معنى مشابه دون أن يسبب له أي خسارة مادية.

من هذا التعريف نقول بأن الضرر المعنوي يقع على المشاعر الإنسانية ويصيب مصلحة غير مادية[3]، وعليه فهو ضرر لا يمكن لمسه قد يؤدي إلى مرض نفسي للمضرور من جراء ما تكبده من آلام

---

(1)- أنظر: طه عبد المولى طه، التعويض عن الأضرار الجسدية، دار الكتب القانونية، مصر، 2002، ص 63.

(2)- عرفت المحكمة الادارية العليا في مصر الضرر المادي بأنه:" هو الاخلال بمصلحة مشروعة ذات قيمة مالية للمضرور بشرط أن يكون الاخلال بهذه المصلحة متحققا"، حكمها في الطعن رقم 765 لعام= 30ق.ع، جلسة 1987/02/23، مشار إليه في مرجع طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 366-367.

(3)- عرفت المحكمة الادارية العليا في مصر الضرر الأدبي بأنه:"... هو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور ... عند تحققه"، حكمها في الطعن رقم 765 لعام 30ق.ع، جلسة 1987/02/23، مشار إليه في مرجع طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 367.

ومعاناة داخلية يصعب نسيانها جراء الاصابة أو فترة العلاج أو النقاهة بسبب جريمة أو حادث مرور جسماني.

أن توقيف الموظف عن العمل وإحالته إلى التحقيق قد يسبب له آلام ومعاناة نفسية حادة لا سيما إن كان يمر بظروف عائلية ونفسية صعبة، وعليه فقيام المضرور بالمطالبة بتعويض معنوي عما لحقه من ضرر معنوي قد يكون مجديا لإعادة الاعتبار لنفسه ولأهله، ومن صور الحكم بأداء أمر معين المطالبة بنشر الحكم الصادر ببراءته في الدعوى الكيدية المنسوبة إليه، فالمطالبة بالتعويض الأدبي نظير ما بذله من جهد فكرى وعضلي لإبعاد التهمة عليه ودرء ما نسب إليه من هوان يحط من سمعته ويمس شرفه هو الغاية المبتغاة من اللجوء إلى القضاء المختص والمطالبة بالتعويض.

يشترط في الضرر القابل للتعويض أن يكون محقق الوقوع حالا، وأن يكون مباشرا، وأن يمس بمصلحة مشروعة للمضرور، أما شروط الحكم باستحقاق التعويض فهي توافر أركان المسؤولية المدنية من خطأ وضرر وعلاقة سببية.

لقد اعترف قضاء مجلس الدولة الفرنسي بجواز تعويض الموظف الموقوف عن العمل عن الأضرار المادية الناشئة عن قرارات توقيف غير المشروعة، أما التعويض عن الأضرار المعنوية أو الأدبية البحتة فكان متشددا ورافضا التعويض عنها، وقد برر الفقيه دوز (Duez) هذا الموقف الرافض بقاعدة " الدموع لا يمكن أن تقوّم بالنقود"، غير أنه تراجع لاحقا عن هذا الموقف وأصبح يجيزه بشكل صريح ومستقر، وهنا يقول فيدال (Vedel) من الخطأ أن يقال بأن مجلس الدولة الفرنسي لا يعوض عن الأضرار المادية، إنه الآن يقر بالتعويض عن الأضرار النفسية... تماما مثلما يعترف القضاء العادي بذلك[1]، ومن جملة ما أصدره من قرارات في هذا الشأن نذكر قراره في قضية ديلوز(DELEUSE) بتاريخ 24 جوان 1977 حيث اعترف بجواز التعويض عن الضرر المعنوي المتولد عن قرار توقيف موظف عن العمل مخالف للقانون، وإلى جانب هذا القرار هناك عدة قرارات أخرى مماثلة اعترف فيها بجواز التعويض عن الأضرار المعنوية شأنها شأن الأضرار المادية حتى أصبحت قاعدة مستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي [2].

إن امتناع مجلس الدولة الفرنسي عن التعويض عن الضرر المعنوي يعود بالأساس إلى تحججه بحجج استند عليها في تبرير موقفه، من ضمنها:

---

(1)-VEDEL , Droit administratif, 3émé edit, Paris 1964, p 289-290.

مشار إليه في مرجع: شيحا ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 725.

(2)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 224.

– صعوبة تقدير الضرر المعنوي نقدا لعدم وجود دليل يرجع إليه عند تقدير مقداره.

– صرف الراتب بشكل رجعي يبرر أن الموظف الموقوف عن العمل قد حصل على تعويض معنوي، وعليه لا داعى إلى إثارته إن كان المعني بالإيقاف قد حصل على رواتبه مدة توقيفه (جبر الضرر عن طريق الدفع الرجعي للراتب).

أما في حالة الأضرار المختلطة بأن يتولد عن الضرر المعنوي ضرر مادي فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يستقر على قاعدة واضحة، فتارة يقضي بمبلغ اجمالي عن الضررين، وتارة يحكم بالتعويض عن الضرر المادي دون إشارة إلى الضرر المعنوى [1].

على منوال ما درج عليه القضاء الفرنسي بشأن التعويض عن الضرر المعنوي أسوة بالضرر المادي ذهبت محكمة القضاء المصري إلى تبنى نفس هذا الموقف حيث أقرت بضرورة التعويض عن الضررين المادي والمعنوي على حد السواء والذي يعود تقديره إلى قاضي الموضوع، وعليه فاستحقاق التعويض المادي أو المعنوي متوقف على ما لحق الموظف المضرور من ضرر، وأن مطالبة الموظف المضرور الموقوف عن العمل بإلغاء قرار التوقيف والحكم له بالتعويض ورأت المحكمة بأن إلغاء هذا القرار كافيا لجبر آلام الموظف أو أن تمنحه تعويضا ماديا دون أن تحكم بالتعويض المعنوي أو أن تحكم بالتعويضين معا، هذه الأحكام ليست اتجاهات مستقرة للمحاكم بل هي عبارة عن مواقف غير ثابتة ترتبط حصرا بدرجة خطورة الضرر الذي أصاب هذا الموظف وظروف المحيطة التي تختلف من حالة إلى أخرى، ومدة التوقيف، وطبيعة التهمة المنسوبة إليه، والإجراءات المتخذة بحقه [2].

في حين لم يجد اساتذة القانون في العراق أي حكم يقضي بإلغاء قرارات التوقيف عن العمل غير المشروعة أو التعويض عن الضرر المادي أو المعنوي، وهذا راجع إلى الاعتقاد المسبق بأن الطعن في قرارات التوقيف عن العمل غير مسموح بها لعدم وجود نص يعالج هذا الإشكال، أما بعد صدور قانون التعديل الخامس رقم 17 لعام 2013 السابق ذكره الذي سمح بجواز الطعن في قرارات التوقيف غير المشروعة إلغاءً أمام محكمة قضاء الموظفين، أما قاعدة تعويض الموظف المتضرر من جراء هذا القرار فلم يشير له، لذا يذهب جانب من أساتذة القانون في هذا البلد إلى اقتراح تعديل هذا القانون وذلك بالنص على تعويض الموظف المتضرر من هذا القرار لأنه من غير الممكن– كما يقولون– أن يمنح لمحكمة القضاء الإداري هذا الاختصاص ويسكت عنه أمام محكمة قضاء الموظفين، فالعدل يقتضى أن يمنح

(1)– أنظر: شيحا ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 726.

(2)– أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 225.

اختصاص النظر بطلبات التعويض لجهتي القضاء الإداري دون تمييز[1].

أما مجلس الشورى اللبناني فلم يجيز التعويض عن الأضرار المعنوية البحتة إلاّ إذا صاحبتها أضرار مادية، وقد أشار في أحد قراراته إلى هذا الموقف بالقول:" إن الاجتهاد الحديث استقر على عدم الحكم بتعويض عن الأضرار المعنوية إلاّ إذا رافقتها أضرار مادية، وفي الحالة الحاضرة فإن المدعية قد أصيبت بأضرار مادية... كما أصيبت بخسارة الجنين" [2].

مما سبق ذكره نقول يجب على القضاء أن يحكم بإلغاء قرارات التوقيف عن العمل غير المشروعة، وأن يحكم كذلك بالتعويض المادي والمعنوي لجبر الضرر الذي لحق الموظف الموقوف عن العمل يشتمل على ما فاته من ربح وما لحقه من خسارة، وذلك كله إذا كان للتعويض مقتضى.

المطلب الثاني

صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة إدارية أو تأديبية أو قضائية

قد يصدر قرار التوقيف عن العمل من سلطة إدارية مؤهلة أو من جهة ذات تشكيلة إدارية تعرف بمجالس التأديب أو لجان التأديب، كما يصدر عن جهة قضائية مختصة.

الفرع الأول: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة إدارية مختصة

قد تقوم الجهة المصدرة لقرار التوقيف عن العمل بإصدار قرار لاحق تنهي به قرار التوقيف المتخذ وهذا قبل انتهاء فترة التوقيف المحددة قانونا لما لها من سلطة تقديرية حيال ذلك، وهذا إذا ما تراءى لها أن بقاء الموظف في منصب عمله لا يؤثر على مجريات التحقيق أو على مصلحة المرفق العمومي، أو على المصلحة العامة، دون أن يبدي الموظف الموقوف عن العمل أي تظلم، أي أن الإدارة تنهي قراراها المجحف خارج الضمانات الإدارية المقررة قانونا ومنها ضمانة التظلم.

الفرع الثاني: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة تأديبية مختصة

يقصد بالجهة التأديبية المختصة مجالس التأديب أو ما يعرف باللجان التأديبية(في الجزائر اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي لا تصدر مقرارات توقيف الموظفين عن العمل)، وبصدور القرار التأديبي من المجلس التأديبي المختص بالإدانة أو بالبراءة ينقضي قرار التوقيف عن العمل تلقائيا، وفي هذا الصدد تختص اللجنة التأديبية في دولة قطر بالنظر في إيقاف الموظفين المحالين

---

(1)- أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، مرجع سابق، ص 225-226.

(2)- قراره رقم 9400 بتاريخ 20 ماي 1965 في الدعوى رقم 4286-64 مشار اليه في مرجع: شيحا ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 726.

للمساءلة أمامه، وتمديد ايقافهم سواء كان الإيقاف صادرا بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي[1].

كما يختص مجلس الدائم للتأديب في هذا البلد بالنظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه، وتمديد ايقافهم، سواء كان الإيقاف صادرا بقرار من رئيس التنفيذي أم بقرار من من المجلس[2].

ويترتب عن صدور قرار التأديب انقضاء قرار التوقيف عن العمل بصفة آلية، وينتج عن ذلك عدة آثار قانونية تتعلق بالمرتب أو بالترقية كما سنرى لاحقا.

الفرع الثالث: صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة قضائية مختصة

يقصد بالجهة القضائية المختصة المحكمة المختصة التي أصدرت حكمها القطعي في الدعوى، ومن خلاله يصبح قرار التوقيف عن العمل منتهيا من تاريخ صدوره، لذلك يقول جانب من الفقه أن التوقيف عن العمل بقوة القانون لا يحتاج إلى صدور قرار التوقيف من جهة الإدارة التي لها صلاحية التعيين حتى يعتد به بل يصبح نافذا بقوة القانون من تاريخ تبليغ الإدارة التي يتبعها الموظف المتهم بالفعل اللآثم الذي ارتكبه، ونحن وإن كنا نتفهم هذا الموقف فإننا نقر بإلزامية صدور قرار التوقيف عن العمل من جهة الإدارة كما بينا ذلك من قبل.

المطلب الثالث

العفو عن الموظف الموقوف عن العمل

نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف العفو بصفة عامة، ثم نعدد أنواعه، ونبين ما قد يرتبه من آثار على الموظف الموقوف عن العمل.

الفرع الأول: تعريف العفو

العفو لغة معناه الصفح، وأصله الزوال، والمحو، والإمحاء، والطمس، والتجاوز عن الذنب، يقال أعفاه من الأمر برّأه، وعفا عن ذنبه، وعنه ذنبه، وله ذنبه: لم يعاقب عليه[3].

أما العفو اصطلاحا فهو: إجراء تشريعي يؤدي إلى انقضاء الدعوى الجنائية والعقوبات المترتبة عليها ومحوها كليا أو جزء منها، أو إحلال عقوبة أخف من تلك التي تكون محلا للعقوبة بدلا منها[4].

---

(1)- المادة 2/90 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016، مشار إليه سابقا.

(2)- المادة 93 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

(3)- أنظر: آبادي الفيروزي، مرجع سابق، ص 1313، وأنظر كذلك: مصطفى إبراهيم وآخرون، مرجع سابق، ص 612.

(4)- أنظر: فودة محمد سعد، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 156.

إن كلمة "تشريعي" الوارد ذكرها في هذا التعريف تفيد القانون العادي الصادر عن البرلمان ولا تفيد المرسوم الرئاسي الصادر عن رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية أورئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية)، وعليه لو استبدلت كلمة "تشريعي" بكلمة "قانوني" في التعريف السابق لأحتمل التعريف العفو بنوعيه العام والخاص، ولإعطاء تعريفاً عاماً للعفو نقول: هو ذلك الإجراء القانوني المتخذ إما من قبل السلطة التشريعية لإزالة الصفة الإجرامية على السلوك المرتكب وجميع الأثار المترتبة عنه، أو من قبل رئيس السلطة التنفيذية لإزالة العقوبة الأصلية المحكوم بها نهائيا ومحو جميع أثارها القانونية كليا أو البعض منها أو احلال عقوبة أخف منها عن تلك المقررة قانونا.

الفرع الثاني: أنواع العفو

العفو نوعان: عفو عام وآخر خاص

أولا: العفو العام أو الشامل

يقصد بالعفو العام (L'amnistie):" إجراء يتخذه المشرع لإزالة حكم الإدانة وكافة الآثار المترتبة عليه، وبالتالي يحظر اتخاذ أي إجراء جديد تجاه الأفعال محل العفو التشريعي"[1].

أو هو:" إجراء يصدر بقانون يمحو صفة الجريمة عن الفعل وينهي الدعوى الجنائية الناجمة عنه، أو يسقط حكم الإدانة الذي يكون قد صدر بشأنه وينهي ما يرتبه من آثار كافة، بما في ذلك تنفيذ العقوبة"[2].

يفهم من هذا التعريف بأن العفو العام أو الشامل أو ما يسمى بالعفو عن الجريمة يصدر عن البرلمان في شكل قانون[3]، يجعل من الحكم الصادر بالإدانة لا معنى له أي أنه يزيل صفة الإجرام عن الفعل المرتكب الآثم بأثر رجعي، يضاف إلى ذلك بأن قانون العفو العام لا يمس حقوق الغير إلا إذا نص في صلبه على ذلك، وعليه نطرح التساؤل التالي: هل يشمل العفو العام الدعوى المدنية والتأديبية؟

لقد اعترف جانب من الفقه بسريان هذا الإجراء في المجال الجزائي لكن دون أن يمتد إلى المجال المدني أو التأديبي لأن الحكم الصادر البراءة الجزائية لا يعني البراءة من الناحية المدنية والتأديبية، ومن

---

(1)- أنظر: الشيخلي عبدالقادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 473.

(2)- أنظر: بلال أحمد عوض، النظرية العامة للجزاء التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 659.

(3)- المادة 7/140 من دستور 1996 المعدل بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، ع 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

ثم لا يمتد أثره للعقوبة التأديبية إلاّ إذا كانت عقوبة تابعة للعقوبة الجنائية[1]، في حين يعترف اتجاه فقهي ثان بسريان أثر العفو الشامل على الدعوى المدنية والتأديبية، وبه تنقضى الدعويين.

إلى جانب هذين الاتجاهين هناك اتجاه ثالث يقر بأن الحكم الصادر البراءة الجزائية يسقط ويزيل كل عقوبة مهما كانت طبيعتها مدنية أو تأديبية بشرط وجود نص في القانون الصادر يقضي بأن العفو يشمل الشقين المدني والتأديبي[2].

إن العفو العام لا يقتصر أثره على العقوبات الأصلية وإنما يمتد ليشمل العقوبات التكميلية، ولا ينصرف أثره إلى تدابير الأمن، أو التعويضات المحكوم بها للمضرور إلاّ إذا نص قانون العفو على ذلك.

ثانيا: العفو الخاص

عرّف بعض الفقه العفو الخاص (La Grâce) أو العفو الجزئي أو العفو عن العقوبة بأنه:" انهاء الالتزام بتنفيذ العقوبة إزاء شخص صدر ضده حكم مبرم انهاءً كلياً أو جزئياً، أو استبدال آخر به موضوعه عقوبة أخرى وذلك بناء على مرسوم صادر من رئيس الدولة"[3].

في حين عرفه آخر بأنه:" هو إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف مقررة قانوناً، وذلك بناء على قرار من رئيس الدولة"[4].

أما الفقيه جارو(R,GARRAUD) فقد عرفه بأنه:" تدبير تتخذه السلطة التنفيذية لإسقاط العقوبة كلها أو بعضها أو استبداها بعقوبة أخرى أخف على أن تكون العقوبة المحكوم عليه بها قطعية"[5].

إن العفو الخاص في نظرنا هو: ذلك الإجراء الدستوري الذي يمنح لرئيس الجمهورية الحق في الصفح عن المحكوم عليهم بعقوبات سالبة للحرية إما إعفاءً أو تخفيضاً أو استبدالاً لهذه العقوبات بعقوبات أخف مقررة قانونا[6].

---

(1)- Voir: AUBY (JEAN-MARIE), AUBY (JEAN-BERNARD), Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique Territoriale, fonction publique Hospitalière, 2éme édition, Dalloz, paris, 1993, p 194-195.

وانظر كذلك: النجار زكي محمود، مرجع سابق، ص 36.

(2)- أنظر: بدر أحمد سلامة، مرجع سابق، ص 139.

(3)- أنظر: حسني محمود نجيب، شرح قانون العقوبات اللبناني، القسم العام، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 855.

(4)- أنظر: الصغير جميل عبد الباقي، النظرية العامة للعقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 215.

(5)- أنظر: حومد عبد الوهاب، الحقوق الجزائية العامة، ط 6، المطبعة الجديدة، دمشق، 1963، ص 824.

(6)- تنص المادة 7/91 من دستور 1996 المعدل بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 على ما يلي:" له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها".

لقد قامت الجمعية العمومية لقسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري بالتفرقة بين العفو الخاص والعفو العام قائلة: " العفو عن العقوبة الذي يتم بقرار من رئيس الجمهورية وإن شمل العقوبات التبعية والآثار الجنائية الأخرى المترتبة عن حكم الإدانة لا يعد بمثابة العفو الشامل الذي لا يكون إلاّ بقانون فهو لا يمحو الجريمة ذاتها أو يزيل عنها الصفة الجنائية التي تظل عالقة بها كما أنه لا يمحو الحكم الصادر بالإدانة الذي يظل قائما"[1].

يصدر العفو الخاص من رئيس السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة أو الملك أو رئيس الوزراء عند بعض الدول، غايته اسقاط العقوبات الجنائية الأصلية ولا ينصرف أثره إلى العقوبات الفرعية التبعية بما فيها العقوبات التأديبية، وتدابير الأمن، وتعويض المضرور عما أصابه من ضرر ناجم عن الجريمة إلاّ إذا نص مرسوم أو قرار العفو على ذلك، ومن ثم فهو لا يمحو الجريمة أو يزيل عنها الصفة الجنائية ولا يرفع أو يزيل الحكم الصادر بالإدانة(العقوبة) الذي يظل قائما، أما العفو الشامل فيصدر عن البرلمان في شكل قانون يمحو عن الجريمة الصفة الإجرامية للسلوك المرتكب ويُسقط الإدانة بأن يجعل الحكم الصادر بالإدانة كأنه لم يكن أصلاً.

الفرع الثالث: آثار العفو على الموظف الموقوف عن العمل

ينص قانون الموظفين في لبنان على ما يلي:" لا يجوز العفو عن العقوبات التي تفرضها مجالس التأديب".

في حين ينص نظام الخدمة المدنية الأردني على ما يلي:" لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي"[2].

أما في العراق فقد ثار خلاف فقهي حول مسألة صرف أنصاف رواتب الموظف مسحوب اليد المطلق سراحه بكفالة قبل صدور قرار قطعي من الجهة المختصة حيث نص القانون على أنه:" إذا أسفرت نتيجة التحقيق أو المحاكمة عن براءة الموظف أو الإفراج عنه أو معاقبته بغير العقوبات الوارد في الفقرة(ثانيا) من هذه المادة فتدفع له أنصاف الموقوفة من راتبه"[3].

---

(1)- فتوى رقم 523 بتاريخ 23 ماي 1966 مشار إليها في مرجع: الملط محمد جودت، مرجع سابق، ص 394-395.

(2)- المادة 148/(ج) من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013 المعدل.

(3)- المادة 19/ ثالثا من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لعام 1991 المعدل.

حسم مجلس الشورى الدولة هذا الجدل في قراره رقم 3 لعام 2009 السابق الإشارة إليه وقضى بأن:" صدور قانون العفو الذي يسري على الجريمة المنسوبة للموظف المطلق سراحه بكفالة لا يخول للإدارة أن تدفع للموظف أنصاف رواتبه الموقوفة نتيجة سحب يده من الوظيفة قبل صدور قرار قضائي بشموله بقانون العفو".

يفهم من عرضنا لهذه النصوص القانونية بأن العفو في القانون المقارن له عدة آثار يرتبها على الموظف الموقوف عن العمل، ومنها على وجه الخصوص:

– لا أثر للعفو العام عن مساءلة الموظف الموقوف عن العمل واتخاذ جميع الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه على الأخطاء أو المخالفة والجرائم التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أثناء رفع الدعوى الجزائية وقبل انقضائها بحكم قضائي بات ولو كانت العقوبة التأديبية موقوفة بسبب وجود الدعوى الجزائية.

– يجب وقف الإجراءات الجزائية إذا ما تمّ تحريكها أو مباشرتها في حالة عدم النطق بالعقوبة وصدر عفو عام عن الموظف، كما يجب إعادة إدماج الموظف الموقوف عن العمل ودفع ما تمّ اقتطاعه من راتب، أما في حالة صدر قانون العفو العام بعد النطق بالعقوبة فيجب على الإدارة التي يتبعها الموظف محو أثار العقوبة كليا من ملفه الإداري ويعاد ادماج الموظف المعزول في منصب عمله.

– يختلف أثر العفو العام في انهاء العلاقة الوظيفية بين الانهاء الانضباطي لهذه العلاقة بعقوبة تأديبية أصلية(عزل إداري) وبين انهاء هذه العلاقة بعقوبة فرعية سواء كانت تبعية أو تكميلية(عزل جزائي)، ففي حالة الأولى لا أثر للعفو العام على العقوبات التأديبية بسبب جريمة رتبت مسؤولية جزائية وتأديبية على حد السواء، فأثر هذا العفو يقتصر فقط على العقوبات الجنائية ولا يمتد إلى العقوبة التأديبية التي تظل قائمة، وهذا مذهب إليه الفقه والقضاء المقارنين في فرنسا ومصر والعراق[1] وغيرها من الدول الأخرى، هذا العفو يسقط العقوبات الجنائية المحكوم بها نهائيا الوارد ذكرها في القانون الجنائي، ولا يسقط العقوبات التأديبية الوارد ذكرها في القانون التأديبي أو الانضباطي إلاّ إذا نص قانون العفو الشامل على سريان العفو على المجالين الجزائي والتأديبي، أما في الحالة الثانية فإن العفو العام يسقط العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية، فمثلا الموظف الذي صدر في حقه عقوبة السجن المؤقت كعقوبة أصلية وعقوبة انهاء العلاقة الوظيفة(العزل) كعقوبة تكميلية فإن عقوبة انهاء العلاقة الوظيفة هذه لا معنى لها بعد صدور

(1)– أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انهاء علاقته الوظيفية، ص 192–193.

قانون العفو العام فيما تبقى من مدة سجنه إذا نص هذا قانون العفو على ذلك، ويعود هذا الموظف إلى منصب عمله، أما إذا لم ينص هذا القانون على إيقاف هذ الانهاء التلقائي فإن عقوبة انهاء العلاقة الوظيفة تبقى سارية المفعول ولا تختفي.

– حالة عودة الموظف الذي انهيت علاقته الوظيفية بسبب الحكم عليه جنائيا إلى منصب عمله بعد شموله بالعفو العام هي حالة أقرب إلى الإلغاء الإداري لقرار انهاء العلاقة الوظيفة[1] بحجة أن العفو العام يشمل العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية على حد السواء لأنه من غير المعقول أن يطال العفو العقوبات الأصلية ولا يشمل العقوبات الفرعية فلو لم تكن الأولى ما كانت لتكون الثانية، كما أن العفو العام تماما مثل الإلغاء الإداري لا يسري بأثر رجعي، فلا تدفع له رواتبه التي تسبق العفو لأنه لم يقم بأي عمل، ولا تحسب مدة بقائه خارج الخدمة خدمة فعلية له.

– يمكن للموظف الموقوف عن العمل والمفصول من الوظيفة أن يعاد ادماجه في منصب عمله في حالة صدر عفو خاص يشمل العقوبات الأصلية والفرعية(التبعية والتكميلية).

– لا عفو عن العقوبات التي تفرضها مجالس التأديب، لأن العفو يكون في العقوبات السالبة للحرية المنصوص عليها في القانون الجزائي، أما في القانون التأديبي فإننا نتكلم على سحب العقوبة التأديبية ولو كانت مترتبة عن جريمة جزائية.

– العفو الخاص الذي يصدره رئيس الجمهورية يزيل العقوبات الأصلية ولا ينصرف أثره إلى اسقاط العقوبات التبعية والتكميلية إلآ بموجب نص صريح في المرسوم المتضمن العفو عن العقوبة يشير صراحة على الإعفاء عن العقوبات التأديبية[2]، فإذا عزل الموظف نتيجة حكم جزائي فإن العفو عن العقوبة لا يمتد أثره إلى العقوبات التكميلية، وعقوبة العزل هنا عقوبة تكميلية، ومن ثم لا أثر للعفو الخاص على الموظف المعزول بحكم جزائي إلاّ نص قانون العفو الخاص على ذلك.

---

(1)– إلى جانب هذا الرأي هناك جانب من الفقه يقر بأن قرار انهاء العقوبة العلاقة الوظيفية عند شموله بالعفو الخاص هو بمثابة سحب لهذا القرار الأمر الذي ينجر عنه عوده الموظف إلى منصب عمله دون صرف رواتبه، وإلى جانب هذا الرأي هناك اتجاه آخر يقول ليس هناك قرار إداري مسحوب، وإن انهاء العلاقة الوظيفية حسمت بقوة القانون لا يسقط بالعفو الخاص، في حين ذهب اتجاه ثالث إلى القول بأن عودة الموظف إلى منصب عمله يكون عن طريق تعيين جديد بما يمليه من شروط أهمها رد الاعتبار الذي لايكون إلاّ بالعفو الخاص وشرط السن، أنظر: الزهيري مهدي حمدي مهدي، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انهاء علاقته الوظيفية، ص 195–197.

(2)– أنظر: الصغير جميل عبد الباقي، مرجع سابق، ص 216.

المطلب الرابع

وفاة الموظف الموقوف عن العمل

من خلال هذا المطلب سنبين معنى واقعة الوفاة كسبب من أسباب انهاء خدمة الموظف العمومي، ثم موقف التشريعات المقارنة منها كسبب من أسباب عدم متابعة الموظف تأديبيا أو جزائيا أو إداريا من خلال إجراء التوقيف التحفظي عن العمل.

الفرع الأول: تعريف واقعة الوفاة

الوفاة لغة تعني الموت، وهي توقف تام ودائم للوظائف الحيوية للإنسان، وانعدام نشاط موجات المخ، يقال توفى الله فلاناً: أماته وقبض روحه، وتوفى الشخص اليوم: استوفى أجله، والوفاة عكس الحياة.

تعتبر واقعة الوفاة سبب طبيعي من أسباب انتهاء الخدمة بالاتفاق كل التشريعات المقارنة، هذا السبب خارج عن إرادة الموظف والإدارة معا، والوفاة قضاء وقدر معها تتوقف جميع المتابعات التأديبية والجزائية التي اتخذت ضد الموظف، أو تلك التي كان من المفروض أن تتخذ لو لم تحدث واقعة الوفاة، وبوقوعها تنشأ علاقة أخرى بين الإدارة وذوي حقوق الموظف المتوفى فيما يتعلق بصرف مستحقاته إن كان له حق في ذلك[1].

الفرع الثاني: موقف القوانين المقارنة من واقعة الوفاة

نتحدث في هذا الفرع عن موقف القانون الجزائري والقانون المقارن من واقعة الوفاه بشيء من الإيجاز.

أولا: في القانون الجزائري

تنص المادة 216 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي:" ينتج انهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن: 7- الوفاة".

استنادا على المادة المذكورة أعلاه نقول بأن الوفاة هي من أسباب انتهاء الخدمة وبها يتوقف إجراء التوقيف عن العمل وسائر إجراءات التأديب، وتنقضي الدعوى العمومية، وهذا ما نصت عليه المادة 6 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري بالقول:" تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة بوفاة المتهم، بالتقادم والعفو الشامل، وبإلغاء قانون العقوبات وبصدور حكم حائز لقوة الشيء المقضي".

---

(1)- أنظر: صاروخ مليكة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السادسة، الدار البيضاء، 2006، ص 443.

ما يلاحظ في هذا الصدد هو أن الأمر رقم 06-03 لم ينص صرحة على وقف الإجراءات التأديبية في حالة الوفاة كما فعلت بعض القوانين المقارنة، كما أنه لم يحدد كذلك مقدار التعويض عن الوفاة التي كانت أثناء القيام بالوظيفة أو بمناسبة تأديتها، وهذا ما يؤخذ عليه، لذا نقترح مادة جديد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 تنص على وقف الإجراءات التأديبية في حالة الوفاة.

ثانيا: في القانون الفرنسي

طالما أن الرابطة التنظيمية التي تربط الموظف الموقوف عن العمل بوظيفته باقية لا تنقضي فإن حدوث واقعة الوفاه فجأة يجعل من السلطة المختصة اصدار قرار انهاء الخدمة اعتباراً من تاريخ وفاته، ومن هنا تنقضي الدعوى التأديبية والعمومية، ويبقى لورثته حق الحصول على تعويض مالي في صورة رواتب شهرية كمكافئات، وهذا كله وفقا للقوانين السارية ذات صلة.

ثالثا: في القوانين العربية

ينص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 على ما يلي:" تنهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: – الوفاة: وفي هذه الحالة يصرف ما يعادل الأجر الكامل لمدة شهرين لمواجهة نفقات الجنازة وذلك للأرامل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بتحمل هذه النفقات"[1].

ثم أضافت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي:" إذا توفى الموظف يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ وفاته[2].

أما قانون الموارد البشرية المدنية القطري فقد نص على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: – الوفاة"[3].

في حين عدد القانون الأردني اثنى عشرة حالة لانتهاء الخدمة، ومن هذه الحالات المنصوص عليها ذكر حالة الوفاة، حيث ينص على ما يلي:" تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: – الوفاة"[4].

---

(1)- المادة 10/69 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(2)- المادة 171 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

(3)- المادة 9/107 من قانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لعام 2016.

(4)- المادة 166/(ل) من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

كما ينص القانون السوري على ما يلي:" تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب التالية:- الوفاة"[1].

يفهم من هذه النصوص القانونية المقارنة بأن الوفاة تُنهي خدمة الموظف العمومي وذلك اعتبارا من تاريخ حدوث واقعة الوفاة لا من يوم صدور قرار التوقيف عن العمل، إذ تصدر السلطة المختصة قراراً تنهي به العلاقة الوظيفية التي كانت تربط الموظف المتوفى بالإدارة، وعليه لا أثر لما قد يطرأ على الموظف من أمور في حياته المهنية كأن يحال على التحقيق الإداري أو الجنائي أو يصدر قرار بإيقافه عن العمل ثم حدثت واقعة الوفاة فجأة وهو لا يزال على ذمة تحقيق أو أنه موقوف عن العمل، لأنه من غير المعقول أن ينظر إلى موظف تأديبيا أو قضائيا وقد انتهت خدمته بالوفاة.

الفرع الثالث: آثار واقعة الوفاة على الموظف الموقوف عن العمل

يترتب على واقعة وفاة الموظف الموقوف عن العمل عدة آثار قانونية نوجزها كالآتي:

أولا: وقف الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف المتوفى دون غيره.

لا تتخذ بشأن الموظف المتوفى الموقوف عن العمل أو المحال إلى التأديب أو إلى القضاء أي إجراء مهما كان نوعه، في حين تستمر الإجراءات التأديبية والجنائية المتخذة بحق الموظفين الذين شاركوا مع الموظف المتوفي في ارتكاب المخالفات التأديبية أو الجرائم الجنائية، وفي هذا الصدد ينص القانون العماني[2] على ما يلي:" تنقضي المساءلة الإدارية بوفاة الموظف المحال إلى المساءلة".

كما ينص القانون الأردني على ما يلي:" توقف الاجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف عند وفاته، ولا يجوز الاستمرار فيها أو إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة كانت"[3].

هذه النصوص القانونية المقارنة لا نجد لها مثيل في القانون الجزائر(الأمر رقم 06-03)، وعليه نطرح التساؤل التالي هل يمنح لورثة الموظف المتوفى أو المعالون من أفراد أسرته تعويضا طالما أن مورثهم الموقوف عن العمل مات وهو في الخدمة؟

للإجابة عن هذا السؤال نقول بأن الموظف المتوفى سواء كان محال على التحقيق أو كان موقوفا عن العمل لا يتقاضى أي تعويض أو منحة إلا في الشهر الذي توفى فيه دون سواه، أما حقوقه التقاعدية فهي مضمونة في قانوني التقاعد والضمان الاجتماعي إذا ما توافرت شروط استحقاقه للتقاعد.

---

(1)- المادة 9/131 من قانون الخدمة المدنية رقم 50 لعام 2004.

(2)- المادة 132 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لعام 2004.

(3)- المادة 160 من قانون الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

ثانيا: تمكين ورثة الموظف المتوفى من حقوقهم المالية

يعامل الموظف المتوفى الموقوف عن العمل معاملة الموظف العادي الذي لم يرتكب أي مخالفة تأديبية أو جنائية لأن التوقيف عن العمل لا يقطع العلاقة التنظيمية التي تربط هذا الموظف بالخدمة، ومن ثم يعامل ورثته الشرعيين معاملة تظهر لهم بأن مورثهم مات وهو في الخدمة فتدفع لهم حقوقهم المالية وفقا للقوانين السارية ذات صلة، غير أنه لا يجوز لهم الطعن في القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية في حالة صدور قرار إداري بتوقيع الجزاء التأديبي وتوفى الموظف قبل أن يقدم طعنه أما القضاء المختص لأن الطعن في القرار التأديبي حق شخصي لمن صدر ضده الجزاء التأديبي.

أما فيما يخص التعويضات فهي محل خلاف بين القوانين المقارنة، ففي القانون الأردني[1] نجد بأنه منح للورثة الشرعيين تعويضا تمّ اقراره تحت عنوان حقوق الموظف المنتهية حيث نص على ما يلي:" إذا توفى الموظف اثناء وجوده في الخدمة المدنية يعطى ورثته الشرعيون تعويضا يعادل مجموع المبالغ التالية بما في ذلك بدل فرق التسكين إذا كان يتقاضاه:

- راتبه الاجمالي عن الشهر الذي توفى فيه.
- راتبه الاجمالي عن ستة أشهر أخرى.
- راتبه الاجمالي عن مدة الاجازة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد المجموع على ستين يوما".

كما نص كذلك على ما يلي:" لا يؤثر ما ورد في الفقرة(ب) من هذه المادة على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفى أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذاك حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي"[2].

في حين ينص القانون القطري على ما يلي:" تقوم الجهة الحكومية في حالة وفاة الموظف بصرف الراتب الإجمالي للأشهر الثلاث التالية لشهر الوفاة بالإضافة إلى الراتب الاجمالي للشهر الذي حدثت فيه الوفاة دفعة واحدة.

---

(1)- المادة 177/(ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

(2)- المادة 177/ج من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013.

وتعتبر المبالغ المشار إليها في هذه الحالة منحة لا يجوز اعتبارها جزءاً من مستحقات نهاية الخدمة، كما لا يجوز بأي جال من الأحوال الحجر عليها أو إجراء مقاصة بينها وبين أي مبالغ قد تكون مستحقة للجهة الحكومية على الموظف المتوفى"[1].

ثم ينص هذا القانون كذلك بأنه:" إذا توفى الموظف أو أصيب بعجز كلي أو جزئي، وكان ذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، استحق هو أو ورثته، بحسب الأحوال، تعويضا عن الوفاة أو إصابة العمل، ويحدد التعويض وفقا لما يلي:

– في حالة الوفاة أو العجز الكلي، يكون التعويض بمقدار الراتب الإجمالي للموظف لمدة سنتين أو الدية المقررة شرعا، أيهما أكبر.

وتعتبر الوفاة الناتجة عن الاجهاد أو الإرهاق من العمل إصابة عمل متى ثبت ذلك بتقرير من الجهة الطبية المختصة.

– في حالة العجز الجزئي، يقدر التعويض بنسبة مئوية من تعويض التعويض الكلي تعادل نسبة العجز الجزئي إلى العجز الكلي وفقا لما تقرره الجهة الطبية المختصة"[2].

كما ينص القانون السوري السابق الإشارة إليه على ما يلي:" يصرف للعامل، الذي تنتهي خدمته بسبب إحدى الحالات التالية: منحة نقدية تعادل مثلي أجره الأخير:– الوفاة"[3].

يستفاد من هذه التشريعات المقارنة بأنها منحت تعويضات لأفراد عائلة الموظف المتوفى لضمان حد أدنى من المعيشة، هذه المنح هي في الأساس مساعدات إنسانية في شكل مبالغ مالية بسبب اتهام لم يبت في أمره بعد، ومن هذه المنح التي أقرتها القوانين المقارنة نذكر:

– أن يتقاضى راتبه الاجمالي(الرئيسي) للشهر الذي توفى فيه[4].

– أن يتقاضى راتبه الاجمالي(الرئيسي) لبعض الشهور التي تلي الشهر الذي توفى فيه، فمثلا القانون السوري حددها في شهرين، والقانون القطري حددها في ثلاثة أشهر، أما القانون الأردني فقد حددها بستة أشهر.

---

(1)– المادة 115 من قانون إدارة الموارد البشرية رقم 15 لعام 2016.

(2)– المادة 125 من قانون إدارة الموارد البشرية رقم 15 لعام 2016.

(3)– المادة 138/أ–7 من نظام الخدمة المدنية رقم 50 لعام 2004 المعدل.

(4)– تنص المادة 89/(أ) من القانون السوري رقم 50 لعام 2004 على ما يلي:" يوقف أجر العامل المكفول اليد، اعتبارا من أول شهر الذي يلي تاريخ كف يده".

– أن يتقاضى راتبه الاجمالي عن مدة العطلة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد المجموع على ستين يوما.

– قد يمنح للموظف المتوفى الموقوف عن العمل مستحقات نهاية الخدمة التي تمثل شهر واحد عن كل سنة خدمة فعلية.

– قد يحصل الموظف المتوفى الموقوف عن العمل على راتباً تقاعدياً أو معاشاً تقاعدياً إذا استوفى شروط التقاعد المنصوص عليها في القوانين ذات صلة.

هذه المبالغ المالية هي في الأساس مجموع رواتبه، والراتب قد منحه القانون حماية خاصة كما اسلفنا القول، وعليه تمتاز المبالغ الممنوحة لذوي حقوق الموظف المتوفى بالخصائص التالية:

– تعتبر مبالغ الرواتب الإجمالية(الرئيسية) منحة لا يجوز اعتبارها جزءاً من مستحقات نهاية الخدمة.

– لا يجوز بأي حال من الأحوال الحجز على مبالغ الرواتب الإجمالية.

– لا يجوز إجراء مقاصة بين مبالغ الرواتب الإجمالية الممنوحة له بعد الوفاة وبين أي مبالغ قد تكون مستحقة للجهة الحكومية على هذا الموظف.

نخلص إلى القول أن الموظف الموقوف عن العمل الذي كان يصرف له نصف راتبه الرئيسي مدة توقيفه ثم توفي قبل صدور القرار التأديبي من جهة التأديب المختصة إذا كان التوقيف جوازي أو بحكم قضائي من جهة قضائية مختصة إذا كان التوقيف وجوبي، تتوقف بشأنه كل الإجراءات التأديبية أو الجزائية المتخذة، ويبقى المشكل في الجزء المخصوم من راتبه فعل يصرف إلى ورثته أو لا؟

لم يعالج القانون الجزائري وحتى القانون المقارن– باستثناء القانون العراقي[1]– هذه المسألة، وعليه نقول لا يمكن لجهة الإدارة أن تمنح للموظف الموقوف عن العمل انصاف رواتبه المقطوعة قبل تاريخ حدوث واقعة الوفاة، لكن بعد الوفاة التي تعد من أسباب انهاء الخدمة تتوقف الإجراءات التأديبية والجزائية المتخذ ضده حيث يعامل معاملة الموظف العادي الحي، فتصرف لورثته أجرة الشهر الذي توفى فيه وبعض الأشهر التي تلي هذا الشهر في بعض الدول، ومستحقات نهاية الخدمة التي تمثل شهر واحد عن كل سنة خدمة فعلية، ومعاش تقاعدي إن استوفى شروط التقاعد المنصوص عليها، وهذه المنح والمستحقات يختلف مداها ومقدارها من قانون لآخر.

---

(1)– تنص المادة 19/ رابعا من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 19 لعام 1991 المعدل على ما يلي:" تقوم الجهة الحكومية في حالة وفاة الموظف بصرف الراتب الإجمالي للأشهر الثلاث التالية لشهر الوفاة بالإضافة إلى الراتب الاجمالي للشهر الذي حدثت فيه الوفاة دفعة واحدة".

خلاصة الباب الثاني

بعد استعراضنا لأهم مبررات التوقيف عن العمل نقول أن التوقيف التحفظي عن العمل ينبني على عدة مبررات التي ينبغي مراعاتها عند اتخاذه، هذه المبررات تختلف من دولة لأخرى، فمنها من تُقيم هذا الإجراء على أساس الأخطاء المهنية الجسيمة كما هو الحال في الجزائر، وهناك دول تربط بين هذا الإجراء واجراء احتياطي آخر هو التحقيق، فلا توقيفا تحفظيا عن العمل إلاّ إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، هذه المصلحة قد تكون مصلحة التحقيق الجاري أو مصلحة المرقف العمومي أو المصلحة العامة كما هو الشأن في القانون المصري والقانون العراقي مثلا.

يترتب عن التوقيف التحفظي إذا ما احترمت مبرراته عدة آثار قانونية هامة، أهمها:

– الاحتفاظ بالراتب الرئيسي ومجمل المنح العائلية، أو الانتقاص منه، أو الحرمان منه كليةً وهذا بحسب نوع التوقيف التحفظي المتخذ هل هو جوازي أم وجوبي.

– تأجيل الترقية مدة التوقيف التحفظي.

– عدم قبول استقالة الموظف خلال مدة التوقيف التحفظي عن العمل.

– لا أثر للعفو العام على العقوبات التأديبية بسبب جريمة رتبت مسؤولية جزائية وتأديبية على حد السواء، فأثر هذا العفو يقتصر فقط على العقوبات الجنائية ولا يمتد إلى العقوبة التأديبية التي تظل قائمة، هذا العفو يسقط العقوبات الجنائية المحكوم بها نهائيا الوارد ذكرها في القانون الجنائي، ولا يسقط العقوبات التأديبية الوارد ذكرها في القانون التأديبي أو الانضباطي إلاّ إذا نص قانون العفو الشامل على سريان العفو على المجالين الجزائي والتأديبي، أما العفو العام عن جزاء جزائي (عزل جزائي) فيسقط العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية.

– العفو الخاص الذي يصدره رئيس الجمهورية يزيل العقوبات الأصلية ولا ينصرف أثره إلى اسقاط العقوبات التبعية والتكميلية إلآ بموجب نص صريح في المرسوم المتضمن العفو عن العقوبة يشير صراحة على الإعفاء عن العقوبات التأديبية.

– تنتهي العلاقة الوظيفية للموظف العمومي الموقوف عن العمل من تاريخ حدوث بواقعة الوفاة.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع توقيف الموظف عن العمل توصلنا إلى النتائج والملاحظات التالية:

1) أن التوقيف عن العمل هو إجراء من إجراءات التحقيق الاحتياطية المؤقتة والاحترازية، هدفه اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتاً، وأن يجرى التحقيق في جو خالي من تأثيرات الموظف الموقوف عن العمل لو بقي في منصب عمله حيث لا يتوانى لحظة في تغيير مجرايات التحقيق والتأثير على الشهود وطمس الأدلة بما يخدم مصالحه.
2) إن الجهة المختصة بتوقيف الموظف عن العمل في الجزائر هي نفس الجهة المختصة بالتعيين والتأديب، أي هي الجهات الرئاسية الفردية(السلطة التي لها صلاحيات التعيين)، هذه الجهات يتعين عليها التريث لفترة تراها مناسبة قبل أن تصدر مقرر التوقيف، وإن كانت عبارة " تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا " الوارد ذكرها في نص المادة 173 توحي عكس ذلك، أما المجالس التأديبية المختصة(اللجان المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي) فإنهالا تحوز على هذا الحق إذ يجوز لها فقط طلب فتح تحقيق إداري طبقا لنص المادة 171 من الأمر رقم 06-03، دون أن يعطيها القانون حق طلب فتح تحقيق تكميلي في حالة عدم اقتناعها بنتائج التحقيق الأول، كما أن القانون لم يمنحها صلاحية اصدار توصية للجهة المختصة بالايقاف من أجل توقيف الموظف المحال إلى التحقيق، على خلاف بعض التشريعات المقارنة التي خولت للمجالس أو لجان التأديب صلاحية تقديم توصية بتوقيف الموظف عن العمل كما هو الشأن في القانون الاتحادي الإمارتي النافذ، كما لا يجوز للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تفوض اختصاصاتها في مجال ايقاف الموظفين لأي سلطة أخرى لعدم ورود نص قانوني يجيز لها ذلك.
3) أن المشرع الجزائري لم يمنح لموضوع التوقيف عن العمل أهميته اللازمة–بالرغم ما له من أهمية في حياة الموظف المهنية– حيث جاءت المادتين 173 و174 من الأمر رقم 06-03 قاصرتين عن تقديم كل تفاصيل هذا الموضوع، ومن جهة أخرى قد تتعمد الإدارة إلى إطالة مدة التوقيف دون سند قانوني غايتها النيل منه فتتأثر بذلك ذمته المالية وتتضرر أسرته.
4) أن التوقيف عن العمل نوعان أحدهما جوازي والآخر وجوبي، فالتوقيف الجوازي يخضع للسلطة التقديرية للسلطة التي لها صلاحيات التعيين والتأديب، أما التوقيف الوجوبي فيكون بقوة القانون، أي أن القانون يلزم الإدارة بإصدر قرار التوقيف عن العمل متى أحيل الموظف من جهة ذات اختصاص

حفاظا على استقرار المراكز القانونية.

5) إن قرار التوقيف عن العمل في بعض القوانين المقارنة هو قرار له كل مواصفات القرار الإداري القابل للطعن فيه أمام القضاء الإداري بدعوى الالغاء أو التعويض أو بكلاهما لما له من آثار مادية ومعنوية سلبية على الموظف العمومي وعلى الأسرة التي يعيلها، أما في الجزائر وفرنسا فقد بسط مجلسا الدولة في الدولتين رقابتهما على أسباب مقررات التوقيف عن العمل، سواء من حيث صحة الوقائع المادية المنسوبة إلى الموظف الموقوف، أو من حيث التكييف القانوني لهذه الوقائع، لأن في الدولتين لا يجوز للموظف الموقوف أن يطعن في مقرر التوقيف عن العمل بمعزل عن المقرر الصادر بالعقوبة، أو على أساس أن مقرر التوقيف صدر بعد عدة أسابيع من حدوث الوقائع المنسوبة إليه والتي أدت إلى توقيفه، وهذا المسلك يخالف الأمر الواقع بدليل أن مقرر التوقيف يتمتع بخصائص ومقومات القرار الإداري ومن غير المنطق أن يمنح الموظف الموقوف حق المطالبة بالتعويض عن المقرر غير المشروع ويُحرم من حق الطعن فيه لاسيما في ظل غياب نص قانوني يحصنه من رقابة القضاء من جهة، وعدم جبر الضرر الذي لحق بالموظف الموقوف بالتعويض من جهة أخرى.

6) أن المشرع الجزائري- أسوة بقوانين مقارنة أخرى- لم يعتبر التوقيف عن العمل من قبيل العقوبات التأديبية أو الانضباطية بدليل أنه لم يدرجه ضمن العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03، وعليه يمكن للإدارة أن تمارس صلاحية توقيف الموظف عن العمل مؤقتا وذلك بإبعاده من منصب عمله دون التقيد بشكليات معينة أو إجراءات محددة، أي أن السلطة التي لها صلاحية التعيين تمارس حقها طبيعي في إيقاف الموظفين دون أن تحترم أبسط الإجراءات القانونية المعمول بها في هذا المجال من استشارة المجلس التأديبي أو طلب توضيحات من الموظف المرتكب الخطأ الجسيم أو تسبيب قرار الايقاف، وغيرها من الضمانات التي ينص عليها القانون في مجال التأديب، وهذا ما استقر عليه القضاء المقارن.

7) أن القانون الجزائري في نطاق توقيف الموظفين عن العمل قد أخذ بمبرر الخطأ المهني الجسيم المرتكب وهو نفس الوضع السائد في فرنسا، والمغرب، وتونس، والأردن، في حين أخذت بعض القوانين المقارنة بمبرر مصلحة التحقيق(المعنى الضيق) مثلما هو في مصر وليبيا أو بمصلحة العمل كما في السعودية(المعنى الوسط)، في حين أخذت دول أخرى بمبرر المصلحة العامة(المعنى الواسع) مثلما هو الحال في العراق هذا المبرر له مفهوم فضفاض وواسع النطاق يحتاج إلى تفسير،

ولا يتآتى ذلك في نظر جانب من الفقه إلاّ بتضيق نطاقه بحيث يصبح يرتبط بمصلحة المرفق العمومي(الخدمة العمومية) الذي يعمل فيه الموظف.

8) أن القانون الجزائري ممثلا في الأمر رقم 06-03 لم يتعرض بشكل صريح لمسألة جواز ممارسة الموظف الموقوف لنشاط مربح في القطاع الخاص مدة ايقافه عن العمل، بل تحدث عن حالة عامة في المادة 1/43 من الأمر رقم 06-03 هي حظر ممارسة كل أوجه النشاط المربح في إطار خاص مهما كان نوعه من طرف موظف لا يزال ينتسب للوظيفة العمومية، وطالما أن الموظف الموقوف عن العمل لا يزال يحتفظ بهذه الصفة فهو مخاطب بأحكام هذه المادة، وعليه لا يجوز له ممارسة أي نشاط مربح إلا الذين تمّ استثناءهم في المادة 44 من نفس هذا الأمر، وعلى العكس من ذلك تنص بعض القوانين المقارنة على جواز ممارسة الموظف الموقوف عن العمل بعض الأعمال المربحة، ولكن بشروط محددة سلفاً، وهذا لكون الموظف الموقوف لا يصرف له راتبه كاملا مدة إيقافه عن العمل، أما إذا كان يحتفظ براتبه كاملا فلا يجوز له الجمع بين وظيفته وعمل آخر مربح.

9) يلتزم الموظف الموقوف عن العمل بواجب التحفظ في ابداء الرأي، وعدم افشاء أسرار المهنة، وكذلك مجمل الإلتزمات الأخرى التي تقع على عاتق كل موظف موجود في الخدمة، وإلاّ تعرض للمساءلة التأديبية.

10) لم ينص الأمر رقم 06-03 في حالة التوقيف الوجوبي الذي يشترط وجود متابعة جزائية فعلية لا تسمح ببقاء الموظف الموقوف في منصب عمله على الكيفية التي من خلالها يتم تبليغ النيابة العامة أو يتم بواسطتها إخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين بالجريمة المرتكبة(طريقة العلم اليقيني)، وهذا راجع إلى ضعف التنسيق بين الجهات القضائية والإدارات العمومية.

11) يجوز للموظف الموقوف عن العمل أن يحصل على عطلة أو إجازة مرضية إذا اقتضى الأمر ذلك، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بجواز منح الموظف الموقوف عن العمل إجازة مرضية بعد فحصه من قبل اللجنة الطبية المختصة لعدم وجود نص صريح في القانون يحظر ذلك، وهذا هو السائد في الجزائر لعدم ورود نص يمنع على الموظف الموقوف عن العمل من الحصول على عطلة مرضية إذا دعت الضرورة القصوى لذلك.

12) أن الأمر رقم 06 -03 لم يحدد بشكل صريح مدة التوقيف الجوازي عن العمل مخالفا بذلك أغلب التشريعات المقارنة، ولم يستدرك هذا إلاّ بعد صدور التعليمة رقم 267 لعام 2016 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية التي حددته بخمسة وأربعون(45) يوما تحسب من تاريخ التوقف، غير أنها

أخطأت في شرح المدتين 165 و166، فالمادة 2/165 تنص على آجال بت المجلس التأديبي في القضية المعروضة عليه، وليست آجال اخطار المجلس كما جاء فى نص التعليمة، في حين تنص المادة 1/166 على آجال اخطار المجلس من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعين وليس آجال البت في القضية كما جاء في نص التعليمة كذلك، هذا التأويل الخاطئ في شرح المادتين زال بعد صدور التعليمة رقم 10 لعام 2019 التي أعادت شرح المادتين كما جاء في الأمر رقم 06-03 لكن من غير ذكر لمدته، يضاف إلى ما سبق ذكره أن الأمر رقم 06-03 قد أغفل التعرض إلى مسألة التمديد السلبي للتوقيف كما فعلت بعض القوانين المقارنة، وإن كنا نقر بأنه أخذ بالجانب الايجابي وهو عدم تمديد مدته، وهذا تصرف يحسب للقانون الجزائري حتى وإن لم يبين ذلك بشكل صريح.

13) أن المادة 3/173 من الأمر رقم 06-03 قد حسمت مسألة ترقية الموظف الموقوف عن العمل تحفظيا(التوقيف الجوازي) وهو حظر الترقية مدة الإيقاف إلاّ إذا اتخذت في حقه عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، ففي هذه الحالات يسترجع كامل حقوقه (الترقية) والجزء الذي خصم من راتبه، أما في فرنسا مثلا فلا يترتب عن توقيف الموظف تحفظيا حرمانه من الترقية أو الحق في المعاش.

14) أن المادة 2/173 من الأمر رقم 06-03 تنص على صرف للموظف الموقوف جوازيا نصف راتبه الرئيسي ومجمل المنح ذات الطابع مدة إيقافه عن العمل، أما في حالة التوقيف الوجوبي فتنص المادة 2/174 من نفس الأمر على إبقاء جزء من الراتب لا يتعدي النصف مدة ستة أشهر تحسب ابتداء من تاريخ التوقيف دون أن تحدد نوعه هل هو الراتب الأساسي أم الراتب الرئيسي، وأن كلمة "يمكن" الوارد ذكرها في هذا النص تفيد عدم منحه نصف راتبه الآخر، كما أن كلمة " لا يتعدى النصف" تفيد كذلك امكانية حصوله على راتب يقل عن النصف، وإن كنا نرى أن الراتب المقصود هنا هو الراتب الرئيسي الذي يشتمل على الراتب الأساسي مضاف له تعوض الخبرة، ومجمل المنح ذات الطابع العائلي.

15) تعتبر– في كل الحالات– الفترة الممتدة من تاريخ التوقيف عن العمل بسبب المتابعة الجزائية إلى غاية تاريخ الفصل النهائي في القضية أو إعادة ادماجه في منصب عمله فترة عمل غير مؤداه، ومن ثم لا تحتسب كفترة خدمة فعلية سواء لتقاضي الراتب أو الترقية أو التقاعد.

16) أن بعض التشريعات المقارنة تنص على حظر قبول استقالة موظف موقوف عن العمل ولا تقبل استقالته إلاّ بعد التصرف في التحقيق أو بعد الفصل في الدعوى بغير جزاء العزل أو الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى التقاعد، أما المشرع الجزائري فلم يعالج هذه الحالة الأمر الذي ينبغي تداركه مستقبلا.

17) أنه يمكن لسلطات التأديب من مساءلة الموظف الموقوف عن العمل تأديبيا في حالة متابعته جنائيا عن أفعال لم يثبتها القضاء الجنائي حتى ولو كان الحكم الجنائي ذا حجية مطلقة لاستقلالية القانون التأديبي عن القانون الجنائي متى كان الخطأ المهني المرتكب جسيماً، ولا تسوية لوضعيته الإدارية إلاّ بعد صدور حكم قضائي نهائي فاصل في موضوع الدعوى الجزائية.

من الاقتراحات التي نراها وجيهة، وينبغي على المشرع الجزائري تضمينها في قانون الوظيفة العمومية النافذ، الاقتراحات التالية:

1) وجوب إعادة النظر في بعض بنود القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأمر رقم 06-03 لاسيما مواد الباب السابع المعنون بالنظام التأديبي في المواد من 163 إلى185، وذلك بعرضه في جلسات علانية لمناقشته وإثرائه من ذوي الاختصاص تم يقدم لتصويت عليه من قبل أعضاء البرلمان، والذي يهمنا هنا هو وجوب إدراج إجراءات التحقيق والتأديب ضمن هذا الباب، أما إجراء التوقيف عن العمل فينبغي أن يخصص له باب مستقل هو " الباب السابع مكرر"، مع وجوب توضيح نصوصه التنظيمية، والحرص في كل الحالات على الإبتعاد عن نظام التعليمات والبرقيات المعمول بها حاليا.

2) يجب على السلطة المختصة أن تراعي ظروف وملابسات كل حالة يتطلب فيها توقيف الموظف عن العمل، ولها أن تتريث لفترة تراها مناسبة قبل اتخاذها لهذا الإجراء، وهذا حتى تتجنب مخاصمة القضاء فيما تصدره من قرارات غير مشروعة تنقصها الدقة ومجردة من الموضوعية قد تلحق ضرر بالموظف وأسرته، وبسمعة الإدارة ذاتها.

3) كثيرا ما تؤدي المصلحة العامة كمبرر لتوقيف الموظف عن العمل إلى نتائج خطيرة تمس مالية الموظف، لذا ينبغي على السلطة المختصة أن تحدد معالمها وتعمل على تفسيرها تفسيرا يتطابق مع مصلحة المرفق الذي يعمل فيه هذا الموظف.

4) تمكين الموظف الموقوف من حق الطعن في قرار التوقيف عن العمل أسوة بحق المطالبة بالتعويض عن قرار التوقيف غير المشروع.

5) يتعين على الإدارة الابتعاد بصفة مطلقة من اللجوء إلى التوقيف عن العمل المقنع لما له من آثار خطيرة تمس شخص الموظف وذمته المالية وتعرض تصرفاتها للمخاصمة القضائية وهي في غنى عنها، لذا نوصى إدارتنا أن تتوخى الدقة والموضوعية عندما تقوم بتوقيف الموظف عن العمل نتجية وجود تحقيق مفتوح ضده، ولها أن تتخذ بشأنه إجراء النقل المكاني أو النوعي الذي له نفس الغاية التي يحققها التوقيف عن العمل وبهذا نتفادى الآثار السيئة التي يرتبها هذا الإجراء الاحترازي المؤقت.

6) إعادة النظر في صياغة نص المادة 173 من الأمر رقم 06- 03 بحيث يحتفظ الموظف الموقوف بكامل راتبه الرئيسي ومجمل المنح ذات الطابع العائلي، وتتم صياغة هذا النص كالآتي:" **إذا ارتكب موظف أخطاء جسيمة من الدرجة الرابعة تتعلق أساسا بإخلاله بالتزاماته الوظيفية أو باقتراف جريمة من الجرائم الماسة بالحق العام يوقف عن مباشرة مهامه ويبلغ بذلك.**

لا يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين أن توقف الموظف عن عمله بصفة تحفظية أثناء فترة التحقيق إلاّ إذا اقتضت مصلحة الوظيفة العمومية ذلك وحصولها على توضيحات من المعني، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على خمسة وأربعون(45) يوما تحسب ابتداءً من تاريخ التوقيف.

يحتفظ الموظف الموقوف عن العمل خلال فترة توقيفه التحفظي بكامل حقوقه لاسيما راتبه الرئيسي، ومجمل المنح ذات الطابع العائلي.

إذا لم تتخذ اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي قرارا بشأنه قبل انتهاء خمسة وأربعون(45) المذكورة في المادة 2/165 أعلاه أو اتخذت في حقة عقوبة أقل من الدرجة الرابعة أو تمت تبرئته من الأفعال المنسوبة إليه أو لم يبلغ بما أفضى إليه المجلس يعود إلى ممارسة مهامه ما لم يكن محلا لمتابعات جزائية".

7) يمكننا ادراج مادة جديدة تسد الفراغ الموجود في الأمر رقم 06-03 تعنى بمنح الموظف الموقوف عن العمل عطلة مرضية إذا اقتضت الضرورة الملحة ذلك، تحت رقم 173 مكرر، تكون صياغتها كالآتي:" **يمنح للموظف الموقوف عن العمل عطلة مرضية متى دعت الضرورة ذلك بشرط الحصول على فحص إيجابي من اللجنة الطبية المختصة".**

8) ينبغي إدراج مادة جديدة في الأمر رقم 06-03 تحت رقم 173 مكرر1 تفرض على الموظف الموقوف عن العمل الإلتزام بوجبات الوظيفة العمومية تصاغ كالآتي:" **يلتزم الموظف الموقوف عن العمل بعدم الجمع بين الوظيفة التي يشغلها وممارسة نشاط خاص مربح، ويلتزم كذلك بعدم أفشاء أسرار المهنة والتحلى بواجب التحفظ في إبداء الرأي أو كل ما من شأنه المساس بسمعة الإدارة العمومية**".

9) ضرورة تعديل نص المادة 174 بحيث تصبح كالآتي: " **كل موظف يحبس احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف راتبه الرئيسي باستثناء المنح ذات الطابع العائلي، فإذا حفظ التحقيق أو حكم ببراءته، صرف ما أوقف من راتبه، وتحفظ له درجته.**

كل موظف يحبس تنفيذا لحكم قضائي نهائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف راتبه الرئيسي، باستثناء المنح ذات الطابع العائلي التي تصرف له كاملة".

وفي كل الأحوال لا يطلب من الموظف رد المبالغ التي صرفت له في شكل مرتبات أساسية وعلاوات ومزايا مالية أخرى خلال مدة ايقافه عن العمل".

10) ضرورة التقيد بحجية الأحكام الجنائية الصادرة بالبراءة لانتفاء الوجود المادي للوقائع أو شك في الأدلة، كما يجب على سلطات التأديب كذلك التقيد بحجية الأحكام الجنائية الصادرة بالإدانة لأنها عنوان للحقيقة، هذا الالتزام بحجية الحكم الجنائي لا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا عن أفعال نفاها أو أثبتها الحكم الجنائي إذا ما توافرات أدلة تدينه تأديبيا، كما يتعين على السلطة التأديبية المختصة انتظار صدور الحكم القضائي من الجهة القضائية المختصة لتقرر ما تتخذه من اجراءات في ضوء نتيجة المحاكمة الجزائية بهدف تفادي اشكالات التطبيق العملى المزدوج القائم على التعارض في النتائج، لذا ندعو المشرع الجزائري إلى إدراج مادة جديدة في قانون الوظيفة العمومية هي المادة 174 مكرر يكون نصها كالآتي:" **إذا وجه للموظف اتهام جنائي فلا يجوز مساءلته تأديبياً فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر هذا الاتهام إلاّ بعد صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة أو الإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية أو تمّ اطلاق سراح الموقوف بكفالة من المساءلة التأديبية إذا تحققت أسبابها وتوافرت أركانها.**

وإذا لم يكن من شأن الحكم الجنائي إنهاء خدمة الموظف يعرض أمره عند عودته إلى عمله على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية.

ويكون للحكم الجزائي حجيته القاطعة بما فصل فيه، فلا يجوز عند المساءلة الإدارية إثار التهم الجنائية التي فصل فيها بالبراءة أو مناقشة الحكم أو أسبابه أو قبول أية بينة ضده".

11) من الضروري التأكيد على أن التوقيف عن العمل يشكل مانعا من موانع الترقية، فالموظف المحال على المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجزائية تحفظ له ترقيته إذا أسفر التحقيق عن عدم مسؤوليته، أما إذا اسفر هذا التحقيق عن مسؤوليته فتسوى وضعيته في ضوء العقوبة المسلطة عليه هل هي جسيمة أم بسيطة، وعلى هذا الأساس ندعو المشرع الجزائري إلى إدراج نص جديد يقرر بعدم ترقية الموظف الموقوف عن العمل هو المادة 174 مكرر1 والتي تكون كالآتي:" **لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال على المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية طوال مدة الإحالة أو الايقاف.**

غير أنه إذا بُرئ الموظف المحال على التأديب أو صدر بشأنه قرار بمعاقبته بإحدى عقوبات الدرجة الأولى أو الثانية المنصوص عليهما في المادة 163 من هذا الأمر أو لم يقض بإدانته جزائيا، وجب ترقيته إلى الدرجة أو الرتبة الأعلى التي تاليها في الترتيب مباشرة ولو كان زائدا عن العدد متى استوفى شروطها القانونية وذلك اعتبارا من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية، ويمنح له مرتب الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأجيل الترقية المنصوص عليها في الفقرة الثانية أعلاه لمدة تزيد على سنة.

12) يتعين على المشرع الجزائري التنصيص على عدم قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل إلا بعد صدور التصرف في التحقيق بغير جزاء الفصل(التسريح) من الوظيفة أو إجراء العزل من الخدمة وأن يكون النص المقترح هو المادة(174 مكرر2) ومضمونها كالآتي:" **إذا أحيل الموظف إلى التحقيق أو المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجزائية عن وقائع تتعلق بالوظيفة وتمّ توقيفه عن العمل فلا تقبل استقالته إلاّ بعد التصرف في التحقيق أو بعد الفصل في الدعوى بغير جزاء الفصل من الوظيفة أو العزل من الخدمة".**

13) من الضروري إعادة النظر في مضمون المادة 43 من الأمر رقم 06-03 التي تحظر على الموظف ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه، وهذا إجحاف في حق الموظف العمومي، ونقترح إلغاء الفقرات 2 و3 و4 منها، والاحتفاظ بالفقرة 1 فقط على أن تصاغ كالآتي:" يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي اسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه **إلاّ بترخيص كتابي من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، وفق شروط وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم**".

14) في الحالات التي يتقرر فيها إحالة الموظف إلى القضاء الجنائي، توقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من المحكمة المختصة، يضاف إلى ذلك لا يوجد أي مانع يحول دون محاكمة الموظف العمومي تأديبيا متى كان الحكم الجنائي صادرا بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية أو تمّ اطلاق سراحه بكفالة.

15) يقتصر أثر العفو العام على العقوبة الجزائية ولا يسرى على العقوبة التأديبية إلاّ إذا وجد نص قانوني يقضي بسريان العفو العام على الجريمة التأديبية، ومتى وجد هذا النص أصبح الجزاء التأديبي التابع الجزاء الحنائي ممحوا بقوة القانون، لذا ندعو المشرع الجزائري إلى إدراج مادة جديدة في قانون الوظيفة العمومية هي المادة (174 مكرر3) ويكون محتواها كالآتي:" **يمكن للموظف الذي عزل إثر عقوبة جزائية والذي استرجع حقوقه المدنية بعفو عام أو خاص أن يطلب إرجاعه للعمل خلال السنة الموالية لصدور قانون العفو، وفي هذه الحالة يجب على لإدارة أن تعيد إدماجه برتبته الأصلية وبالدرجة التي تحصل عليها قبل إحالته على القضاء المختص.**

لا يطبق مضمون الفقرة الأولى أعلاه إلاّ إذا نص قانون العفو على سريان أحكامه على الجريمة التأديبية".

16) من الضروري حماية الموظف الموقوف عن العمل جزائيا جراء ما قد يتعرض له من تعنيف أو أفعال تنجم عنها إهانة أو قذف أو سب أو تهديد، وغيرها من الجرائم الأخرى التي تقع عليه أثناء مرحلة توقيفه عن العمل طالما أن الرابطة التنظيمية اللائحية التي تربطه بالوظيفة العمومية لا تزال قائمة.

17) ندعوا المشرع الجزائري إلى إعادة صياغة المادة 181 من الأمر رقم 06-03 والتي تصبح كالآتي: " **إذا اتخذت ضد الموظف العمومي عقوبة التسريح من العمل فلا يعاد إلى الخدمة إلاّ بانقضاء مدة عامين من يوم صدور مقرر التسريح**".

18) إعادة صياغة المادة 185 حيث فتصبح بعد الصياغة الجديدة كالآتي:" **إذا عاود الموظف ارتكاب خطأ من الدرجة الرابعة وصدر بشأنه قرار التسريح للمرة الثانية فيجب عزله من الوظيفة نهائيا ولا يمكنه أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية**".

19) نقترح مادة جديد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحمل رقم 220 مكرر محتواها كالآتي:" **توقف الاجراءات التأديبية بوفاة الموظف الموقوف عن العمل أو المحال على المساءلة ولا يجوز إصدار أي قرار بشأنها.**

وتصدر السلطة التي لها صلاحيات التعيين قرارا بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ وفاته.

يصرف للموظف المتوفى أو المصاب بعجز أو لورثته، وكان ذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، تعويضا عن الوفاة أو إصابة العمل دون الاخلال بمستحقات نهاية الخدمة التي تمثل شهر واحد عن كل سنة خدمة فعلية.

يحدد مقدار التعويض عن الوفاة أو إصابة العمل عن طريق التنظيم مع مراعاة القوانين السارية ذات الصلة".

هذه هي أهم الاقتراحات التي نراها ضرورية من أجل المساهمة في إرساء أحكام قانونية تتعلق بالتوقيف التحفظي عن العمل بصفة خاصة والنظام التأديبي بصفة عامة، يتعين على المشرع الجزائري الأخذ بها مستقبلا عند كل تعديل يطال النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03، وفي الختام يمكن القول كإجابة عن الإشكالية المطروحة أن المشرع الجزائري لم يوفّق كثيرا في ضبط أحكام هذا الإجراء المؤقت بدليل أنه لم يحدد مدته القانونية، كما أنه لم يمنح الموظف الموقوف جوازيا راتبه الرئيسي مدة توقيفه كما فعلت العديد من القوانين المقارنة، يضاف إلى ذلك أنه لم يتعرض بشكل صريح لاستقالة أو ترقية الموظف الموقوف أو إحالته على التقاعد، وعليه فغياب النصوص التنظيمية الصريحة قد زادت من ضبابية هذا الإجراء في الواقع العملي في الجزائر، لأن اصدار المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري أربعة تعليمات على الأقل في مدة ثلاث سنوات (2016-2019) تبين كيفية تطبيق المادتين 173 و 174 خير دليل على ما نقول.

إن التوقيف عن العمل هو إجراء إداري احترازي هدفه ابعاد الموظف عن وظيفته مدة مؤقتة لا يمارس فيها عملا ولا يأتي فيها تصرفاً، ورغم ذلك يلتزم بواجبات الوظيفة المفروضة عليه قانونيا ولو لم يكن موجودا في عمله (المنع من مزاولة النشاط المربح، الإلتزام بالسر المهني، واجب التحفظ...) باستثناء الواجبات ذا الصلة بواجب أداء العمل (عدم الإلنزام بحق الطاعة الرئاسية أو الحضور

اليومي إلى مكان العمل)، كما أنه يحتفظ بكامل حقوق مدة توقيفه عن العمل، ومن ذلك الحق في تقاضي نصف الراتب الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي في حالة التوقيف الجوازي، أو يمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة(6) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الابقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف، أما فيما يخص قبول استقالته أو ترقيته في الدرجة أو إلى الرتبة أعلى- وإن كان القانون الجزائري لم يبدي موقفا واضحا منهما- فإن الواقع العملي يحظر قبول الاستقالة أو الترقية بنوعيها مدة الإيقاف التحفظي عن العمل.

إن إجراء التوقيف التوقيف عن العمل يضع الموظف في وضع قانوني خاص يقوم على عدم قطع العلاقة التنظيمية اللائحية التي تربط الموظف الموقوف بالإدارة، وفي المقابل ينبني على مبررات أساسها الخطأ المهني الجسيم من الدرجة الرابعة أو وجود متابعته قضائية بسبب ارتكابه لجريمة لا تسمح ببقائه في منصب عمله، وبمفهوم المخالفة لا يترتب عن كل خطأ أو متابعة قضائية توقيف الموظف عن العمل.

لا ينتهي مفعول قرار التوقيف عن العمل في كل الحالات إلاّ بصدور قرار بشأنه من السلطة التي لها صلاحيات التعيين سواء بإعادة إدماجه في منصب عمله أو بتسريحه من الوظيفة العمومية أو معاقبته تأديبيا من غير عقوبة التسريح من الخدمة.

قائمة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية: الكتب والبحوث والدراسات

أ- الكتب

1- ابراهيم السيد محمد، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة، وزارة الإعلام والثقافة الاماراتية، الإمارات العربية المتحدة، (1978).

2- أبو العينين محمد ماهر، "التأديب في الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، (2004).

3- الأدغم جلال أحمد، "التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن(النقض-الإدارية العليا)"، المكتب الجامعي الحديث، طبعة ثانية مزيدة ومنقحة، الاسكندرية، (2003).

4- بدر أحمد سلامة، "التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية"، دار النهضة العربية، القاهرة، (2004).

5- البدوي اسماعيل ابراهيم، حجية الأحكام القضائية الادارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، (2013)،

6- بركات عمرو فؤاد أحمد، السلطة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، (1979).

7- بن شيخ آث ملويا، لحسين، "المنتقي في قضاء مجلس الدولة"، الجزء الثالث، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، (2009).

8- بوالشعير سعيد، "النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا لأمر 66-133" دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، (1991).

9- بوضياف عمار، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري" دراسة في ظل أمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجاس الدولة"، جسور للنشر وتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، (2015).

10- جعفر أنس، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، (2007).

11- جعفر محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، (1996).

12- جمال الدين سامي، "أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية والتنظيم القانوني للوظيفة العمومية ونظرية العمل الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، (2004).

13- جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشاة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، (2004).

14- الجوهري عبد العزيز السيد، "الوظيفة العامة –دراسة مقارنة– مع التركيز على التشريع الجزائري"، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، (1985).

15- حباني رشيد، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر،2012.

16- حسن عبد الفتاح، "التأديب في الوظيفة العامة"، المطبعة العالمية، القاهرة، (1964).

17- حسن عبد الفتاح، "القضاء الإداري"، قضاء الإلغاء، مطبعة الجلاء، القاهرة، (1979)

18- الحلو ماجد راغب، "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (1996).

19- الحوري أرشيد عبد الهادي، "التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية"، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، (2001).

20- خاطر شريف يوسف حلمي، "الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، (2007/2006).

21- خرفي هاشمي، "الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية"، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، (2010).

22- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، الإسكندرية دار الفكر الجامعي، (2003).

23- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، (2006).

24- الدسوقي علي محمد ابراهيم، "حماية الموظف العام إداريا"، القاهرة دار النهضة العربية، (2006).

25- راضي مازن ليلو، "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، (2005).

26- رحماوي كمال، "تأديب الموظف العام في القانون الجزائري"، بوزريعة، الجزائر، دار هومة،(2004).

27- رسلان أنور أحمد، القانون الإداري، القاهرة، (1999).

28- الشلماني حمد محمد حمد، "ضمانات التأديب في الوظيفة العامة"، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية،(2007).

29- شنطاوي علي خطار، "الوجيز في القانون الإداري"، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى عمان، 2003.

30- شيحا ابراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (1991).

31- شيحا، ابراهيم عبد العزيز، "القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الاسكندرية، (2002).

32- الشيخلي عبد القادر، "القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي"، دراسة مقارنة، دار الفرقان، الأردن، (1983).

33- صاروخ مليكة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السادسة، الدار البيضاء،المغرب، 2006.

34- صالح محمود، "شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة"، منشأة المعارف، طبعة الثالثة الإسكندرية، (2000).

35- الطباخ شريف، "التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها"، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، المنصورة، مصر، (2008).

36- الطبطبائي عادل، " الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي"، كلية الحقوق، جامعة الكويت، منشورات وحدة التأليف والترجمة، الطبعة الثالثة، الكويت،(1998).

37- طلبة عبدالله، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، دمشق، 1980.

38- طلبة عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مديرية الكتب الجامعية، الطبعة الخامسة ، جامعة دمشق، 2004/2003.

39- الطماوي سليمان محمد، "القضاء الإداري"، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، (1995).

40- الطماوي سليمان محمد، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، دار الفكر العربي، القاهرة، (1984).

41- الطماوي سليمان محمد، "الوجيز في القانون الإداري"، دار الفكر العربي، القاهرة، (1984).

42- الطماوي سليمان محمد، "مبادئ القانون الإداري"، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، (1979).

43- طنطاوي ممدوح، "الدعوى التأديبية"، الإسكندرية، منشأة المعارف، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، الإسكندرية، (2001).

44- عبد الباسط محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (2006).

45- عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة القاهرة ، دار التأليف، مصر، (1978).

46- عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام ومنصور محمد أحمد، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دون دار نشر، 2004.

47- عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، (2004).

48- عبدالوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، (2012).

49- عثمان محمد فتوح، التفويض في الاختصاصات الإدارية، القاهرة، دار المنار للطباعة (1986).

50- العجارمة نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، (2007).

51- عزت مصطفى، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عام الكتاب، القاهرة، (1980).

52- العش ملاّك سنية، حجية الأمر المقضي به جزائيا على المدني، منشورات مطبع الأطرش للكتاب، تونس، (2013).

53- عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، (2007).

54- العنزي سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (2007).

55- العنزي سعد نواف، النظام القانوني للموظف العام وفقا لأحدث التشريعات وأحكام القضاء وقرارات مجلس الخدمة المدنية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (2007).

56- فهمي مصطفى أبو زيد، القانون الإداري، دار الجامعية، الإسكندرية، 1987.

57- الفيروز آبادي مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثالثة، بيروت، (2009).

58- القاضي نصر الدين مصباح، "النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة"، دراسة موازنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، (2002).

59- قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، (2013).

60- القيسي محي الدين، "القانون الإداري العام"، ، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، (2007).

61- كنعان نواف، "النظام التأديبي في الوظيفة العامة"، مكتبة الجامعة وإثراء للنشر والتوزيع، عمان، (2008).

62- محارب علي جمعة، "التأديب الإداري في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، (2004).

63- محمد نصر محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، (2013).

64- مرغني محمد خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، (1982).

65- مصطفى إبراهيم، والزيات أحمد حسن، وعبد القادر حامد، والنجار محمد علي، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، القاهرة، 2004.

66- مصطفى محمد أحمد، "الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة"، 1998.

67- معوض فؤاد محمد، "تأديب الموظف العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (2006).

68- مغاوري محمد شاهين، "القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية" مكتبة الانجلو، القاهرة، (1986).

69- مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، القاهرة، (1984).

70- مقدم سعيد، "أخلاقيات الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون ، الجزائر (2010).

71- الملط محمد جودت، "المسؤولية التأديبية للموظف العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، (1967)

72- المنجد في اللغة والإعلام، "المنجد في اللغة"، الطبعة الأربعون، بيروت، دار المشرق طبعة منقحة ومزيّد عليها، (2003).

73- المهداوي حسين محمود، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلام، ليبيا، الطبعة الثانية، 2002.

74- ياقوت محمد ماجد،" أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية"، دراسة مقارنة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة، طبعة الثالثة، منقحة ومزيدة، (2007).

الرسائل والمذكرات الجامعية

رسائل الدكتوراه:

1- جلاب محمد، "العقوبة المقنعة في النظام التأديبي الجزائري والقانون المقارن، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب البليدة (2011).

2- زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضماناته، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، (2016).

3- مصطفى أحمد محمد، الإجراءات الاحتياطية في التأديب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين الشمس، القاهرة، (1998).

4- النجار عادل عبدالفتاح،" النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطيا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، (1998).

مذكرات الماجستير:

1- أسمر علاء عاهد، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، دراسة مقارن، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2012.

2- بوحميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، (1990).

3- عياش أمجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.

4- كباشي جاسم كاظم، الوقف الاحتياطي عن العمل في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، 1992.

ج- المقالات:

1- بركات عمرو فؤاد أحمد، "الوقف الاحتياطي"، دراسة مقارنه، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، القاهرة، (1984).

2- بوادي مصطفى،" تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي"، مجلة الفقه والقانون، العدد العاشر، أوت (2013).

3- بوطبة محمد، الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 33، الجزء الرابع، ديسمبر 2019.

4- بوقرط ربيعة، "حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والسياسية، العدد السادس (2006).

5- بولمان محمد، الجنائي يعقل التأديبي، أي استعمال لأي غاية، الحلقة الثالثة، جريدة الصباح، المغرب، عدد صادر بتاريخ 27 سبتمبر 2013.

6- حتاملة سليم سلامة، "ضمانات التحقيق ووسائل الاثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 109 لعام 2002"، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين المجلد الرابع، العدد الثاني، جويلية (2007).

7-خلف فاروق، الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي وأثره في علاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، م5، ع 1، (ماي 2012).

8- الزهيري مهدي حمدي مهدي، أثر سحب اليد على اراتب والترفيع في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، (2017).

9- الشانبي عبدالله منصور، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد الثامن، السنة الرابعة، كلية الحقوق، جامعة الزاوية، ليبيا، جوان (2016).

10-العجارمة نوفان العقيل والقاضي وليد سعود، أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الأردني والمصري، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة ال البيت، مجلة علمية متخصصة ومحكمة تصدر عن عمادة البحث العلمي، الأردن، المجلد 4، العدد الثالث، (2010).

11-على عبد الله أنسام، حماية حق الموظف في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 54، (2012).

12-قناوي محمود محمد، "الوقف عن العمل بقوة القانون"، مركز معلومات النيابة الإدارية الموقع الرسمي للنيابة الإدارية، دراسة متاحة على موقع الإلكتروني للنيابة الإدارية في مصر:
http://www .ap.gov.eg(10/09/2013 10h05m).

13-المتيوتي صالح ابراهيم، "الأحكام القانونية لوقف الموظف احتياطيا على العمل في القانون البحريني"، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، البحرين، المجلد السادس، (2009).

14-المختار طلال جميل شريف، سحب اليد وآثاره على مركز القانوني للموظف، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الأول، بغداد، (2015) متاح على الربط:

http://www.mohamah.net/answer/27106 (15/02/2016, 09h20m)

15-العجمي حمدي، التكييف القانوني لكف اليد، العدد 136، جمادي الأخيرة 1436هـ.

د- النصوص القانونية والتنظيمية

د-1: نصوص قانونية وتنظيمية جزائرية

1- الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والصادر بالمرسوم الرئاسي رقم96-438 المؤرخ في1996/12/07، جريدة رسمية عدد 76، المؤرخ في 1996/12/08)، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 01 مارس 2016، جريدة رسمية، عدد 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

2- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية، عدد 37، الصادر في 01 جوان 1998، المعدل بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، جريدة رسمية، عدد 42، الصادر بتاريخ 03 أوت 2011.

3- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، جريدة رسمية عدد 39، الصادر بتاريخ 07 جوان 1998.

4- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل جريدة رسمية، عدد 32، الصادر بتاريخ 08 أوت 1978.

5- القانون رقم 82-06 المؤرخ في 27 فيفري 1982، الخاص بتنظيم علاقات العمل الفردية جريدة رسمية، عدد 9.

6- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري1990، الخاص بالوقاية من النازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب جريدة رسمية، عدد 6، الصادر بتاريخ 1990/02/07، المعدل بالقانون رقم 91- 27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

7- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن العفو الشامل، جريدة رسمية عدد 35.

8- القانون رقم 90-14 المؤرخ في 6 فيفري1990، المتعلق بكيفيات ممارسة حق النقابي جريدة رسمية، عدد 23.

9- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، جريدة رسمية عدد37، الصادر بتاريخ 01 جوان 1998.

10- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخ في 8 مارس 2006.

11- القانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 72، المؤرخ في 15 نوفمبر 2006.

12- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، الصادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

13-الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، عدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.

14-الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، المعدل والمتمم، آخر تعديل له كان بموجب القانون رقم 06-22 مؤرخ في 20-09-2006، جريدة رسمية، عدد 84، الصادر بتاريخ 24-12-2006.

15- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

16- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 09 سبتمبر 2007 يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، المعدل والمتمم.

17- المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 24 جوان 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، جريدة رسمية، عدد 38 ، الصادر بتاريخ 28 جوان 2009.

18- المرسوم رقم 66-134 المؤرخ في 2 جوان 1966، الذي يحدد كيفية تطبيق الأمر رقم 66- 133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، عدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.

19- المرسوم رقم 66-143 مؤرخ في 2 جوان 1966، الذي يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء، جريدة رسمية، عدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.

20- المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 2 جوان 1966، الخاص بالإجراءات التأديبية، جريدة رسمية، عدد 46، الصادر بتاريخ 8 جوان 1966.

21- المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، يتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، جريدة رسمية، عدد 37، الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

22- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء، وتشكيلها وتنظيمها وعملها، جريدة رسمية، عدد 03، الصادر بتاريخ 17 يناير 1984.

23- المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 14 جانفي 1966، يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، جريدة رسمية، عدد 03، الصادر بتاريخ 17 يناير 1984.

24- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية، عدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.

25- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية، عدد 13.

26- المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 مايو 2006 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، جريدة رسمية، عدد 23، الصادر بتاريخ 31 مايو 2006.

27- المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية، عدد 03، الصادر بتاريخ 20 يناير 2008.

28- المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المؤرخ في 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، جريدة رسمية، عدد 23، الصادر بتاريخ 04 مايو 2008.

29- المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المؤرخ في 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، جريدة رسمية، عدد 23، الصادر بتاريخ 04 مايو 2008.

30- المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، جريدة رسمية، عدد 73، الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2009.

31- المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، جريدة رسمية عدد 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2010.

32- المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالحماية المدنية، جريدة رسمية، عدد 15، الصادر بتاريخ 9 مارس 2011.

33- المرسوم التنفيذي رقم 11-256 المؤرخ في 30 جويلية 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، جريدة رسمية، عدد 42، الصادر بتاريخ 30 جويلية 2011.

34- التعليمة رقم 07 المؤرخة في 7 ماي 1969 الصادرة عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية.

35- التعليمة رقم 10 المؤرخة في 7 ماي 1969 الصادرة عن وزارة الداخلية الخاصة بتوقيف الخاصة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان التظلم.

36- التعليمة رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 الصادرة عن وزارة الداخلية، تتعلق بكيفية تشكيل وسير أعمال اللجان.

37- التعليمة رقم 6840 لعام 2009 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري.

38- التعليمة رقم 688 المؤرخة في 15 جانفي 2016 الصادرة عن المدير العام للوظيفة العمومية.

39- التعليمة رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تخص كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03.

40- التعليمة رقم 399 المؤرخة في07 ماي 2016 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تخص كيفية تطبيق أحكام المادتين 174 من الأمر رقم 06-03.

41- التعليمة رقم 09 المؤرخة في09 فيفري 2017 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تخص كيفية تطبيق أحكام المادتين 174 من الأمر رقم 06-03.

42- تعليمة رقم 10 المؤرخة في 16 جانفي 2019 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تخص كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03.

43- المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أفريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130-131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

د-2: نصوص قانونية وتنظيمية عربية

1- قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 مؤرخ في01 نوفمبر 2016، جريدة رسمية عدد 43 مكرر(أ) صادر في 01 نوفمبر 2016، متاح على الربط:

http://www.mof.gov.eg/arabic/_layouts/mof/externalpages/laws/pdf/1766.pdf, (01/01/2020, 10h00).

http://www.mof.gov.eg/arabic/_layouts/mof/externalpages/laws/default_ar.aspx, (01/01/2020, 10h20).

2- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016، الصادرة بالقرار رقم 1216 بتاريخ 27 مايو2017، جريدة رسمية، عدد 21 مكرر، الصادر بتاريخ 27 مايو 2017، متاح على الربط:

http://www.cc.gov.eg/Images/L/379119.pdf, (01/01/2020, 10h30).

3- النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب، ظهير رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فيفري 1958، جريدة رسمية، عدد 2372، الصادر بتاريخ 11 أفريل 1958، المعدل بالقانون رقم 05-50 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10، بتاريخ 18 فيفري 2011، جريدة رسمية، عدد 5944، الصادر بتاريخ 19 ماي 2011، والمتاح على الربط:

http://bdj.mmsp.gov.ma/Ar/Document/122-Décret.aspx,(02/01/2020,09h00)
http://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?m=8&r=278,(02/01/2020,09h20)
http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/BulletinsOfficielsAns.aspx,(02/01/2020,09h30)

4- النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لعام 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983، الرائد الرسمي، عدد 83، الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 1983، المنقح بالقانون رقم 20 لعام 2003 المؤرخ في 17 مارس 2003، والمتاح على الربط:

http://www.legislation.tn/detailtexte/Loi-num-1983-112-du-12-12-1983-jort-1983-082__1983082001121,(02/01/2020,10h00)

5- النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة في موريتانيا رقم 93-09 المؤرخ في 18 جانفي 1993، جريدة رسمية، عدد 801 الصادر بتاريخ 28 فبراير 1993، ص 223، والمتاح على الربط:(http://www.fonctionpublique.gov.mr/IMG/pdf/93-09.pdf, (04/01/2020,14h00

6- قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لعام 2010 المؤرخ في 28 جانفي 2010، جريدة رسمية عدد 7 الصادر بتاريخ 18 ماي 2010، والمتاح على الربط:

http://security-legislation.ly/ar/node/31973,(03/01/2020,13h00).

7- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لعام 1991 المؤرخ في 21 ماي 1991، الوقائع العراقية، عدد 3356 مؤرخة في 3 جوان 1991، ص 87-92، المعدل بالقانون رقم 5 لعام 2008، والمتاح على الربط:

http://www.legislations.gov.iq/Index.aspx,(02/01/2020,14h00).

8- قانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لعام 1991 المؤرخ في 21 مارس 1991، جريدة رسمية عدد 6، والمتاح على الربط:

http://www.yemen.gov.ye/portal/mocsi/القوانين والقرارات/tabid/2255/Default.aspx, (02/01/2019,10h30)

9- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لعام 1991، الصادرة بقرار جمهوري رقم 122 لعام 1992، جريدة رسمية، عدد 1/17، صادر بتاريخ 15 سبتمبر 1992، والمتاح على الربط:

http://www.yemen.gov.ye/portal/mocsi/القوانين والقرارات/tabid/2255/Default.aspx, (03/01/2020,14h30)

10- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لعام 1979 الصادر بتاريخ 1979/04/04، المعدل بالقانون رقم 9 لعام 2000، متاح على الربط:

https://www.e.gov.kw/sites/kgoArabic/Forms/MOJLaws.pdf, (02/01/2020,12h00)

11-نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بتاريخ 1979/04/04، المعدل بالمرسوم رقم 395 لعام 2009، والمتاح على الربط:

https://www.e.gov.kw/sites/kgoArabic/Forms/MOJLaws.pdf, (02/01/2020,12h00)

12- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 المؤرخ في 22 ديسمبر 2013، جريدة رسمية، عدد رقم 5262، الصادر بتاريخ 2013/12/29، المعدل بنظام نظام الخدمة المدنية رقم 42 لعام 2019 المؤرخ في 2019/05/01 جريدة رسمية، عدد 5572، الصادر بتاريخ 01 /2019/05، والمتاح على الربط:

http://www.csb.gov.jo/csb/Legislations/Systems/CivilService/civil-service-system2017.aspx, (02/01/2020,15h20).

http://www.csb.gov.jo/csb/Legislations/Systems/CivilService, (02/01/2020,15h00).

13-قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لعام 2016 صادر في الديوان الأميري بتاريخ 2016/11/06، جريدة رسمية، عدد 13، الصادر بتاريخ 2016/11/23، والمتاح على الربط:

http://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=7102&language=ar, (02/01/2020,11h00).
http://www.almeezan.qa/OfficialJournalPage.aspx?year=2016&Journal=6934&language=ar(02/01/2020,11h20).

14- اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لعام 2016، الصادرة بالقرار رقم 32 لعام 2016 بتاريخ 2016/00/00، جريدة رسمية، عدد 15 الصادر في 29 ديسمبر 2016، والمتاح على الربط:

http://www.almeezan.qa/OfficialJournalPage.aspx?year=2016&Journal=6936&language=ar, (02/01/2020,11h30).
http://www.almeezan.qa/ClarificationsNoteDetails.aspx?id=14735&language=ar, (02/01/2020,11h40).

15-قانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بمرسوم بقانون رقم 48 لعام 2010 المؤرخ في 2010/00/00، جريدة رسمية، عدد 2974، الصادر بتاريخ 2010/11/18، المعدل بمرسوم بقانون رقم 69 لعام 2014، صادر بتاريخ 26 نوفمبر 2014. جريدة رسمية، عدد 3186، الصادر بتاريخ 4 ديسمبر 2014، والمتاح على الربط:

http://www.legalaffairs.gov.bh/LegislationSearchDetails.aspx?id=5658#.V9qhAWQrZxk, (03/01/2020,09h30),
https://www.csb.gov.bh/media/document/Civil-services-law.pdf.pdf, (03/01/2020,09h20).
https://www.csb.gov.bh/ar/civil-service-legislation/civil-service-law/law-48-2010.html, (03/01/2020,09h00).

16- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لعام 2010، الصادرة بالقرار رقم 51 لعام 2012 بتاريخ 2012/08/28، جريدة رسمية، عدد 3068 الصادر بتاريخ 2012/09/06، المعدل بمرسوم بقانون رقم 51 لعام 2015، صادر بتاريخ 18 نوفمبر 2015، جريدة رسمية، عدد 3237، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 2015، والمتاح على الربط:

http://www.legalaffairs.gov.bh/Media/LegalPDF/RCAB5112.pdf, (03/01/2020,09h30).
https://www.csb.gov.bh/ar/civil-service-legislation/executive-reg/reg-48-2010.html, (03/01/2020,09h40).

17-مرسوم رقم 7236 المؤرخ في 8 أيار 1967 المتعلق بنظام المجلس التأديبي العام في لبنان، والمتاح على الربط:

http://www.pcm.gov.lb, (03/01/2020,14h35).

18- مرسوم اشتراعي اللبناني رقم 112 لعام 1959 المؤرخ في 12 جوان 1959، الخاص بالموظفين، والمتاح على الربط:

http://www.pcm.gov.lb, (03/01/2020,14h30).

19-قانون الخدمة المدنية السوري الصادر بمرسوم بقانون رقم 50 لعام 2004، المؤرخ في 2004/12/06 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 16 لعام 2011، والمتاح على الربط:

http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=5244&ref=tree&, (01/01/2020,11h30).

20- مرسوم بقانون اتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم 11 لعام 2008، المؤرخ في 25 سبتمبر 2008، المتضمن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المعدل بقانون اتحادي رقم 17 لعام 2016، جريدة رسمية عدد 605، أكتوبر 2016، والمتاح على الربط:

https://www.fahr.gov.ae/Portal/Userfiles/Assets/Documents/98ce142.pdf, (03/01/2020,11h00).

21- اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الإماراتي رقم 11 لعام 2008، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لعام 2012، جريدة رسمية، عدد 000، صادر بتاريخ 9 مايو 2012، والمتاح على الربط:

https://www.fahr.gov.ae/portal/assets/545c41f8.اللائحة-التنفيذية-لقانون-الموارد-البشرية/aspx, (03/01/2020,11h20).

22- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998، الوقائع الفلسطينية، عدد 24 الصادر بتاريخ 1998/07/01، المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد 53، الصادر بتاريخ 2005/04/23، والمتاح على الربط:

http://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gpc?id=2380, (03/01/2020,15h00).

23- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998، الصادرة بالقرار رقم 45 لعام 2005، عدد 24، الصادر بتاريخ 15 أوت 2005، والمعدلة بقرار مجلس الوزراء رقم 12 لعام 2013، الوقائع الفلسطينية، عدد 103، الصادر بتاريخ 03 نوفمبر 2013، والمتاح على الربط:

https://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gpc?id=2387,(03/01/2020,15h10).
http://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gpc?id=2388, (03/01/2020,15h20).
http://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gpc?id=2406, (03/01/2020,15h30).

24- المرسوم الملكي السعودي رقم 7 المؤرخ في 01/02/ 1391 الخاص بنظام تأديب الموظفين، جريدة أم القرى، عدد 2365، الصادر بتاريخ 1391/2/10هـ، والمتاح على الربط:

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialSystems/Regulations/,(01/01/2020,10h00).

25- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المملكة السعودية، الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 بتاريخ 1397/07/27هـ، والمتاح على الربط:

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialSystems/Regulations/,(01/01/2020,10h10).

26- نظام الخدمة المدنية السعودي رقم(م/49) الصادر بتاريخ 1397/7/10هـ، متاح على الربط:

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialSystems/Regulations/,(01/01/2020,10h20).

27- لائحة الحقوق والمزايا المالية في المملكة السعودية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 1026 بتاريخ 1391/10/28هـ، والمتاح على الربط:

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialSystems/Regulations/,(01/01/2020,10h25).

28- لائحة الترقيات صادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم أ/686 بتاريخ 03/15/ 1421هـ والمتاح على الربط:

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialSystems/Regulations/,(01/01/2020,10h40).

29- لائحة انتهاء الخدمة صادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 813/01 بتاريخ 8/20/ 1423هـ، والمتاح على الربط:

https://fud.ksu.edu.sa/sites/fud.ksu.edu.sa/files/imce_images/lyh_nth_lkhdm.pdf/,(01/01/2020, 10h50).

30- قانون الخدمة المدنية لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004 المعدل بالقانون رقم 115 لعام 2007، والمتاح على الربط:

http://www.mola.gov.om/mainlaws.aspx?page=6, (02/01/2020,14h00)

31- قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية السوداني لعام 2007 المؤرخ في 6 فيفري 2007، ولائحته التنفيذية رقم لعام 2007، والمتاحين على الربط:

http://dewan.gov.sd/images/oldlaw/mad007.pdf, (03/01/2020, 09h00).
http://dewan.gov.sd/index.php/2016-03-19-15-20-02/2016-03-19-15-25-56, (03/01/2020, 09h10).

هـ- القرارات القضائية

1- القرار رقم 12168 المؤرخ في 9 ماي 1975 قضية (ق. م) ضد (وزير الصحة العمومية)، نشرة القضاء، ع1، 1978، ص44.

2- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 23650 المؤرخ في 09 جانفي1982، قضية(ج- م) ضد وزير التربية، المجلة القضائية، العدد الأول، 1989، ص 219.

3- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 24316 المؤرخ في 1982/07/10 قضية (ل- م) ضد(وزير العمران والبناء)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990. ص 182.

4- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 39742 المؤرخ في 1 جوان 1985، قضية (ب.ر) ضد (مدير التربية لولاية...)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1989، ص200.

5- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 56648 المؤرخ في 25 مارس 1989، قضية (ب.ز.ع) ضد وزير التربية والتعليم الأساسي، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1991، ص 162.

6- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 78275 المؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية (مدير القطاع الصحي بأريس ولاية باتنة) ضد (ل.م ومن معها)، المجلة القضائية، العدد الرابع، 1992، ص 153.

7- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 84879 المؤرخ في 14 فيفري 1993، المجلة القضائية، العدد الثاني، 1994، ص 190.

8- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 103951 المؤرخ في 26 جوان 1994 قضية (م.أ) ضد (مدير التربية لولاية المسيلة)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1996، ص167.

9- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 124053 المؤرخ في 05 مايو 1996، المجلة القضائية، العدد الثاني، 1996، ص139.

10-قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 148721 المؤرخ في 16 فيفري 1997 قضية (ص ك) ضد والي ولاية سطيف، المجلة القضائية، العدد الثاني، 1997، ص159.

11-قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 3998 المؤرخ في 24 جوان 2002، قضية (ب.ح) ضد (مدير مركز التكوين المهني والتمهين)، نشرة القضاء العدد السابع والخمسون، 2006، ص 287.

12-قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 5485 المؤرخ في 22 جويلية 2002، قضية (محافظ الغابات بولاية قالمة) ضد (ب. ر)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 164.

13-قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 9898 المؤرخ في 20 أفريل 2004، قضية (م.ع) ضد (والي ولاية سكيكدة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص143.

14-قرار مجلس الدولة الجزائري، رقم 10847 المؤرخ في 15 جوان 2004 في قضية(خ.ع) ضد (مدير الضرائب بولاية قسنطينة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 147.

15- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 039009 المؤرخ في 14 نوفمبر 2007، قضية (مدعي) ضد (المدير العام للأمن الوطني)، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، 2009.

ثانيا- المراجع باللغة الفرنسية

A- Les Ouvrages

1- AUBY (JEAN-MARIE), AUBY (JEAN-BERNARD), Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique Territoriale, fonction publique Hospitalière, 2éme édition, Dalloz, paris, 1993.

2- BANDET (P), Droit Disciplinaire dans la Fonction Publique Territoriale, édition Moniteur, paris, 1990.

3- CHAPUS (René), Droit administratif général, tome 2, 8éme éditions Montchrestien delta, 1995.

4- DE FORGES (jean Michel), Droit de la Fonction Publique, Université de

Paris, France. 1986.

5- DEBBACH (ch), institutions et droit administratif, tome 2, PUF, paris, 1985.
6- DORD (Olivier), Droit de la fonction publique, PUF (presses université de France), 2éme édition , paris, 2007.
7- ESSAID (Taib), droit de La fonction publique, édition Houma, Alger, 2003.
8- JEAN-MARIE AUBY, JEAN-BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique Territoriale, fonction publique Hospitalière, 2éme éd, Dalloz, paris, 1993.
9- JEAN-MARIE AUBY, JEAN-BERNARD AUBY,DIDIER JEAN PIERRE, ANTONY TAILLEFAIT, Droit de la fonction publique, Etat, Collectivités locales, Hôpitaux, 5éme édition, Dalloz, paris, 2005.
10- MOREAU (j), Droit public, tome 2, Droit administratif, 3éme Edition, Paris, France 1995.
11- PLANTY (Alain), la fonction publique, traité général, 2éme édition, litec(libraire de la cour de cassation), paris, 2001.
12- PLANTY (Alain), Traité pratique de la fonction publique, paris, 1991.

B- les Articles

1- ESSAID (Taib), les Garanties disciplinaire dans le statut de la fonction publique, revue de Conseil d'Etat, Alger, Numéro Spécial, (contentieux administratif, 2007, P 99-116.
2- SID LAKHDAR (Fafa), le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires algériens, revue de Conseil d'Etat, Alger, Numéro Spécial, (contentieux administratif), 2007.

C- les Lois

1- La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, Modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019, article 10.
2- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, Modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019.
3- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territorial, Modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019.
4- Loi n° 86-33 du 09 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, Modifié par loi n° 2019-828 du 6 Août 2019.

Summary in the english language

An employee's suspension from work is a temporary administrative procedure, which is taken by the competent recruitment authority with the intention of removing the employee from his job until the investigation is conducted in an atmosphere free of his effects, and An employee may be suspended during a disciplinary enquiry if the presence of the employee at the workplace might jeopardize the investigation into the alleged misconduct, or the employee allegedly committed a serious offence.

Every mistake committed by a public servant during the exercise of his job or in the event of performing it exposes him to disciplinary punishment regardless - if necessary - of the penalties stipulated in the Penal Code, Not all professional errors require a preventive suspension from work, but only those professional mistakes that are considered in the eyes of the law to be grave.

Suspension from work requires basic conditions that are determined according to the nature of the suspension. Is it permissible imprisonment or forced imprisonment, which is based on several legal justifications that differ from one law to another. There are those who link arrest and investigation, and then there is no suspension from work unless necessary. And the interest of the investigation, whether it is the interest of the investigation itself, the public service interest, or the public interest, and there are those who link it to the seriousness of the error committed, as in Algerian law.

Preventive suspension from work has several effects that affect the monthly salary of the employee who is suspended from work, or when he is promoted or resigned