Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Echahid Cheikh Larbi Tebessi
Faculty of Law and Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي
كلية الحقوق والعلوم السياسية

إذن بالإيداع

السنة الجامعية: 2024 / 2025

الكلية: كلية الحقوق والعلوم السياسية القسم: الحقوق

1/بيانات التعريف بالمشرف:

الاسم: عبد الرحمان اللقب: بارك الرتبة العلمية: أستاذ محاضر أ

العنوان الإلكتروني المهني: abderrahmane.barik@univ-tebessa.dz

2/معلومات خاصة بطالب / الطالبين

الاسم: رفيف اللقب: سرير تاريخ ومكان الازدياد: 1988/06/11 بئر العاتر

البريد الالكتروني: raf.mosrif@gmail.com

الاسم: / اللقب: / تاريخ ومكان الازدياد: /

البريد الالكتروني: /

3/معلومات حول مذكرة الماستر

عنوان المذكرة: التوفيق القضائي وأثره على علاقة الموظف بالإدارة

القسم: الحقوق التخصص: قانون إداري

بعد الاطلاع على المذكرة والتأكد من استيفائها لكل الشروط الشكلية والموضوعية أرخص للطالب/ الطلبة، المذكور/ المذكورون أعلاه استكمال إجراءات الإدارية لإيداع المذكرة.

التاريخ: 16/05/2025

توقيع المشرف

Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Echahid Cheikh Larbi Tebessi
Faculty of Law and Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي
كلية الحقوق والعلوم السياسية

التزام بقواعد النزاهة والأمانة العلمية

(ملحق القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 2016/07/28 المتعلق بالوقاية ومحاربة السرقة العلمية)

أنا الموقع أدناه / نحن الموقعين أدناه

الطالب ..... بسبس بسيط جيد .....

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم : ..... والصادرة بتاريخ : .....

المسجل(ة) بكلية : ..... قسم : .....

الطالب .....

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم ..... والصادرة بتاريخ : .....

المسجل(ة) بكلية : ..... قسم : .....

و المكلف بإنجاز أعمال مشروع مذكرة الماستر

عنوانها : .....

.....

أصرح / نصرح بشرفي / بشرفنا الالتزام بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية النزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

حرر بتبسة التاريخ .....

إمضاء الطالب

إمضاء الطالب

جامعة العربي التبسي –تبسة–
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

بعنوان:

التوقيف التحفظي وأثره على علاقة الموظف بالإدارة

إعداد الطالب:
– شريط رفيق

إشراف الأستاذ:
– بريك عبد الرحمان

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ	الرتبة العلمية	الصفة
سماعلي عوطف	أستاذ محاضر –أ–	رئيسا
بريك عبد الرحمان	أستاذ محاضر –أ–	مشرفا
رباطي نور الدين	أستاذ محاضر –ب–	مناقشا

السنة الجامعية: 2025/2024

الإهداء

إلى روح والدي الغالي المعضادي،

إليك يا من رحلت عن دنيا الفناء قبل أن تشهد ثمار غرسك فيّ،

يا من علمتني أن الرجولة موقف، وأن الكرامة لا تُشترى،

رغم رحيلك الجسدي، لم تغب لحظة عن قلبي، ولا عن دعائي.

كل حرف في هذه المذكرة يحمل بعضًا من وصاياك، وبعضًا من حنيني إليك.

أسأل الله أن يجعل هذا العمل صدقة جارية لك، وأن يرفع مقامك في الجنة كما رفعتني في الدنيا بدعائك وحبك.

إلى أمي الحبيبة حفصية، يا من كنتِ النور في عتمتي، والسند في ضعفي،

يا من جمعتِ بين حنان الأم وشجاعة الأب، وواصلتِ تربيتي حين أنهكتك الحياة،

لا كلمات تفيكِ حقك، ولا سطور توفي عطائك،

لكِ كل الامتنان، وكل الدعاء، وكل ما في قلبي من حب وفخر،

لولاكِ بعد الله، لما وقفتُ اليوم على عتبة هذا الإنجاز.

إلى زوجتي الغالية، يا رفيقة دربي وشريكة حياتي، كل الحب والامتنان لقلبكِ الكبير ووجودكِ السند لي في كل خطوة

وإلى ابني الغالي جاد، يا زهرة عمري، ونور أيامي، وبداية الحلم الذي أرجو أن يكتمل بك،

أهديك هذا العمل المتواضع، ليكون أول خطوة في طريق أريد أن تفخر به يومًا،

لقد منحتَ لحياتي معنى جديدًا، وألهمتني أن أكون أفضل لا لأجلي فقط،

بل لأجلك أولًا. أسأل الله أن يحفظك، ويبارك لي فيك،

ويجعل مستقبلك أجمل مما حلمت لك به.

شكـــر وعرفـــان

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الله عز وجل الذي وفقني وأعانني على إتمام هذا العمل.

كما أود أن أعرب عن عميق شكري وتقديري إلى **الدكتور بريك عبد الرحمان**، الذي تفضل بالإشراف على هذا البحث وتوجيهي بنصائحه القيمة وإرشاداته السديدة. لقد كان لتوجيهاته الأثر البالغ في إثراء هذا العمل وإخراجه في صورته النهائية.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين قبلوا مشكورين مناقشة هذا البحث وإبداء ملاحظاتهم القيمة التي ستساهم بلا شك في تطويره وإثرائه.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى إدارة وموظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية كما أود أن أعبر عن امتناني وتقديري لكل من ساندني وشجعني خلال فترة إعداد هذا البحث، سواء كانوا من الزملاء أو الأصدقاء أو أفراد العائلة.

أخيرا، أتوجه بالشكر لكل من سيقرأ هذا العمل ويستفيد منه.

مقدمة

مقدمة:

تعد الوظيفة العمومية من أهم المؤسسات التي تعتمد عليها الدولة في أداء مهامها وتحقيق سياساتها العامة، فهي الإطار التنظيمي الذي يُمارس من خلاله الموظفون العموميون مختلف الأعمال الإدارية، التقنية والرقابية، من أجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ولأجل بلوغ هذا الهدف، تقوم الوظيفة العمومية على مجموعة من المبادئ الأساسية، من أبرزها مبدأ الانضباط الذي يضمن التزام الموظف بواجباته القانونية، ومبدأ المسؤولية الذي يحمّله تبعات الإخلال بواجباته، بالإضافة إلى مبدأ الشفافية الذي يرسّخ الثقة بين الإدارة والمواطنين ويكرّس مبادئ الحوكمة الجيدة.

وانطلاقًا من هذه المبادئ، أولى المشرع الجزائري عناية كبيرة بتنظيم العلاقة القانونية بين الإدارة والموظف العمومي، وذلك من خلال وضع إطار قانوني متوازن، يسعى من جهة إلى حماية المرفق العام من أي إخلال قد يصدر عن الموظف، ومن جهة أخرى إلى ضمان احترام حقوق هذا الأخير وحمايته من التعسف. وفي هذا السياق، نجد أن المشرع قد أقرّ جملة من الآليات التي تخوّل للإدارة التدخل في مواجهة التصرفات المخالفة للقانون أو المخلة بكرامة الوظيفة، ومن بين هذه الآليات نجد التوقيف التحفظي كإجراء استثنائي، تتخذه الإدارة بشكل مؤقت في ظروف معينة، تحفظًا على المصلحة العامة أو لحسن سير التحقيق في حق الموظف المعني.

ويُعتبر التوقيف التحفظي من أخطر التدابير الإدارية المؤقتة التي قد تمس بحق الموظف في ممارسة عمله، ذلك أنه يؤدي إلى تجميد العلاقة الوظيفية لفترة قد تطول، دون أن يكون مقرونًا بقرار تأديبي نهائي، مما يجعله مثار جدل قانوني وعملي واسع، خاصة من حيث مدى احترامه لمبدأ قرينة البراءة، وضمانات الدفاع، والتناسب بين الإجراء والوقائع المنسوبة. وبالتالي، فإن التوسع في دراسة هذا الإجراء له ما يبرره من الناحية العلمية والعملية، خصوصًا في ظل التحديات المرتبطة بالشفافية والمساءلة في الإدارة العمومية.

التعريف بالموضوع:

يُعد التوقيف التحفظي من أبرز التدابير الإدارية المؤقتة التي خوّلها القانون للإدارة العمومية، باعتبارها الجهة المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية وضمان استمرارية أداء المرفق العام في أحسن الظروف. وهو إجراء استثنائي، يتّسم بطابع التحفظ والاحتياط، تلجأ إليه الإدارة في مواجهة ظروف تستدعي إبعاد الموظف مؤقتاً عن ممارسة مهامه، سواء بسبب ارتكابه فعلاً خطيراً يشكل إخلالاً جسيماً بواجباته المهنية، أو بسبب متابعته جزائياً أمام الجهات القضائية، أو بناء على ما تقتضيه مصلحة التحقيق الإداري أو مصلحة المرفق العام.

ويتميز هذا الإجراء عن العقوبات التأديبية بكونه ليس جزاءً تأديبياً في حد ذاته، وإنما هو تدبير وقائي ومؤقت، يُتخذ على سبيل الاحتياط، إلى غاية اتضاح الرؤية بخصوص الوقائع المنسوبة للموظف. ومن ثمّ، فإن التوقيف التحفظي لا يفترض وجود إدانة مسبقة أو حتى إثبات نهائي للخطأ، بل يكفي فيه توفر قرائن قوية أو حالة متابعة جزائية. غير أن هذا الطابع الوقائي لا يُنقص من حدة الأثر الذي يخلّفه الإجراء على الوضعية القانونية والمهنية للموظف، سواء من حيث الانقطاع عن أداء المهام، أو من حيث الأثر المالي المتمثل في تقليص الأجر خلال فترة التوقيف، أو من حيث الجانب المعنوي المرتبط بسمعة الموظف ومكانته داخل الإدارة.

ونظرًا لحساسية هذا الإجراء، فقد أثيرت حوله العديد من الإشكاليات القانونية، خاصة في ظل غياب تفصيل تشريعي واضح في بعض الجوانب، مثل مدة التوقيف التحفظي، وآليات الطعن فيه، ومدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والإجراء المتخذ، والضمانات الواجب توفيرها للموظف الموقوف تحفظيًا. كما يثير الموضوع تساؤلات مرتبطة بمدى انسجامه مع المبادئ الدستورية كمبدأ قرينة البراءة والحق في الدفاع، وعدم التعسف في استعمال السلطة.

وتزداد أهمية دراسة التوقيف التحفظي باعتباره أداة في يد الإدارة يمكن أن تتحول من وسيلة قانونية إلى أداة تعسف في حال غياب الرقابة الصارمة والضمانات القانونية الكافية. لذا فإن التعمق في هذا الموضوع يهدف إلى الإحاطة بجميع أبعاده القانونية والإدارية، وتحليل النصوص المنظمة له، وتبيان مدى التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف العمومي في ظل التشريع الجزائري.

إشكالية البحث: ينطلق هذا البحث من إشكالية رئيسية مفادها:

- ما هو الأساس القانوني للتوقيف التحفظي في التشريع الجزائري؟ وما مدى تأثيره على علاقة الموظف بالإدارة؟

وتتفرع عنها عدة تساؤلات فرعية، منها:

- ما هي الشروط والإجراءات القانونية للتوقيف التحفظي؟
- ما هي الجهة المختصة باتخاذ قرار التوقيف؟
- كيف يؤثر هذا الإجراء على حقوق وواجبات الموظف؟
- ما هي حدود الرقابة على مشروعية هذا الإجراء؟

المناهج المعتمدة:

لبلوغ أهداف هذا البحث، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة، خصوصاً أحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلى جانب المنهج المقارن من خلال عرض موجز لبعض النماذج القانونية المقارنة، والمنهج الاستقرائي لتتبع أثر التوقيف التحفظي على علاقة الموظف بالإدارة عبر استقراء حالات عملية وأحكام قضائية إن وجدت.

حيث اعتمدت هذه المذكرة في معالجتها لموضوع "التوقيف التحفظي للموظف العمومي وأثره على علاقته بالإدارة في ظل التشريع الجزائري" على المنهج الوصفي التحليلي، باعتباره الأنسب لطبيعة الموضوع ذي الطابع القانوني.

ويقوم هذا المنهج أساساً على وصف وتحليل النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالوظيفة العمومية، لاسيما تلك التي تُنظم حالات التوقيف التحفظي، مع التركيز على أحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا الأنظمة الأساسية الخاصة ببعض القطاعات، حيث تم تحليلها لفهم الإطار القانوني الذي يضبط هذا الإجراء، والضوابط التي تحكمه.

وقد مكّن هذا المنهج من دراسة البنية القانونية للتوقيف التحفظي، من خلال تفكيك المصطلحات القانونية، وتحليل مضمون المواد ذات العلاقة، وربطها بالمبادئ العامة للقانون الإداري، وبالضمانات المقررة للموظف العمومي. كما ساعد في استكشاف مواطن النقص أو الغموض أو التناقض داخل النصوص القانونية ذات الصلة، بهدف تقييم مدى انسجامها مع القواعد الدستورية والمبادئ القانونية المستقرة.

وقد تم توظيف هذا المنهج أيضًا في تحليل الآثار التي يتركها التوقيف التحفظي على الوضعية الإدارية للموظف، وعلى علاقته بالمرفق العمومي، من خلال دراسة تأثيره على حقوقه وواجباته، وانعكاساته على استمرارية العلاقة المهنية.

وبالتالي، فإن المنهج الوصفي التحليلي مكّن من قراءة نقدية للنصوص القانونية والتنظيمية المعتمدة في التشريع الجزائري، من أجل الوصول إلى فهم شامل ومتوازن لإجراء التوقيف التحفظي، وبيان مدى توافقه مع متطلبات العدالة الإدارية وضمانات حماية الموظف العمومي.

المنهج الوصفي التحليلي: يُعد هذا المنهج الأداة الرئيسية التي تم الارتكاز عليها في دراسة هذا الموضوع، حيث تم من خلاله وصف وتحليل الإطار القانوني الذي ينظّم التوقيف التحفظي في التشريع الجزائري، لا سيما ما ورد في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بالإضافة إلى النصوص التنظيمية والقرارات الوزارية التي تُنظم المسار التأديبي للموظف العمومي. كما تم تحليل مضامين هذه النصوص للكشف عن مدى وضوحها وتناسقها، وإبراز نقاط القوة ومواطن القصور فيها، خاصة فيما يتعلق بالضمانات المخولة للموظف عند اتخاذ قرار التوقيف التحفظي في حقه.

المنهج المقارن: اعتمد هذا المنهج بصفة مكمّلة، من خلال إجراء مقارنة موجزة بين ما نص عليه التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة، لا سيما التشريع الفرنسي والمغربي، باعتبارهما من الأنظمة التي تعتمد نماذج قريبة من النظام الإداري الجزائري. وقد سمحت هذه المقارنة بإبراز أوجه التشابه والاختلاف، واستخلاص بعض الدروس والتجارب المقارنة التي قد تسهم في تطوير المنظومة القانونية الوطنية الخاصة بالوظيفة العمومية.

المنهج الاستقرائي: اعتمد هذا المنهج في تتبّع الآثار العملية للتوقيف التحفظي على علاقة الموظف بالإدارة، من خلال محاولة استقراء بعض السوابق القضائية أو الحالات العملية – إن وُجدت – التي تُمكّن من الوقوف على التطبيق العملي للنصوص، ورصد كيفية تعامل الإدارة والقضاء مع هذا الإجراء، ومدى احترامهما للضمانات القانونية المقررة. وقد ساعد هذا المنهج في الانتقال من الخاص إلى العام، ومن الوقائع الجزئية إلى القواعد العامة التي يمكن استخلاصها بشأن واقع تطبيق التوقيف التحفظي في الوظيفة العمومية الجزائرية.

ويجدر التذكير أن المزج بين هذه المناهج المختلفة لا يُعد ترفاً أكاديمياً، بل هو ضرورة فرضتها طبيعة الموضوع الذي يجمع بين البُعد القانوني النظري والجانب العملي التطبيقي، وهو ما تطلب معالجة متعددة الزوايا للكشف عن حقيقة التوازن أو الاختلال القائم بين سلطة الإدارة وضمانات الموظف العمومي عند اتخاذ قرار التوقيف التحفظي.

خطة البحث:

الفصل الأول: النظام القانوني للتوقيف التحفظي في التشريع الجزائري

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي

المطلب الأول: تعريف التوقيف التحفظي وتمييزه عن باقي الإجراءات التأديبية

- تعريف قانوني وفقًا للأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.
- الفرق بين التوقيف التحفظي والإيقاف التأديبي.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي

المطلب الثالث: الأساس الدستوري والتشريعي للتوقيف التحفظي

- المواد القانونية ذات الصلة (الأمر 06-03، المرسوم التنفيذي 85-59).
- المبادئ العامة التي تحكم التوقيف التحفظي (قرينة البراءة، التناسب، حق الدفاع...).

المبحث الثاني: شروط وإجراءات التوقيف التحفظي في القانون الجزائري

المطلب الأول: حالات اللجوء إلى التوقيف التحفظي

- عند ارتكاب الموظف لمخالفة جسيمة.
- عند المتابعة القضائية.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار القرار وإجراءاته

- السلطة السلمية المختصة.
- شكل القرار وإجراء تبليغه للمعني.

المطلب الثالث: مدة التوقيف والتحكم في آثارها

- تحديد المدة القصوى. استمرار التوقيف أو إنهاؤه أو تحويله إلى عقوبة.

الدراسات السابقة:

يُعتبر موضوع التوقيف التحفظي للموظف العمومي من المواضيع الدقيقة والمتفرعة ضمن منظومة الوظيفة العمومية، غير أن الكتابات الأكاديمية المتخصصة فيه تبقى محدودة من حيث العدد، وجزئية من حيث التناول، إذ لم يُخصص له – حسبما توفر من مراجع – بحث أكاديمي شامل ومستقل يعالجه كإجراء إداري قائم بذاته، رغم ما يطرحه من إشكالات عملية وقانونية تتعلق بالشرعية والملاءمة وضمانات الموظف.

وقد تطرّق بعض الباحثين إلى هذا الموضوع عرضًا ضمن دراسات أوسع تتعلق بالنظام التأديبي للموظف العمومي أو علاقة الموظف بالإدارة، أو في سياق تناولهم لموضوع الضمانات التأديبية أو التحقيق الإداري. فعلى سبيل المثال، نجد بعض مذكرات الماستر والدكتوراه التي تناولت الإجراءات التأديبية في الوظيفة العمومية الجزائرية، والتي أشارت إلى التوقيف التحفظي كإجراء وقائي، دون أن تفصّل في شروطه، آثاره، أو إطاره الدستوري والقانوني بدقة. كما أن بعض المؤلفات العامة في القانون الإداري قد تطرقت إليه باقتضاب في إطار حديثها عن سلطات الإدارة في تسيير شؤون الموظفين.

ومن جهة أخرى، لا نجد في الفقه الإداري الجزائري توسعًا كبيرًا في تحليل التوقيف التحفظي من زاوية التوازن بين السلطة الإدارية وضمانات الموظف، أو من حيث مقارنته بالتشريعات المقارنة، وهو ما يجعل من هذا الموضوع مجالاً خصبًا للبحث العلمي، ويفتح الباب أمام دراسات تحليلية أكثر عمقًا وشمولاً.

وانطلاقًا من هذا النقص المسجل، تهدف هذه المذكرة إلى سد فراغ بحثي نسبي في الأدبيات القانونية الجزائرية، وذلك من خلال تقديم دراسة مركزة وشاملة حول الأساس القانوني للتوقيف التحفظي، شروطه، إجراءاته، آثاره على علاقة الموظف بالإدارة، والضمانات المقررة له، مما من شأنه أن يساهم في إثراء المكتبة القانونية الجزائرية بمرجع أكاديمي متخصص، وأن يكون منطلقًا لدراسات أعمق في المستقبل حول الضمانات التأديبية للموظف العمومي.

مذكرات جامعية جزائرية:

1. عقيلة بن عيشة، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020: تناولت الضمانات المقررة للموظف أثناء الإجراءات التأديبية، وأشارت إلى التوقيف التحفظي ضمنياً.

2. كوثر لعور، النظام التأديبي للموظف العمومي في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة باتنة 1، 2018: ناقشت بتفصيل العقوبات التأديبية وبعض الإجراءات الوقائية كالتحقيق والتوقيف المؤقت.

3. راضية معمري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للموظف العمومي، مذكرة ماستر، جامعة الجزائر 1، 2019: تطرقت إلى رقابة القضاء الإداري على مشروعية إجراءات التوقيف والتحقيق.

2. **كتب ومراجع فقهية:**

1. د. محمد الصغير بعلي، الوظيفة العامة في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2014.

مرجع أساسي يشرح أحكام الوظيفة العمومية وأساس العلاقة بين الموظف والإدارة.

2. د. أحمد محيو، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2010.

تناول الإجراءات الإدارية والتأديبية في الوظيفة العمومية، مع إشارة إلى التدابير المؤقتة.

3. د. عبد الغني بادي، القانون التأديبي للموظف العام، دار هومة، الجزائر، 2018.

يتطرق بتفصيل لمسار التأديب في الوظيفة العمومية، ويمكن أن يستند إليه في تحليل التوقيف التحفظي.

3. **تشريعات وتنظيمات:**

الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتعلق بالقانون النموذجي لعمل الإدارات.

تعليمات وزارية تنظيمية صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

4. دراسات مقارنة يمكن الرجوع إليها:

1. صلاح الدين دباب، النظام التأديبي للموظف العمومي في التشريع المغربي والمقارن، دار المعرفة، الرباط، 2016.

2. د. فوزي أوصديق، التوقيف المؤقت في الوظيفة العمومية، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد 2، 2019.

صعوبات البحث:

لقد واجه هذا البحث جملة من الصعوبات الموضوعية والمنهجية التي أثّرت على مساره، ويمكن تلخيص أبرزها فيما يلي:

1. ندرة المراجع المتخصصة: يُعدّ موضوع التوقيف التحفظي في الوظيفة العمومية من المواضيع التي لم تحظَ باهتمام واسع من قبل الباحثين، سواء في المؤلفات الفقهية أو الرسائل الجامعية، حيث غالباً ما يتم التطرق إليه عرضاً ضمن دراسات عامة تتناول النظام التأديبي للموظف العمومي دون التوسع في الجوانب الدقيقة لهذا الإجراء، مما صعّب عملية التوثيق والتأصيل النظري للمفاهيم المرتبطة به.

2. قلة الاجتهادات القضائية المنشورة: لم يكن من السهل الوصول إلى قرارات أو أحكام قضائية منشورة تتعلق مباشرة بحالات التوقيف التحفظي، سواء في قضاء مجلس الدولة أو المجالس القضائية، وهو ما حال دون تحليل فعلي لموقف القضاء الإداري الجزائري من هذا الإجراء، وقياس مدى مراقبته لمشروعيته أو مدى احترامه لضمانات الموظف العمومي. ويُعزى ذلك إلى غياب قواعد شفافة لنشر الأحكام أو ضعف التوثيق الرسمي للاجتهادات الإدارية ذات الصلة.

3. الإشكال المفاهيمي والمنهجي: شكل التمييز بين التوقيف التحفظي وغيره من الإجراءات المشابهة، مثل التوقيف التأديبي أو الإيقاف المؤقت الناتج عن المتابعة الجزائية، صعوبة حقيقية أثناء البحث، نظراً للتداخل المفاهيمي أحياناً والغموض في النصوص التنظيمية التي لا تميز بدقة بين الحالات الثلاث. وقد تطلب ذلك بذل جهد منهجي كبير في تحليل النصوص القانونية، واستقراء الممارسة الإدارية، وفهم السياقات المختلفة التي يُتخذ فيها هذا الإجراء.

4. صعوبة الوصول إلى مصادر تنظيمية داخلية: تتمثل بعض ضوابط التوقيف التحفظي في تعليمات وتوجيهات إدارية داخلية غير منشورة على نطاق واسع، تصدرها الإدارة المركزية أو المديرية العامة للوظيفة العمومية، مما حال دون الاطلاع على تطبيقاته الإدارية التفصيلية، واقتصر التحليل على ما تضمنته النصوص القانونية الرسمية فقط.

5. ضعف المقاربات المقارنة المتاحة: رغم أهمية المنهج المقارن، إلا أن قلة الدراسات التي تعالج التوقيف التحفظي في أنظمة قانونية أخرى (خاصة في البلدان المغاربية أو ذات النموذج الإداري المشابه للجزائر) شكّل عائقاً أمام بناء مقارنة موسعة أو متوازنة. وقد اقتصر الأمر على بعض الإشارات العامة في التشريع الفرنسي أو المغربي، دون توفر دراسات تحليلية معمقة يمكن اعتمادها كنماذج مقارنة.

ورغم هذه الصعوبات، فقد تم تجاوز أغلبها باعتماد التحليل المباشر للنصوص القانونية الرسمية، والاستعانة ببعض الاجتهادات الجزئية المتوفرة، والاستفادة من الدراسات ذات الصلة بالنظام التأديبي في الوظيفة العمومية، وهو ما سمح ببلورة تصور متكامل نسبياً لهذا الإجراء من حيث طبيعته، شروطه، وآثاره القانونية.

الفصل الأول:

النظام القانوني للتوقيف التحفظي

في التشريع الجزائري

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي

يُعد التوقيف التحفظي من الإجراءات القانونية ذات الطابع الوقائي التي تلجأ إليها الإدارة العمومية عند الضرورة لضمان السير الحسن للمرفق العام، خصوصًا عندما يُتهم الموظف العمومي بارتكاب فعل جزائي أو مخالفة جسيمة. وبالرغم من طبيعته غير العقابية، إلا أن هذا الإجراء قد يترتب عنه أثر مباشر على الوضعية المهنية للموظف، مما يستدعي تقنينه وإحاطته بضمانات قانونية صارمة.

وانطلاقًا من أهمية هذا الإجراء، يتطلب الأمر التوقف عند الإطار المفاهيمي له، من خلال تحديد طبيعته القانونية، واستجلاء الأسس الدستورية والتشريعية التي تحكمه، ثم بيان المبادئ العامة التي تؤطره، كقرينة البراءة، مبدأ التناسب، وحق الدفاع. هذا التحليل يُعد ضروريًا لتكوين تصور شامل عن مشروعية التوقيف التحفظي وحدوده القانونية ضمن المنظومة الإدارية الجزائرية.

المطلب الأول: تعريف التوقيف التحفظي وتمييزه عن باقي الإجراءات التأديبية

الفرع الأول: تعريف التوقيف التحفظي

يُعتبر التوقيف التحفظي إجراءً إداريًا استثنائيًا تلجأ إليه الإدارة العمومية عندما يرتكب الموظف خطأً جسيماً أو يتابع جزائيًا، ويخشى من بقائه في منصبه أن يؤثر على السير العادي للمرفق أو على التحقيق الجاري. وقد نصت المادة 167من الأمر رقم 03-06المؤرخ في 15يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على أنه:" يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توقف، كإجراء تحفظي، الموظف الذي ارتكب خطأ مهنياً جسيماً أو جنحة مخلّة بالشرف، إلى غاية اتخاذ القرار التأديبي المناسب في حقه".[1]

ويختلف التوقيف التحفظي عن الإيقاف التأديبي، فبينما الأول ذو طبيعة وقائية ومؤقتة ولا يعد عقوبة، فإن الثاني يُعتبر جزاءً تأديبيًا صريحًا يصدر بعد التحقيق وثبوت الخطأ.[2]

كما يختلف من حيث الآثار القانونية، حيث أن التوقيف التحفظي لا يؤدي إلى زوال الصفة الوظيفية ولا يقتضي تجريد الموظف من حقوقه بصفة نهائية.

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، ص11.

(2) بوشنافة عبد الحميد: **الوجيز في القانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 2012، ص215.

لقد عرف الفقه التوقيف التحفظي بتعاريف متعددة، تعكس طبيعته القانونية والوظيفية. فحسب الدكتور "عمار بوضياف"، فإن التوقيف التحفظي هو: «إجراء وقائي تتخذه الإدارة لحماية المرفق العام من أي ضرر قد ينجم عن بقاء الموظف في منصبه أثناء التحقيق في الأفعال المنسوبة إليه». كما يعرفه الدكتور "سعيد بوشعير" بأنه: «تدبير احترازي لا يهدف إلى معاقبة الموظف، بل إلى إبعاده مؤقتًا من منصبه إلى حين الفصل في الخطأ المنسوب إليه، سواء تأديبيًا أو جزائيًا». وجاء في تعريف الأستاذ "عبد الغني بادي" أن: «التوقيف التحفظي لا يعد عقوبة في حد ذاته، وإنما وسيلة لضمان السير الحسن للمرفق العام ومنع أي تأثير محتمل على التحقيق أو على الشهود».[1]

هذه التعاريف تلتقي حول فكرة أن التوقيف التحفظي يهدف إلى حماية المصلحة العامة أكثر من معاقبة الموظف، وهو ما يبرر تكييفه كإجراء إداري مؤقت.

يُعرف التوقيف التحفظي على أنه: «إجراء مؤقت تتخذه الإدارة تجاه الموظف العمومي عند الاشتباه في ارتكابه لخطأ جسيم، ويقضي بإبعاده مؤقتًا عن ممارسة مهامه إلى حين البت النهائي في القضية تأديبيًا أو قضائيًا».[2]

ويُبرز هذا التعريف الطبيعة الاحترازية لهذا الإجراء، باعتباره وسيلة لحماية مصلحة الإدارة وليس عقوبة في حد ذاتها.

كما يُعرف بأنه: «تدبير إداري استثنائي يقضي بحرمان الموظف مؤقتًا من ممارسة مهامه، دون أن يعني ذلك تجريمه، بل فقط لحماية المرفق العام أو ضمان شفافية التحقيق في الأفعال المنسوبة إليه».[3]

ويُظهر هذا التعريف الفرق الجوهري بين التوقيف التحفظي والعقوبات التأديبية، من حيث الطابع الوقائي والتدبير المؤقت.

---

(1) بن ناصر فاطمة الزهراء: **المسؤولية التأديبية للموظف العمومي**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2019، ص68.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، ملف رقم 426015، جلسة 10 مارس 2016، ص4.

(3) دليلة بن عمر: **ضمانات الموظف العمومي في مواجهة العقوبات التأديبية**، مجلة الباحث، العدد 17، جامعة قسنطينة، 2021، ص97.

Définition de la suspension à titre conservatoire :

«La suspension conservatoire est une mesure administrative provisoire permettant à l'administration de suspendre temporairement un fonctionnaire de ses fonctions en cas de faute grave présumée, et ce, dans l'attente des résultats de l'enquête disciplinaire ou judiciaire».(1)

«Il s'agit d'une mesure d'écartement immédiat du fonctionnaire de son poste sans caractère punitif, prise en raison de faits graves qui nécessitent une réaction rapide de l'administration pour préserver le bon fonctionnement du service».(2)

الفرع الثاني: تمييز التوقيف التحفظي عن الإجراءات التأديبية

يختلف التوقيف التحفظي في طبيعته وأهدافه وآثاره عن الإجراءات التأديبية الأخرى، ويمكن إبراز هذا التمييز في النقاط التالية:(3)

1- التوقيف التحفظي إجراء مؤقت وقائي، بينما العقوبة التأديبية هي جزاء نهائي.

2- يُطبق التوقيف التحفظي عند وجود شبهة ارتكاب خطأ جسيم، أما العقوبات التأديبية فلا تُفرض إلا بعد ثبوت الخطأ.

3- لا يحمل التوقيف التحفظي طابعًا عقابيًا، بل يُتخذ لحماية مصلحة الإدارة وضمان حسن سير التحقيق.

4- يمكن أن يُرفع التوقيف دون اتخاذ أي إجراء تأديبي لاحق، أما العقوبة فتترتب عليها آثار قانونية دائمة.

ويُفهم من ذلك أن التوقيف التحفظي ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لحماية المصلحة العامة، وهو إجراء استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إلا عند الضرورة القصوى وبشروط محددة.

(1) Yves Gaudemet, Droit de la fonction publique, 17ed, La DJ, Paris, p245.

(2) Jean Marie Auby, la responsabilité des agents publics, Dalloz, Paris, 2018, p189.

(3) فريدة بن عيسى: **النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص148.

جدول مقارنة بين التوقيف التحفظي والعقوبة التأديبية:[1]

وجه المقارنة	التوقيف التحفظي	العقوبة التأديبية
الطبيعة	إجراء إداري مؤقت وقائي	إجراء إداري عقابي نهائي
الأساس القانوني	الاشتباه في ارتكاب خطأ جسيم	ثبوت ارتكاب الخطأ بعد التحقيق
الأثر القانوني	تعليق مؤقت لمهام الموظف دون إنهاء العلاقة الوظيفية	جزاء إداري يؤثر على الوضعية المهنية للموظف
الطابع العقابي	لا يُعتبر عقوبة في حد ذاته	يُعد عقوبة ويترتب عليه أثر سلبي دائم

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي

وتتمثل الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي في كونه إجراءً ذا طابع إداري صرف، يندرج ضمن ما يسمى بتدابير الضبط الإداري داخل الإدارة العمومية. ولا يشترط اتخاذه ثبوت الخطأ، بل يكفي وجود قرائن أو متابعات جزائية خطيرة توحي بإمكانية تأثير الموظف على مجريات التحقيق أو على المرفق العام ويرى الفقه أن التوقيف التحفظي لا يحمل صفات الجزاء التأديبي لغياب أحد أركانه الأساسية، وهو عنصر العقوبة، بل هو تدبير احتياطي مؤقت لا تترتب عليه آثار تأديبية نهائية، ويمكن أن يُرفع بمجرد زوال أسبابه أو صدور قرار ببراءة الموظف.

كما أنه يختلف من حيث الأثر القانوني، حيث أنه لا يؤدي إلى فقدان صفة الموظف العمومي، وإنما يتم تجميد مهامه لفترة محددة قانونًا، ويمكن أن يحتفظ خلالها بجزء من مرتبه الأساسي، وذلك وفقًا لسلطة الإدارة التقديرية ضمن حدود القانون.

ويخضع التوقيف التحفظي لمبدأ الملاءمة الإدارية، بحيث أن الإدارة تملك سلطة تقديرية في اتخاذه متى رأت أن بقاء الموظف قد يضر بالمصلحة العامة، لكن هذه السلطة ليست مطلقة، بل مقيدة بضوابط الشرعية والمشروعية، وتخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يمكنه إلغاء القرار في حال ثبوت الانحراف بالسلطة.

(1) سعيد بوشعير : **القانون الإداري والمؤسسات السياسية**، الجزاء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الجزائر 1، 2017، ص148.

من جانب آخر، فإن الطابع الوقائي لهذا الإجراء لا يمنع من كونه قد يُساء استعماله، خاصة عند غياب التحديد الدقيق لحالات تطبيقه أو عدم وجود مدة قصوى واضحة في بعض الحالات، مما يفرض ضرورة إحاطته بضمانات قانونية وإجرائية لحماية حقوق الموظف.

رغم كونه لا يُعدّ عقوبة تأديبية، إلا أن التوقيف التحفظي يؤثر بشكل ملموس على الوضعية المهنية للموظف، حيث يتم منعه من مباشرة مهامه مؤقتًا، وقد يُحرم كليًا أو جزئيًا من أجره، وفقًا لما تحدده الإدارة بناءً على جسامة الوقائع المنسوبة إليه.[1]

ويُعَدُّ هذا الإجراء من قبيل التدابير الاحترازية التي تتخذها الإدارة في إطار السلطة التقديرية، غير أنه يبقى محاطًا بضمانات قانونية تقيد هذا التقدير، خاصة أن القضاء الإداري يُخضعه للرقابة في حالة التجاوز أو التعسف.[2]

وتكمن خصوصية الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي في أنه يُمارس في مرحلة الشك وليس في مرحلة التيقن من المسؤولية، ما يجعله إجراءً يمسّ مبدأ البراءة الذي يتمتع به كل موظف لحين صدور حكم أو قرار تأديبي نهائي.[3]

يُعد التوقيف التحفظي إجراءً مؤقتًا تتخذه الإدارة ضد الموظف العمومي، عند ارتكابه لخطأ جسيم أو متابعته جزائيًا في قضية لها علاقة بممارسة وظيفته، بما قد يؤثر على السير الحسن للمرفق العام. ويتميز هذا الإجراء بطبيعة قانونية وقائية واحترازية أكثر منها عقابية أو تأديبية، مما يُميّزه عن باقي الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في النظام التأديبي للوظيفة العامة.[4]

---

(1) المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المادة 167.

(2) قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الرابعة، ملف رقم 100795، مؤرخ في 16 مارس 2011، المجلة القضائية، عدد خاص، ص299.

(3) محمد الصغير بعلي: **الوظيفة العامة في القانون الإداري**، دار العلوم للنشر، 2010، ص120.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله: **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص245.

أولاً: التوقيف التحفظي كإجراء وقائي[1]

يتأسس التوقيف التحفظي على مبدأ الحفاظ على المصلحة العامة وسير المرفق بانتظام واطراد، فهو يهدف إلى إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتًا لتفادي أي تأثير سلبي قد يحدثه استمراره في ممارسة مهامه أثناء خضوعه لتحقيق إداري أو جزائي. وهذا ما يجعل الطابع الوقائي يحتل جوهر الطبيعة القانونية لهذا الإجراء، وليس فيه بالضرورة تجريم أو إدانة للموظف.

وقد أكدت المادة 167 من المرسوم التنفيذي 85-59 أن الإدارة يمكنها توقيف الموظف تحفظيًا عند ارتكابه خطأ جسيم، دون أن يعتبر ذلك فصلًا أو عقوبة، ما يعزز الطبيعة المؤقتة والاحترازية للتوقيف.

ثانيًا: التوقيف التحفظي ليس عقوبة تأديبية[2]

التوقيف التحفظي لا يُدرج ضمن سلم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، إذ لا يتخذ في إطار مجلس تأديبي، ولا يخضع لنفس الإجراءات ولا ينتج عنه أثر دائم في المسار المهني للموظف. كما أن الموظف الموقوف تحفظيًا يحتفظ بحقوقه الجزئية، ويحق له تقاضي نسبة من أجره، مع إمكانية إعادة إدماجه في حال عدم ثبوت المخالفة، مما يميّزه عن الطرد أو العزل التأديبي.

ويذهب الفقه الإداري إلى التأكيد على هذه الطبيعة، إذ يرى بعض الباحثين أن التوقيف التحفظي هو "تدبير تحفظي لا يمكن تصنيفه كعقوبة، بل يهدف لحماية المصلحة العامة وضمان فعالية التحقيق الإداري أو الجزائي".

ثالثًا: موقف القضاء الإداري[3]

كرّس القضاء الإداري الجزائري هذه الطبيعة القانونية من خلال عدة قرارات قضائية، أين أكّد أن التوقيف التحفظي لا يرقى إلى العقوبة التأديبية ولا يُعد مساسًا بمبدأ قرينة البراءة، وإنما هو إجراء تنظيمي يسمح للإدارة بفرض النظام وضمان الشفافية في سير التحقيقات.

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، 1985، المادة 167.

(2) فوزي أوصديق: **النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري**، دار هومة، الجزائر، 2012، ص89.

(3) عبد الحميد عربي: **القضاء الإداري الجزائري وحماية الموظف العمومي**، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص134.

المطلب الثالث: الأساس الدستوري والتشريعي للتوقيف التحفظي

إن الأساس الدستوري والتشريعي للتوقيف التحفظي يقوم على جملة من النصوص والمبادئ التي تؤطر العلاقة بين الموظف والإدارة، وتضمن التوازن بين مقتضيات حماية المرفق العام وضمان حقوق الموظف.

أولاً: من الناحية الدستورية[1]

يندرج التوقيف التحفظي ضمن التدابير التي يجب أن تراعي المبادئ العامة لحقوق الإنسان، وعلى رأسها:

- **مبدأ قرينة البراءة:** حيث تنص المادة 58 من دستور 2020 على أن" كل شخص يُفترض براءته حتى تثبت إدانته"، مما يعني أن التوقيف لا يجب أن يُفهم كعقوبة مسبقة، بل كإجراء تنظيمي مؤقت.

- **الحق في الدفاع:** نصت عليه المادة 60 من الدستور، ويُعد من الضمانات الأساسية للموظف أثناء اتخاذ الإجراءات التأديبية أو التحفظية ضده، حيث يجب تمكينه من الاطلاع على الأسباب وحقه في الرد أو التظلم.

- **مبدأ التناسب:** يفترض أن لا تتجاوز الإجراءات المتخذة الأثر اللازم لحماية المصلحة العامة، أي أن التوقيف يجب أن يكون مبررًا وقائمًا على وقائع واضحة، وليس على شبهات مجردة.

ثانيًا: من الجانب التشريعي[2]

نظم الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التوقيف التحفظي بشكل دقيق، حيث خصص له المواد من 165 إلى169 ، التي تبين:

- شروط اتخاذ القرار (وجود خطأ جسيم أو متابعة جزائية).

- الجهات المخولة قانونًا بإصداره.

- المدة القصوى للتوقيف المؤقت (ستة أشهر قابلة للتجديد في بعض الحالات).

---

(1) بوطبة مراد: **الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري**، 2019، ص ص169-228.

(2) المرجع نفسه، ص ص169-228.

– الحقوق المالية أثناء فترة التوقيف (إمكانية تقاضي نصف الراتب الأساسي أو الحرمان منه كليًا بحسب خطورة الفعل المنسوب).

كما نجد في المرسوم التنفيذي رقم 59–85 أحكامًا تكميلية، لا سيما في تنظيم كيفيات التسيير الإداري لوضعية الموظف أثناء التوقيف، وتحديد الجهة المختصة بالبت في استئناف قرارات التوقيف عند الطعن فيها.

ويستفاد من مجموع هذه النصوص أن التوقيف التحفظي إجراء ذو طابع استثنائي، محاط بضمانات قانونية ودستورية، مما يقتضي على الإدارة عدم التعسف في تطبيقه، وعلى الموظف ممارسة حقه في الطعن عند الإخلال بهذه الضمانات.

ينص التشريع الجزائري على التوقيف التحفظي من خلال مجموعة من النصوص القانونية، أبرزها:

– الأمر رقم 03–06: المواد من 165 إلى 169 تنظم كيفية تطبيق الإجراء وشروطه وآثاره.

– المرسوم التنفيذي رقم 59–85 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ويكمل الأحكام الإجرائية المتعلقة بالموظف أثناء التوقيف.

أما من الناحية الدستورية، فإن التوقيف التحفظي يجب أن يراعي المبادئ التالية:

– **قرينة البراءة:** ينص عليها دستور 2020في المادة 58، وتقتضي أن لا يُعامل الموظف كمذنب إلا بعد صدور حكم نهائي.

– **حق الدفاع:** نصت عليه المادة 60من الدستور، ويشمل تمكين الموظف من معرفة التهم الموجهة له، وتقديم دفوعه أو التظلم من القرار.

– **مبدأ التناسب:** لا يجب أن يتجاوز الإجراء الضرر المفترض أو المحتمل، ويجب أن يكون متناسبًا مع طبيعة الفعل المنسوب للموظف.

إن احترام هذه المبادئ يضمن حماية الموظف من أي تعسف ويعيد التوازن بين مصلحة الإدارة وضمانات العدالة الإدارية.[1]

(1) بوطبة مراد، مرجع سابق، ص ص169–228.

أولاً: الأساس الدستوري للتوقيف التحفظي

لا ينص الدستور الجزائري صراحةً على التوقيف التحفظي، إلا أن مشروعيته تُستمد من المبادئ العامة التي يُقرّها، والتي تُوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق الأفراد. ومن بين هذه المبادئ:

1- مبدأ حياد الإدارة وشفافيتها:[1]

يُعد مبدأ حياد الإدارة وشفافيتها من المبادئ الدستورية الأساسية التي كرّسها دستور 2020، حيث نصت المادة 31 منه على أن: "الدولة تسعى إلى حياد الإدارة وشفافيتها في خدمة المواطنين".[2] ويعني هذا أن الإدارة مطالبة بتجسيد الحياد في تعاملها مع مختلف فئات المجتمع دون تمييز، وضمان الشفافية في كل الإجراءات المتخذة في إطار تسيير المرافق العامة.

ويتجلى هذا المبدأ في حرص الإدارة على عدم تأثر قراراتها باعتبارات شخصية أو سياسية، بل يجب أن تُبنى على أسس موضوعية وقانونية تضمن حماية المصلحة العامة. وتُعتبر الشفافية عاملاً جوهريًا في ترسيخ ثقة المواطن في الإدارة، وهو ما يتحقق من خلال تمكينه من الاطلاع على المعطيات الأساسية المتعلقة بسير المرفق العام، والقرارات المتخذة في شأنه.

وفي هذا الإطار، يبرز التوقيف التحفظي كإجراء استثنائي تتخذه الإدارة لحماية السير الحسن للمرفق العام، وضمان تجرده من أي تأثير سلبي قد يلحقه نتيجة تصرفات الموظف المتابع جزائيًا. فكلما كان بقاء الموظف في منصبه من شأنه التأثير على التحقيق أو المساس بسمعة الإدارة أو عرقلة سير العمل، يصبح التوقيف التحفظي وسيلة لحماية مبدأي الحياد والشفافية. غير أن هذا الإجراء ينبغي أن يُمارس في نطاقه المشروع وباحترام الضمانات القانونية المقررة، حتى لا يتحول إلى وسيلة للعقاب أو الإقصاء خارج الأحكام القضائية.

وعليه، فإن التوقيف التحفظي، وإن كان في ظاهره مساسًا مؤقتًا بوضعية الموظف، إلا أنه يُعد إجراءً وقائيًا يهدف إلى صون ثقة الجمهور في حياد الإدارة، وتأكيد التزامها بالشفافية في تسيير شؤونها الداخلية بما لا يخلّ بمبادئ العدالة.

---

(1) بوطبة مراد، المرجع السابق، ص ص169-228.

(2) المرجع نفسه، ص ص169-228.

2- مبدأ قرينة البراءة:[1]

تنص المادة 173 على أن "كل شخص يُعتبر بريئًا حتى تثبت إدانته قانونًا". وعليه، فإن التوقيف التحفظي لا يُعد إدانة، بل إجراء احترازي لا يمس بقرينة البراءة.

يُعد مبدأ قرينة البراءة من أهم الضمانات الأساسية في القانون الجزائي، وقد كرّسه المشرع الجزائري صراحة في المادة 59 من دستور 2020، التي تنص على أن: "كل شخص يُفترض براءته حتى تثبت إدانته من قبل جهة قضائية نظامية، مع احترام حقوق الدفاع". ويمتد هذا المبدأ إلى جميع مراحل الدعوى الجزائية، بما فيها الآثار الإدارية المترتبة على المتابعة القضائية، كالتوقيف التحفظي للموظف العمومي.

يفترض في الموظف المتابع جزائيًا أنه بريء ما لم يُدان بحكم نهائي، ولذلك يجب على الإدارة، عند اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، أن تراعي عدم تصوير هذا الإجراء على أنه إدانة أو عقوبة تأديبية مقنّعة. فالتوقيف التحفظي لا يُعد جزاءً، بل هو إجراء تحفظي ذو طابع مؤقت واحترازي، يهدف إلى حماية المرفق العام وضمان سيره المنتظم والهادئ، لا إلى المساس بمركز الموظف القانوني أو التشهير به.

ويُعد احترام قرينة البراءة في هذا السياق شرطًا جوهريًا في مدى مشروعية التوقيف التحفظي، بحيث يجب أن يُستند إلى مبررات موضوعية واضحة، كتأثير الموظف على التحقيق، أو احتمال استغلال منصبه، أو إثارة البلبلة داخل المرفق، لا إلى مجرد الاتهام في حد ذاته. كما يجب أن يخضع هذا الإجراء لرقابة قضائية أو إدارية فعالة، لضمان عدم استغلاله في غير ما شُرع له.

إن أي إخلال بمبدأ قرينة البراءة من خلال إجراءات تعسفية، كالتوقيف دون سند قانوني أو لاعتبارات شخصية، من شأنه أن يقوّض شرعية الإدارة ويهدد حقوق الأفراد داخل الوظيفة العامة. ومن ثم، فإن المواءمة بين حماية المرفق العام واحترام قرينة البراءة تمثل إحدى التحديات الكبرى التي تواجه الإدارة الحديثة، خاصة في ظل تطور معايير الحكم الرشيد واحترام حقوق الإنسان.

(1) دستور الجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية 2020، المواد 1، 31، 173.

3- حماية الحقوق والحريات:[1]

تشكل حماية الحقوق والحريات أحد المبادئ الدستورية الجوهرية في النظام القانوني الجزائري، وقد أكّدها دستور 2020 في عدة مواد، أبرزها المادة 34 التي تنص على أن: "الدولة تضمن حماية حقوق الإنسان والمواطن، وتعمل على احترامها وتطويرها". ويُستفاد من ذلك أن أي إجراء إداري، بما في ذلك التوقيف التحفظي، يجب أن يُمارس في إطار احترام هذه الحقوق وضمان عدم المساس بها دون مبرر قانوني صريح.

وفي سياق علاقة هذا المبدأ بالتوقيف التحفظي، تبرز أهمية التوازن بين مصلحة الإدارة في تأمين السير المنتظم للمرفق العام، من جهة، وحق الموظف في صون حرياته الأساسية من جهة أخرى، وعلى رأسها حرية العمل، وحقه في المعاملة العادلة، وعدم التعسف في استعمال السلطة. فالتوقيف، وإن كان إجراءً غير تأديبي، إلا أن له أثرًا مباشرًا على الوضعية المهنية والمعنوية للموظف، مما يستوجب إحاطته بضمانات صارمة، تجنبًا لأي تعسف أو انتهاك للحرية الفردية.

وقد أكدت الاجتهادات القضائية، خاصة من مجلس الدولة، أن التوقيف التحفظي يجب أن يكون مبررًا بوقائع جدية، وأن لا يُتخذ بشكل آلي لمجرد وجود متابعة جزائية، بل يجب أن يكون مرتبطًا بضرورات المصلحة العامة، مثل الحيلولة دون تأثير الموظف على مجريات التحقيق، أو حماية سمعة الإدارة، مع ضرورة إعلام المعني بحقوقه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

وعليه، فإن احترام مبدأ حماية الحقوق والحريات يفرض على الإدارة أن تتقيد بمبدأ التناسب في اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، بحيث يكون الإجراء ضرورياً ومناسباً للوقائع المنسوبة، وألا يُستعمل لأغراض تأديبية مستترة. كما يفرض هذا المبدأ تمكين الموظف من الطعن في قرار توقيفه أمام الجهات المختصة، سواء كانت إدارية أو قضائية، بما يُكرّس خضوع الإدارة للقانون ومساءلتها عن تجاوزاتها.

(1) بوشامة فريدة: **ضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية**، مجلة قانونية وسياسية، العدد 15، 2020، ص108.

4- مبدأ التناسب:[1]

يُعد مبدأ التناسب من المبادئ العامة للقانون الإداري، ويقضي بأن تكون الإجراءات الإدارية، ولا سيما التقييدية منها، متناسبة مع الأهداف المراد تحقيقها، بحيث لا تتجاوز الإدارة في تدخلها القدر الضروري لحماية المصلحة العامة. وقد أقر القضاء الإداري هذا المبدأ صراحة في عدة مناسبات، معتبرًا أن كل قرار إداري يجب أن يُوازن بين مصلحة الإدارة من جهة، وحقوق الأفراد من جهة أخرى.

وفي إطار التوقيف التحفظي للموظف العمومي، يُعد مبدأ التناسب ضمانة أساسية لشرعية هذا الإجراء. فالتوقيف لا يجوز اتخاذه إلا إذا كان بقاء الموظف في منصبه يُشكل خطرًا فعليًا على السير الحسن للمرفق العام، أو يُمكن أن يؤثر على مجريات التحقيق أو على سمعة الإدارة. ويجب أن تُقيَّم خطورة الوقائع المنسوبة إليه، ومدى علاقتها المباشرة بمهامه، وأن يكون الإجراء هو الخيار الأخير بعد استنفاد الوسائل الأخف ضررًا.

كما يجب أن تكون مدة التوقيف مؤطرة قانونًا، وألا تُترك دون سقف زمني معقول، تجنبًا لتحولها إلى عقوبة ضمنية دون محاكمة. فالقرار يجب أن يكون محددًا زمنيًا، خاضعًا للمراجعة عند تغير الظروف، ومفتوحًا أمام الطعن الإداري أو القضائي.

ويُظهر احترام مبدأ التناسب مدى التزام الإدارة بالمشروعية والعدالة في تعاملها مع موظفيها، كما يكرس حيادها وموضوعيتها، خاصة أن الانحراف عن هذا المبدأ يُعد تجاوزًا للسلطة يعرض القرار للإلغاء أمام القضاء الإداري

5- مبدأ احترام حق الدفاع:[2]

يُعد احترام حق الدفاع من المبادئ الأساسية في دولة القانون، وقد كرّسه الدستور الجزائري صراحة في المادة 60 التي تنص على أن: "حق الدفاع معترف به"، مؤكدةً بذلك ضرورة تمكين كل شخص، بما في ذلك الموظف العمومي، من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه في مواجهة أي إجراء قد يمس بحقوقه أو مركزه القانوني.

(1) قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الإدارية، ملف رقم 92173، مؤرخ في 2006/02/12.
(2) الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المواد 163 و164.

وفي مجال الوظيفة العمومية، يظهر هذا المبدأ بوضوح عند اتخاذ الإدارة لإجراء التوقيف التحفظي، إذ لا يجوز أن يُفاجَأ الموظف بهذا القرار دون تمكينه من معرفة الأسباب التي بُني عليها، أو من تقديم ملاحظاته أو دفوعه، خاصة إذا كانت الوقائع المنسوبة إليه غير مثبتة بحكم قضائي نهائي.

ورغم أن التوقيف التحفظي إجراء ذو طابع تحفظي لا جزائي، إلا أن أثره المباشر على المركز المهني والمعنوي للموظف يفرض وجوب احترام حق الدفاع قبل اتخاذه. ويشمل هذا الحق عدة عناصر، منها: إعلام الموظف بالتهم أو الأسباب التي دفعت إلى التوقيف، تمكينه من الاطلاع على ملفه، منحه الفرصة لتقديم أقواله كتابيًا أو شفويًا أمام الجهة المختصة، وتمكينه من الطعن في القرار.

وقد كرّس مجلس الدولة الجزائري في أكثر من قرار قضائي، أن إغفال الإدارة لحق الدفاع، حتى في الحالات الاستعجالية، يجعل قرار التوقيف عرضة للإلغاء بسبب عيب في الشكل أو تجاوز السلطة.

وعليه، فإن ضمان احترام هذا المبدأ يُعد من شروط مشروعية قرار التوقيف التحفظي، كما يُجسد التزام الإدارة بالشرعية واحترام حقوق الموظف، ويُجنبها الوقوع في تجاوزات أو تعسف في استعمال السلطة.

ثانياً: الأساس التشريعي للتوقيف التحفظي

يُؤطر التوقيف التحفظي في التشريع الجزائري من خلال عدة نصوص قانونية تُحدد شروطه وإجراءاته:

- **المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985:** يُعد هذا المرسوم القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. تنص المادة 167 منه على أنه "يمكن للإدارة أن توقف الموظف مؤقتًا عن مهامه إذا ارتكب خطأً جسيمًا أو تم متابعته جزائيًا"، ويستفيد خلال هذه الفترة من نسبة من الأجر.

- **الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006:** يتضمن هذا الأمر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. تُشير المواد 163 و164 إلى الإجراءات التأديبية، وتُتيح اتخاذ تدابير تحفظية دون المساس بحقوق الدفاع أو قرينة البراءة.

- **المرسوم التنفيذي رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982:** يتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بالموظفين العموميين. تنص المادة 66 على أنه "ستحدد القوانين الأساسية النموذجية، زيادة على الأحكام المنصوص عليها أعلاه، وفي حالة متابعات جنائية، التدابير الكفيلة برعاية مصلحة العامل". كما تُصنف المادة 7/71 من بين الأخطاء من الدرجة الثالثة: "ارتكاب العامل جنحة أو جناية طوال مدة علاقة العمل، لا تسمح بإبقائه في المنصب الذي يشغله عندما تثبت المصالح القضائية المختصة هذه المخالفة".

ثالثاً: الإطار الفقهي والقضائي للتوقيف التحفظي

تناول الفقه الجزائري التوقيف التحفظي باعتباره إجراءً وقائيًا لا يُعد عقوبة تأديبية، بل يهدف إلى حماية المصلحة العامة وضمان سير التحقيقات بفعالية. وقد أشار الباحث مراد بوطبة في دراسته إلى أن التوقيف التحفظي "يُعد من الإجراءات الاحتياطية التي تتخذها الإدارة تجاه الموظف المتابع جزائيًا، ويُميز عن العقوبات التأديبية بكونه لا يُعد إدانة ولا يمس بقرينة البراءة".

كما أشار الباحث وليد بلوفة في دراسته إلى أن "السلطة المختصة بإصدار قرار التوقيف التحفظي تختلف عن السلطة التي تصدر العقوبات التأديبية، نظرًا لاختلاف طبيعة الإجراءين".

يتضح من خلال هذا العرض المفاهيمي أن التوقيف التحفظي، رغم طابعه المؤقت والاحترازي، يُعد إجراءً بالغ الأهمية في ميدان الوظيفة العمومية، إذ يمثل آلية لتفادي الإضرار بالمصلحة العامة وضمان نزاهة التحقيقات والمتابعات التأديبية أو الجزائية. ومع ذلك، فإن مشروعيته تظل مرهونة باحترام جملة من المبادئ القانونية الأساسية التي تحكمه، وعلى رأسها قرينة البراءة، مبدأ التناسب، وضمان حق الدفاع.

كما أن انطلاق التوقيف التحفظي من أسس دستورية وتشريعية واضحة لا يعفي الإدارة من واجب التقيّد بضوابط الشرعية، وتجنب أي استعمال تعسفي لهذا الإجراء. ومن ثم، فإن ضبط التوقيف التحفظي ضمن إطار قانوني وحقوقي متوازن، يظل مطلبًا ضروريًا لحماية كل من المرفق العام والموظف العمومي في آن واحد.

المبحث الثاني: شروط وإجراءات التوقيف التحفظي في القانون الجزائري

يُعد التوقيف التحفظي من أهم الإجراءات القانونية التي تمسّ حرية الفرد في مرحلة ما قبل المحاكمة، ويُفرض اللجوء إليه تحت شروط محددة ووفق إجراءات مضبوطة حددها قانون الإجراءات الجزائية، وذلك لضمان عدم التعسف في استعماله ومراعاة حقوق الإنسان.

المطلب الأول: حالات اللجوء إلى التوقيف التحفظي

الفرع الأول: ارتكاب الموظف لمخالفة جسيمة[1]

يُعد ارتكاب الموظف العمومي لمخالفة مهنية جسيمة أحد أبرز الأسباب التي تبرر لجوء الإدارة إلى اتخاذ إجراء التوقيف التحفظي في حقه، وذلك كوسيلة لحماية السير الحسن للمرفق العام وضمان نزاهة التحقيق الإداري أو القضائي الذي قد يكون محل نظر. ويُفهم من المخالفة الجسيمة كل فعل يصدر عن الموظف ويمثل خرقاً بالغ الخطورة للواجبات المهنية أو القيم الأخلاقية التي تحكم وظيفته، بما يؤدي إلى زعزعة الثقة المفترضة في شخصه كخادم عمومي.

وتتخذ هذه المخالفات صورًا متعددة، من أبرزها الرشوة، واستغلال النفوذ، والتزوير، وسوء استعمال السلطة، والإهمال الجسيم، بالإضافة إلى إفشاء أسرار المصلحة، وهي الأفعال التي قد تُجرِّمها القوانين الجزائية أو تُصنف في خانة الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية وفقًا لما نصت عليه المادة 182 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي نصت على أنه: "يمكن أن يكون الخطأ المهني خطيرًا إذا ما نجم عنه مساس خطير بالسير الحسن للمرفق العمومي، أو بسمعة الإدارة أو أمنها أو مصالحها الجوهرية".

ولا يقتصر التوقيف التحفظي في هذه الحالة على كونه تدبيرًا احترازيًا، بل يُعد ضرورة عملية حين تقتضي المصلحة العامة استبعاد الموظف مؤقتًا، خاصةً إذا كانت وظيفته تُمكّنه من التأثير على الشهود، أو التلاعب بالوثائق، أو عرقلة التحقيق الداخلي. وتُقدر جسامة الخطأ من طرف السلطة المخولة قانونًا، على ضوء المعطيات الأولية، ولو قبل صدور أي قرار تأديبي أو حكم قضائي نهائي.

(1) بلقاسم سلاطنية: **شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية**، دار هومة، الجزائر، 2012، ص215.

ويُلاحظ أن هذا التدبير، وإن لم يُعدّ عقوبة في ذاته، إلا أن آثاره قد تكون ثقيلة على الموظف، ما يستوجب إعمال مبدأ التناسب والاحتياط، إذ لا يجوز اللجوء إليه إلا عند قيام مؤشرات قوية توحي بارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يُهدد المصلحة العامة أو نزاهة الإجراءات الإدارية.

مثال تطبيقي:

لنفترض أن موظفًا في مصلحة الجباية المحلية، يشغل منصب "رئيس مصلحة التحصيل"، قام بتزوير وثائق إبراء ذمة ضريبية لبعض المكلفين بالضريبة، مقابل تلقيه مبالغ مالية غير مشروعة، وهو ما تم كشفه إثر شكوى تقدم بها مواطن تضرر من هذا التصرف.

بمجرد إعلام الإدارة المعنية بهذه الوقائع، باشرت تحقيقًا أوليًا داخليًا، أظهر وجود دلائل قوية على تورط الموظف في هذه الأفعال، منها مطابقة التوقيع، وتسجيل مكالمات هاتفية تدينه، وكذا شهادات بعض الأعوان الذين أكدوا تصرفاته المشبوهة.

التكييف القانوني:

من حيث القانون التأديبي: يشكل هذا السلوك خطأ مهنيًا جسيمًا حسب المادة 182 من الأمر 06-03، لما فيه من مساس مباشر بنزاهة الوظيفة العمومية، وتفريط خطير في الواجبات المهنية، وعلى رأسها الأمانة والشفافية في العمل الإداري.

من حيث القانون الجزائي: يُمكن تكييف الأفعال على أنها جريمة رشوة وتزوير في محررات رسمية، وهي جرائم يعاقب عليها القانون الجزائري وفقًا للمواد 126، 222، و214 من قانون العقوبات.

مبررات التوقيف التحفظي في هذه الحالة:

1. حماية مجريات التحقيق الإداري من أي تأثير محتمل من طرف الموظف، خاصة وأنه في موقع مسؤولية.

2. منع إتلاف أو تزوير أدلة مادية متعلقة بالوقائع (وثائق، ملفات، بيانات).

3. الحفاظ على سمعة المرفق العام وثقة المرتفقين، تفاديًا لأي تصعيد أو فقدان للمصداقية.

4. وجود قرائن قوية على ارتكاب الفعل تبرر إجراء التوقيف كإجراء احترازي لا كعقوبة.

وبناءً على ذلك، يكون من حق الإدارة إصدار قرار بتوقيفه تحفظيًا وفقًا للمادة 174 من نفس الأمر، في انتظار ما يسفر عنه التحقيق النهائي، سواء بتسليط عقوبة تأديبية أو إحالة القضية إلى الجهات القضائية المختصة

الفرع الثاني: في حالة المتابعة القضائية

تُعد المتابعة القضائية من بين أهم الحالات التي تبرر لجوء الإدارة إلى اتخاذ إجراء التوقيف التحفظي في حق الموظف العمومي، وذلك لما تطرحه هذه الوضعية من إشكالات قانونية وإدارية تمس مبدأ استمرارية المرفق العام، من جهة، ومبدأ قرينة البراءة من جهة أخرى.

فعندما يُتابع الموظف قضائياً بسبب ارتكابه أفعالاً تُكيف على أنها جرائم جزائية، خصوصاً إذا كانت مرتبطة ارتباطاً مباشراً بممارسة مهامه الإدارية، فإن بقاءه في منصب عمله قد يُلحق ضرراً معنوياً بمصداقية الهيئة الإدارية، ويؤثر سلباً على صورة الإدارة أمام المواطنين، إضافة إلى إمكانية عرقلته لسير التحقيق أو التأثير على الشهود أو زملائه في العمل.

ويستند هذا التوجه إلى اجتهاد الإدارة في تقدير الوضعية، متى قدّرت أن استمرار الموظف في أداء مهامه أثناء متابعته قضائياً قد يحمل مخاطر محتملة، سواء على مستوى علاقات العمل داخل الإدارة أو على مستوى الثقة العامة في مؤسسات الدولة. ويستمد هذا الإجراء مشروعيته من النصوص القانونية والتنظيمية التي تخوّل للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرارات تحفظية، من بينها التوقيف التحفظي.[1]

أولاً: طبيعة الجرم موضوع المتابعة القضائية

من الشروط الأساسية التي تؤخذ بعين الاعتبار عند اللجوء إلى التوقيف التحفظي في حالة المتابعة القضائية، طبيعة الجريمة المنسوبة للموظف. فإذا كانت الجريمة على صلة مباشرة بالوظيفة، كالرشوة، الاختلاس، إساءة استغلال الوظيفة، التزوير في الوثائق الرسمية، فإن الإدارة تجد نفسها ملزمة أخلاقياً وقانونياً بإبعاده مؤقتاً عن ممارسة مهامه، بالنظر إلى خطورة الفعل وارتباطه بمكانة الوظيفة العامة.

(1) شريط محمد الأمين: **شرح قانون العقوبات –القسم الخاص**، الجزء الأول، دار المعرفة، الجزائر، 2015، ص137.

ثانياً: تأثير استمرار الموظف على السير الحسن للمرفق العام

يُشترط كذلك أن يكون من شأن بقاء الموظف في منصبه أن يؤثر سلباً على سير المرفق العام، إما من خلال تعطيل الإجراءات الإدارية، أو التأثير على سير التحقيقات القضائية، أو خلق جو من التوتر وعدم الثقة داخل بيئة العمل. وهنا تلجأ الإدارة إلى إجراء التوقيف التحفظي كوسيلة لحماية المرفق العام من أي ضرر محتمل.

ثالثاً: فتح تحقيق رسمي من قبل الجهات القضائية المختصة

يُفترض للجوء إلى التوقيف التحفظي أن تكون هناك متابعة قضائية فعلية ومثبتة ضد الموظف، أي أن يكون محل تحقيق ابتدائي أو تحقيق قضائي رسمي من قبل الجهات القضائية المختصة، وليس مجرد وشاية أو شكوى لم تُفتح بشأنها أية إجراءات رسمية. فالإدارة لا يمكنها، من الناحية القانونية، اتخاذ قرار التوقيف التحفظي بناءً على شبهات فقط دون سند قانوني موثّق.[1]

رابعاً: مراعاة مبدأ التناسب والملاءمة

ينبغي أن يكون قرار التوقيف التحفظي متناسباً مع طبيعة التهمة، ومدى تأثيرها المحتمل، ومدة المتابعة. فلا يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء إلا إذا كان ضرورياً، وبالقدر الذي تقتضيه مصلحة التحقيق أو حماية المرفق العام. وهو ما يستدعي من الإدارة أن توازن بين حق الموظف في قرينة البراءة وبين متطلبات النظام والانضباط داخل الإدارة.

خامساً: استناد القرار إلى السلطة المختصة قانوناً

يُشترط أن يُتخذ قرار التوقيف التحفظي من قبل الجهة المخولة قانوناً بذلك، أي السلطة التي تملك صلاحيات التعيين أو التسيير الإداري المباشر للموظف، وفقاً لما تنص عليه القوانين الأساسية الخاصة بكل هيئة أو قطاع وظيفي، على غرار أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006).[2]

(1) عبد المجيد خلف: **المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري**، دار النخبة، الجزائر، 2018، ص145-146.

(2) زهية سي يوسف: **الوظيفة العمومية في ضوء القانون الأساسي العام**، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص198.

تُعد المتابعة القضائية إحدى الحالات الأساسية التي تُبرر اتخاذ إجراء التوقيف التحفظي، إذ إن متابعة الموظف من قبل الجهات القضائية في قضية ذات طابع جزائي، قد تؤثر على مصداقيته أو على سمعة الإدارة التي ينتمي إليها، لا سيما إذا كانت الأفعال المنسوبة إليه متصلة بمهامه الوظيفية. ويهدف هذا التوقيف إلى إبعاد الموظف عن محيط العمل تجنباً لأي تأثير محتمل على زملائه أو على سير العدالة.

شروط اللجوء إلى التوقيف التحفظي:

يشترط المشرّع الجزائري جملة من الضوابط والقيود على التوقيف التحفظي، ويُشترط ما يلي:

أولاً: وجود دلائل قوية على ارتكاب الجريمة

يشكل وجود دلائل قوية أو قرائن جدية على ارتكاب الجريمة أحد الشروط الأساسية التي تبرر اللجوء إلى إجراء التوقيف التحفظي. ويُقصد بها تلك العناصر أو المؤشرات التي من شأنها أن تقنع الضبطية القضائية أو السلطة المختصة بوجود شبهات جدية تربط الشخص الموقوف بالفعل الإجرامي.

ويقع على عاتق الجهات المختصة، قبل اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، أن تتأكد من وجود هذه الدلائل، وأن لا يكون التوقيف مبنيًا على مجرد شكوك عامة أو ادعاءات لا أساس لها. ويستند هذا الشرط إلى مبدأ قرينة البراءة الذي نص عليه الدستور الجزائري في المادة 58، والتي تقر أن "كل شخص يُعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته من قبل جهة قضائية نظامية، مع احترام حقوق الدفاع". ومنه، فإن المساس بحرية الشخص عن طريق التوقيف لا يكون مبررًا إلا إذا دعمه وجود معطيات موضوعية تشير إلى احتمال ارتكاب الموقوف للجريمة موضوع التحقيق.

وتتمثل هذه الدلائل في أقوال الشهود، أو معاينات مادية، أو تقارير فنية، أو حيازة وسائل الجريمة، أو محاولة الفرار بعد ارتكاب الفعل، أو حتى تناقضات صارخة في أقوال المشتبه فيه. وينبغي أن تُستخلص هذه المؤشرات من خلال التحري والتحقيق الابتدائي، وتُقدَّر من طرف ضباط الشرطة القضائية أو وكيل الجمهورية، بحسب طبيعة الجريمة ومدى خطورتها.

ولقد أكدت المحكمة العليا في اجتهاداتها على ضرورة أن تكون هذه الدلائل ذات طابع جدي ومعقول، لا مجرد افتراضات أو معلومات غير موثقة، حتى لا يتحول التوقيف التحفظي إلى وسيلة تعسفية للمساس بالحرية الفردية، وهو ما يتنافى مع المبادئ العامة للقانون ومع الالتزامات الدولية للجزائر في مجال حقوق الإنسان.

مثال تطبيقي: إذا تم توقيف موظف عمومي بتهمة اختلاس مال عام، فيجب أن يستند التوقيف إلى معطيات مثل وجود اختلالات مالية مثبتة، أو وثائق تدل على التصرف غير المشروع في الأموال، أو شهادات موظفين آخرين، لا مجرد شكوى دون أدلة.

لا يجوز التوقيف التحفظي إلا في حالة وجود قرائن جدية تدل على ارتكاب الجريمة، ويجب أن تكون هذه الدلائل واضحة، مبنية على معطيات واقعية وليس مجرد شكوك.

ثانيًا: ضرورة التوقيف لمصلحة التحقيق

إن شرط ضرورة التوقيف لمصلحة التحقيق يمثل عنصراً جوهرياً في شرعية اللجوء إلى التوقيف التحفظي، حيث لا يكفي وجود دلائل قوية على ارتكاب الجريمة، بل يجب أن تكون هناك مبررات موضوعية تُظهر أن إبقاء الشخص حراً من شأنه أن يعرقل سير التحقيق أو يؤثر سلباً عليه. وهذا يعكس الطبيعة الاستثنائية لهذا الإجراء، الذي لا يلجأ إليه إلا في الحالات التي تفرضها الضرورة. وتتجلى مصلحة التحقيق في صور متعددة، منها:

- منع المتهم من التأثير على الأدلة: كإخفاء وثائق أو إتلاف معالم الجريمة أو تغيير بيانات.
- الحيلولة دون التأثير على الشهود أو المتضررين: كالضغط عليهم أو تهديدهم من أجل تغيير أقوالهم.
- منع الاتصال بشركاء الجريمة: مما قد يؤدي إلى إخفاء معالم الجريمة أو تنسيق أقوال المتهمين.
- الخشية من فرار المتهم: لا سيما في الجرائم الخطيرة أو التي تكون العقوبة فيها سالبة للحرية لمدة طويلة.

ويخضع تقدير هذه الضرورة للسلطة التقديرية لضابط الشرطة القضائية أو وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق، بحسب الجهة التي تتولى إجراءات التوقيف، على أن يكون هذا التقدير مؤسسًا على معطيات واقعية وظروف الملف، لا على تخمينات أو احتمالات غير مبنية.

وقد أكد الاجتهاد القضائي الجزائري على أهمية تبيان مبررات هذا التوقيف في محاضر التحقيق، حتى يتمكن القاضي من مراقبة مدى قانونيته عند عرض الملف عليه، خاصة إذا ما طعن الدفاع في مشروعية التوقيف أمام الجهات القضائية المختصة.

ويكرّس هذا الشرط انسجامًا مع المعايير الدولية، خاصة ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة 9، التي تُلزم الدول بتقييد الحبس الاحتياطي بالضرورة القصوى لحماية التحقيق.[1]

مثال تطبيقي: إذا كان الموظف العمومي المشتبه فيه في جريمة اختلاس، يشغل منصبًا يمكّنه من الاطلاع على الوثائق أو التأثير على موظفين آخرين قد يُستدعون كشهود، فإن توقيفه مؤقتًا يعد مبررًا لحماية التحقيق من أي تدخل محتمل.

ثالثًا: نوع الجريمة المرتكبة

يُعد نوع الجريمة المرتكبة من المحددات الأساسية التي تؤطر مشروعية اللجوء إلى التوقيف التحفظي، إذ لا يُسمح بهذا الإجراء إلا إذا تعلّق الأمر بجرائم معينة تتسم بقدر من الخطورة أو الجدية، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري صراحة في قانون الإجراءات الجزائية، خاصة في المادة 51 مكرر، التي حددت الحالات التي يجوز فيها التوقيف التحفظي. فمن الناحية القانونية، لا يمكن اتخاذ قرار التوقيف التحفظي إلا في حالتين:

1. إذا كانت الجريمة من الجنح المعاقب عليها بالحبس لمدة تساوي أو تفوق سنتين؛

2. أو إذا كانت الجريمة من الجنايات، أياً كانت العقوبة المقررة لها.

ويُستثنى من ذلك الجنح البسيطة التي لا تتجاوز العقوبة المقررة لها سنتين، إذ لا يحق التوقيف فيها إلا إذا توفرت ظروف استثنائية، كحالة التلبس أو وجود مصلحة ملحة لحماية التحقيق.

وتستند هذه القاعدة إلى مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة من جهة، وبين الجريمة والإجراء من جهة أخرى، تفادياً لأي تعسف في تقييد حرية الأفراد. فالجرائم البسيطة لا تبرر، من حيث المبدأ، اتخاذ تدبير شديد كالتوقيف التحفظي، بينما الجرائم الخطيرة، كالرشوة، الاختلاس، التزوير، والاعتداءات الجسدية الجسيمة، تشكل دوافع قوية لاتخاذ مثل هذا الإجراء حفاظًا على النظام العام وضمانًا لسير العدالة.

(1) زهية سي يوسف، مرجع سابق، ص201-202.

كما أن المشرع، من خلال هذا الشرط، سعى إلى ترشيد استعمال التوقيف التحفظي، وتضييق نطاقه على الحالات التي تقتضيها فعلاً خطورة الفعل المرتكب، انسجامًا مع المبادئ الدستورية التي تحمي الحرية الشخصية، وأهمها مبدأ التناسب ومبدأ الشرعية.[1]

مثال تطبيقي: إذا ارتكب موظف عمومي جنحة تتعلق بتزوير محررات رسمية، وكان العقاب المقرر قانونًا يتجاوز السنتين حبسًا، فإن التوقيف التحفظي يكون ممكنًا قانونًا. أما إذا تعلقت الجريمة بترك العمل أو الإهمال البسيط غير المعاقب عليه بعقوبة شديدة، فلا يجوز اللجوء إلى هذا الإجراء.

الفرع الأول: الشروط الشكلية للتوقيف التحفظي

أولاً: صدور أمر من سلطة قضائية مختصة

يجب أن يصدر قرار التوقيف التحفظي من سلطة قضائية محددة قانوناً، وهي إما قاضي التحقيق في إطار التحقيق الابتدائي، أو وكيل الجمهورية في حالات التلبس التي يباشر فيها إجراءات التحقيق بنفسه، طبقاً لأحكام المادة 51 من قانون الإجراءات الجزائية، التي تنص على أن "لقاضي التحقيق أن يأمر بإيداع المتهم رهن الحبس المؤقت بموجب أمر إيداع".

ويُعتبر هذا الشرط جوهرياً لضمان عدم تعسف الإدارة أو الضبطية القضائية في تقييد حرية الأفراد خارج الرقابة القضائية، تطبيقا لمبدأ "الشرعية الإجرائية".

ثانياً: احترام آجال الحجز تحت النظر قبل التوقيف

قبل اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، يجب أن يكون المشتبه فيه قد خضع للحجز تحت النظر ضمن الآجال القانونية (48 ساعة قابلة للتمديد مرة واحدة فقط في الجنح، وإلى 96 ساعة أو أكثر في الجرائم الخطيرة مثل الإرهاب)، وفقاً للمادة 51 مكرر من نفس القانون. وتُعد هذه الآجال ضمانة مهمة تحول دون الاحتجاز التعسفي.

(1) شريط محمد الأمين، مرجع سابق، ص160.

ثالثاً: إعلام الموقوف بحقوقه القانونية

يتوجب على الجهة المختصة أن تُعلم المتهم بجميع حقوقه، وعلى رأسها حقه في توكيل محام، وحقه في عدم الإدلاء بأقوال دون حضوره، إضافة إلى حقه في إبلاغ ذويه، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 51 مكرر 1. ويُعد إغفال هذا الإجراء موجباً لبطلان قرار.

رابعاً: الإيداع في مؤسسة عقابية قانوني

ينبغي أن يتم تنفيذ أمر التوقيف التحفظي في مؤسسة عقابية رسمية ومعترف بها، تحت الرقابة القضائية والإدارية الدورية، لضمان سلامة الموقوف وعدم المساس بكرامته أو حقوقه الأساسية.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتوقيف التحفظي[1]

أولاً: جسامة الجريمة محل الاتهام

من الشروط الأساسية للجوء إلى التوقيف التحفظي أن تكون الوقائع المنسوبة إلى الشخص تشكل جناية أو جنحة يعاقب عليها القانون بعقوبة سالبة للحرية. إذ لا يُتصور تقييد حرية المتهم في حالة ارتكابه لمخالفة بسيطة.

وقد نصت المادة 123 من قانون الإجراءات الجزائية صراحة على هذا الشرط، مشيرة إلى ضرورة تناسب التوقيف مع جسامة الجريمة.

ثانياً: وجود دلائل قوية ضد المتهم

لا يجوز اللجوء إلى التوقيف التحفظي لمجرد الاشتباه، بل يجب أن تكون هناك قرائن قوية أو دلائل جدية تدفع للاعتقاد بضلوع المتهم في ارتكاب الجريمة. وتستلزم هذه الحالة أن يكون القرار مؤسساً على محاضر الضبطية القضائية أو نتائج التحقيق الأولي.

(1) عبد القادر معزوز: **القانون الإداري الجزائري**، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2020، ص ص104-108.

ثالثاً: ضرورة الإجراء لحسن سير التحقيق

يجب أن يكون التوقيف التحفظي ضرورياً لمنع عرقلة التحقيق، مثل التأثير على الشهود، أو إتلاف الأدلة، أو الهروب من المتابعة. وهو ما أكدته المادة 125 من قانون الإجراءات الجزائية، التي قيدت اللجوء إليه بوجود دوافع قوية متعلقة بسير التحقيق أو الأمن العام.

رابعاً: غياب ضمانات الامتثال للعدالة

إذا تبين للقاضي أن المتهم لا يمتلك ضمانات كافية مثل عنوان معلوم، أو وظيفة دائمة، أو علاقات أسرية مستقرة، فقد يرجح ذلك إمكانية فراره، وهو ما يبرر توقيفه تحفظياً لضمان حضوره مستقبلاً للتوقيف.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار قرار التوقيف التحفظي وإجراءاته الشكلية[1]

الفرع الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار التوقيف التحفظي

يعد التوقيف التحفظي من التدابير الوقتية التي تتخذها الإدارة في إطار سلطتها التنظيمية والتقديرية، بهدف حماية مصلحة المرفق العام وضمان السير الحسن له، خاصة في الحالات التي يكون فيها الموظف محل متابعة تأديبية أو جزائية نتيجة ارتكابه لأفعال خطيرة تمس بسمعة الوظيفة أو ثقة المواطن في الإدارة.

وقد أسند المشرع الجزائري سلطة إصدار قرار التوقيف التحفظي إلى الجهة التي تملك صلاحية التعيين، وذلك ما نصت عليه المادة 174 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59، حيث جاء فيها: "يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توقف الموظف تحفظيًا إذا ارتكب خطأ جسيمًا...".

وبذلك، فإن هذه السلطة هي الجهة الإدارية المخولة قانونًا باتخاذ هذا القرار، سواء تعلق الأمر بالوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مدير المؤسسة، بحسب الهيكل التنظيمي وطبيعة المرفق الذي ينتمي إليه الموظف.

ويعد تحديد الجهة المختصة من أهم ضمانات المشروعية، حيث أن صدور القرار عن سلطة غير مختصة يعد باطلاً بعيب الاختصاص، وهو أحد أوجه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

(1) سامية بن عيسى: **حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية**، دار المعرفة، الجزائر، 2016، ص ص104-108.

الفرع الثاني: شكل قرار التوقيف التحفظي

يتخذ قرار التوقيف التحفظي شكل قرار إداري مكتوب ومعلل، إذ يجب أن يصدر في شكل مكتوب رسمي يحدد هوية الموظف، تاريخ القرار، المرجع القانوني، وكذا الوقائع التي أدت إلى اتخاذ هذا الإجراء. ويعتبر التعليل من الضمانات الأساسية لسلامة القرار، لأنه يُمكّن الموظف من الاطلاع على الأسباب التي استندت إليها الإدارة، كما يُسهل على القاضي الإداري ممارسة رقابته عند الطعن في القرار.

ويعد خلو القرار من التعليل أو توقيعه من جهة غير مختصة سببًا للطعن فيه بالبطلان. كما أنه يجب أن يحمل القرار الطابع الرسمي من حيث الشكل والإخراج، ويُدوَّن في السجل الإداري الخاص بالتأديب.

الفرع الثالث: إجراءات تبليغ القرار للمعني

يشترط أن يتم تبليغ قرار التوقيف التحفظي إلى الموظف المعني بطريقة رسمية وموثقة، لأن التبليغ يعد شرطًا أساسيًا لسريان الآثار القانونية للقرار، خصوصًا فيما يتعلق باحتساب مدة التوقيف. وتتمثل طرق التبليغ المعتمدة فيما يلي:

- التسليم المباشر للموظف مقابل إمضاء على وصل الاستلام.
- الإرسال عن طريق البريد المضمون مع إشعار بالاستلام.
- أو بواسطة أعوان الإدارة، في حالة تعذر الوسائل الأخرى.

ويعد تاريخ تبليغ القرار هو المرجع في احتساب المدة القانونية للتوقيف التحفظي، والتي يجب ألا تتجاوز أربعة (04) أشهر وفقًا للنصوص التنظيمية، ما لم يتم اتخاذ إجراء تأديبي أو صدور حكم جزائي نهائي ضد الموظف.

إجراءات التوقيف التحفظي:

يُعدّ احترام الإجراءات القانونية عند اتخاذ قرار التوقيف التحفظي ضمانة أساسية لحماية الحقوق الفردية ودرءًا لأي تعسف في استعمال السلطة، حيث رسم المشرع الجزائري مسارًا محددًا يجب اتباعه منذ لحظة إلقاء القبض على الموظف العمومي وحتى عرضه على الجهات القضائية المختصة. وتتمثل أبرز إجراءات التوقيف التحفظي فيما يلي:

1- تحرير محضر الإيقاف وتبليغ المعني

يُعدّ تحرير محضر الإيقاف أول إجراء رسمي يُباشره الضبط القضائي أو السلطة التي قامت بالتوقيف. ويتضمن المحضر بيانات دقيقة تتعلق بهوية الموظف الموقوف، ومكان وتاريخ التوقيف، وأسباب اللجوء إلى هذا الإجراء، مع الإشارة إلى الظروف التي تم فيها التوقيف. كما يجب إعلام المعني بالأمر بقرار توقيفه التحفظي، مع تبيان الأساس القانوني الذي استندت إليه الإدارة أو الجهة القضائية المختصة.

وقد أكدت المادة 51 من قانون الإجراءات الجزائية على ضرورة إعلام الشخص الموقوف بأسباب التوقيف والحقوق المكفولة له قانونًا، مما يُكرّس مبدأ احترام حقوق الدفاع ويُضفي على الإجراء طابعًا قانونيًا شرعيًا.

2- إحالة الموظف على الجهات المختصة للفصل في وضعيته

بعد اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، تقوم السلطة الإدارية المختصة بإحالة الموظف المعني على الجهة القضائية أو التأديبية المختصة، بحسب طبيعة الوقائع المنسوبة إليه. ويتم ذلك في آجال معقولة، منعًا لتحول الإجراء المؤقت إلى عقوبة فعلية في غياب حكم أو قرار نهائي.

وتُعدّ هذه الإحالة إجراءً جوهريًا لضمان الرقابة القضائية أو الإدارية على قرار التوقيف التحفظي، كما نصت عليه المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[2]، التي تُلزم الإدارة باتخاذ الإجراءات التأديبية أو القضائية اللازمة في حال وجود إخلال جسيم من طرف الموظف.

3- إشعار الهيئات الرقابية ومتابعة التحفظي

في حالات التوقيف التي يكون سببها شبهات جزائية، يُلزَم الضبط القضائي بإشعار النيابة العامة فورًا، وفتح تحقيق ابتدائي يُستكمل ضمن آجال مضبوطة. كما تُلزم الإدارة بإخطار مصالح المفتشية العامة للوظيفة العمومية في بعض الحالات، خاصة إذا تعلق الأمر بمخالفات مهنية جسيمة.

ويُشكّل هذا الإشعار وسيلة رقابة مزدوجة على قرارات التوقيف التحفظي، ويُساهم في تعزيز الشفافية ومنع الانحراف بالسلطة، لا سيما أن هذه الإجراءات تمس بالحياة المهنية للموظف وقد تؤثر على سمعته ومصدر رزقه.

5- إصدار قرار التوقيف

يتم التوقيف بقرار من ضابط الشرطة القضائية في حالة التلبس، أو بناءً على إذن وكيل الجمهورية في الحالات الأخرى. ويتم تحرير محضر يتضمن كل المعلومات المتعلقة بالتوقيف.

يُعدّ إصدار قرار التوقيف التحفظي أول إجراء عملي يُتّخذ بعد توافر مؤشرات قوية على ارتكاب الموظف فعلاً يُشكّل جريمة أو مخالفة جسيمة تستوجب التوقيف. ويمنح القانون هذا الاختصاص لضابط الشرطة القضائية في حالات التلبس، حيث يتمتع هذا الأخير بسلطة تقديرية فورية تُمكّنه من توقيف الشخص للحفاظ على النظام العام وضمان عدم فراره أو طمس الأدلة.

أما في الحالات العادية التي لا تتوافر فيها حالة التلبس، فلا يجوز مباشرة التوقيف إلا بناءً على إذن مسبق من وكيل الجمهورية، وفقًا للمادة 51 من قانون الإجراءات الجزائية. ويتم تحرير محضر رسمي يتضمن جميع البيانات الأساسية: هوية الموظف، وقت ومكان التوقيف، الوقائع المنسوبة إليه، وهوية الجهة التي اتخذت القرار، وهو ما يُعدّ وثيقة رسمية ذات قيمة قانونية في الإجراءات اللاحقة.

6- إخطار وكيل الجمهورية

ينبغي إخطار وكيل الجمهورية فور توقيف الشخص، وهو إجراء إجباري يُعدّ من ضمانات الرقابة القضائية.

يُعدّ إخطار وكيل الجمهورية فور تنفيذ التوقيف إجراءً إلزاميًا وأحد الضمانات الأساسية للرقابة القضائية على تصرفات الضبطية القضائية. ويُفترض أن يتم هذا الإخطار دون تأخير حتى يُباشر وكيل الجمهورية مهامه في مراقبة مدى قانونية التوقيف واستمراريته.

ويهدف هذا الإجراء إلى منع حالات التوقيف التعسفي أو تمديده خارج الأطر القانونية، كما يُكرّس مبدأ الرقابة القضائية المنصوص عليه في المواد 52 و65 من قانون الإجراءات الجزائية. ويُعدّ أي تقصير في هذا الإخطار انتهاكًا للضمانات القانونية، قد يترتب عليه بطلان الإجراءات.

7- إعلام الشخص الموقوف بحقوقه

يجب إعلام الموقوف صراحةً بحقوقه الأساسية، كحقه في الاتصال بذويه، والحق في توكيل محامٍ، وحقه في التزام الصمت.

ومن المبادئ الأساسية التي أقرّها المشرع الجزائري انسجامًا مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ضرورة إعلام الشخص الموقوف بحقوقه فورًا وبشكل واضح. وتشمل هذه الحقوق الحق في الاتصال بعائلته، والحق في توكيل محامٍ لحضور جلسات الاستماع، بالإضافة إلى حقه في التزام الصمت وعدم الإدلاء بأقوال دون وجود محامٍ إن رغب في ذلك.

وقد نصّت المادة 51 من قانون الإجراءات الجزائية صراحة على هذه الحقوق، واعتبرت إعلام الشخص بها شرطًا من شروط صحة الإجراء[3]. كما يُعدّ عدم إعلام الموقوف بهذه الحقوق مساسًا جوهريًا بمبدأ قرينة البراءة، ويُعرّض إجراءات التوقيف للبطلان.

8- مدة التوقيف التحفظي

حدد القانون الجزائري بدقة المدة القصوى للتوقيف التحفظي، وذلك لمنع التعسف وحماية الحرية الفردية. وتنص المادة 51 من قانون الإجراءات الجزائية على أن مدة التوقيف في مواد الجنح لا تتجاوز 48 ساعة، يمكن تمديدها بإذن مكتوب ومُعلّل من وكيل الجمهورية لمدة مماثلة فقط. أما في مواد الجنايات، فتمتد هذه المدة إلى 96 ساعة، قابلة للتمديد مرّة واحدة بإذن من وكيل الجمهورية، إذا اقتضت الضرورة ذلك.

ويُشترط أن يُدوّن التمديد في سجل خاص، وأن يُوثّق بإشعار رسمي يبلّغ للموقوف، حفاظًا على حقوقه وضمانًا لشفافية الإجراءات. وتمثل هذه الآجال التزامًا قانونيًا لا يجوز خرقه إلا وفق الشروط الصارمة التي حددها القانون.

المطلب الثالث: مدة التوقيف التحفظي والتحكم في آثاره[1]

تُعد مسألة تحديد مدة التوقيف التحفظي والتحكم في آثاره من الجوانب الجوهرية في النظام التأديبي للوظيفة العمومية، بالنظر لما تمثله من تأثير مباشر على الوضعية القانونية والمهنية للموظف، إذ أن استمرار توقيفه دون مبرر قانوني أو خارج الآجال المحددة، قد يعرّضه إلى أضرار مهنية ومعنوية. وسنقوم بتحليل هذا المطلب عبر ثلاثة عناصر أساسية

(1) بن يوسف نصيرة: **الضمانات التأديبية في القانون الإداري الجزائري**، دار الأكاديمية، الجزائر، 2019، ص121.

أولًا: تحديد المدة القصوى للتوقيف التحفظي

إن المشرّع الجزائري لم يغفل عن ضرورة تقييد سلطة الإدارة في اللجوء إلى التوقيف التحفظي، حيث نص في المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية على أن مدة التوقيف التحفظي يجب ألا تتجاوز ستين (60) يومًا، إلا في حالة وجود متابعة قضائية جارية.

1. مدة أصلية: وهي محددة قانونًا بستين يومًا كحد أقصى، وهي خاصة بالحالات التي يتم فيها التوقيف على خلفية خطأ مهني جسيم أثناء مباشرة الوظيفة أو عند وقوع إخلالات خطيرة بالنظام العام داخل الهيئة المستخدمة.

2. مدة استثنائية: وتخص الحالات التي يُتابع فيها الموظف قضائيًا، حيث يمكن تمديد التوقيف إلى أجل غير محدد صراحةً، ما دام أن المتابعة لم تُغلق بعد بقرار قضائي نهائي.

إلا أن هذا الوضع يثير إشكالية قانونية مهمة، تتعلق بمدى احترام مبدأ الأمن القانوني، ومبدأ التناسب بين الإجراءات التأديبية المؤقتة ونتائج التحقيقات، إذ أن فتح الباب أمام توقيف غير محدد زمنيًا قد يؤدي إلى حرمان الموظف من حقوقه طيلة أشهر أو حتى سنوات، دون حسم في وضعيته، مما قد يُعدّ مساسًا بمبدأ البراءة وحقه في ممارسة عمله.

وقد أشارت بعض الأحكام القضائية إلى ضرورة إلزام الإدارة بتبرير التمديد، وربط التوقيف دومًا بوجود دوافع جدية وواقعية.

يتضح مما سبق أنّ التوقيف التحفظي، باعتباره إجراءً استثنائياً يمس حرية الموظف العمومي، يخضع لجملة من الشروط والضوابط القانونية التي تضمن عدم التعسف في استعماله، وتحقق التوازن بين متطلبات حسن سير المرفق العام وضمانات حماية حقوق الموظف. كما أن حصر الجهات المخولة باتخاذ هذا الإجراء، والتنصيص على حالات اللجوء إليه، يعكس سعي المشرع الجزائري إلى إحاطة هذا التدبير بضمانات شكلية وموضوعية تكفل شرعيته. وعليه، فإن التوقيف التحفظي لا يعدّ جزاءً تأديبياً في ذاته، وإنما وسيلة تحفظية تسبق التحقيق أو المتابعة التأديبية أو القضائية، على أن يتم الالتزام بالمبادئ العامة، كاحترام قرينة البراءة والتناسب بين الإجراء والواقعة المنسوبة. كل ذلك يعكس رغبة المشرع في التوفيق بين مقتضيات الحفاظ على النظام والانضباط داخل الإدارة، وحقوق الموظف المكفولة دستورياً وقانوناً.

الفصل الثانى:

آثار التوقيف التحفظى على علاقة

الموظف بالإدارة

المبحث الأول: آثار التوقيف التحفظي على الوضعية القانونية للموظف

يُعد التوقيف التحفظي من الإجراءات الخطيرة التي قد تمس بحق الموظف في الاستمرار في أداء مهامه، كونه يُفضي إلى تغيّر مؤقت في وضعيته القانونية داخل الإدارة. ويمسّ هذا التغيير عدداً من الجوانب الأساسية كوضعية العمل، والحق في الأجر، والترقية، وكذا العلاقة القانونية التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة، ما يستوجب الوقوف على مختلف الآثار القانونية الناجمة عن هذا الإجراء.

وعليه، سنتناول في هذا المبحث آثار التوقيف التحفظي على الوضعية القانونية للموظف، من خلال ثلاث مطالب رئيسية:

المطلب الأول: أثر التوقيف على العلاقة الوظيفة والحقوق المرتبطة بها

أولاً: تعليق مهام الموظف[1]

يترتب على قرار التوقيف التحفظي أثر مباشر يتمثل في تعليق المهام الوظيفية للموظف، وهو ما يعني تجريده مؤقتًا من كافة الصلاحيات والمسؤوليات المرتبطة بمنصبه. ويهدف هذا الإجراء إلى درء أي تأثير سلبي محتمل قد ينجم عن استمراره في أداء مهامه أثناء فترة التحقيق أو المتابعة القضائية، خاصة إذا كانت طبيعة التهم المنسوبة إليه تتعلق بالإخلال بالواجبات المهنية، أو تمس بالسير الحسن للمرفق العام.

ويعد هذا التعليق إجراءً وقائيًا لا عقابيًا، أي أن الهدف منه ليس معاقبة الموظف بل ضمان نزاهة الإجراءات وحسن سير العمل الإداري، وبالتالي لا يمكن تفسيره على أنه مساس بحقوق الموظف إلا إذا طال مداه دون مبرر قانوني.

ويستند هذا التعليق في أساسه إلى مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ لا يمكن للإدارة أن تغامر بالسماح لموظف محل متابعة بمواصلة مهامه، خصوصًا إذا كان يشغل منصبًا حساسًا يسمح له بالتأثير في الشهود، أو إخفاء أدلة، أو عرقلة مسار التحقيق الإداري أو القضائي.

(1) عبد الغاني بادي: **شرح قانون الوظيفة العمومية الجزائري**، دار الطبع الجامعي، الجزائر، 2017، ص ص165-166.

كما أن قرار التعليق لا يُنهي العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، وإنما يجمّد ممارسته الفعلية لمهامه فقط، ويُبقيه في وضعية قانونية خاصة يُطلق عليها الفقه اسم "الوضعية تحت التوقيف التحفظي" وهي حالة استثنائية داخل العلاقة الوظيفية العادية، تُبقي للموظف صفة الانتماء إلى السلك الإداري دون مزاولة فعلية لمهامه.

وقد أكد الاجتهاد الإداري أن تعليق المهام ينبغي أن يكون مُعللاً ومُحددًا زمنياً، ويرتبط بانتهاء المتابعة أو التحقيق، إذ لا يجوز أن يتحول إلى عقوبة مقنّعة أو مساس تعسفي بحق الموظف، خصوصًا إذا لم تُثبت المتابعة لاحقًا مسؤوليته أو تورطه.

كما تجدر الإشارة إلى أن الإدارة ملزمة في إطار دولة القانون بمراعاة مبدأ التناسب عند اتخاذ قرار التعليق، بحيث لا تلجأ إليه إلا إذا تبين لها أن بقاء الموظف في منصبه يشكل تهديدًا فعليًا للمرفق أو يؤثر على التحقيق، وهذا ما يتوافق مع التوجهات القضائية التي تعتبر أن التوقيف التحفظي لا ينبغي أن يُستعمل بشكل تعسفي أو لأهداف غير مهنية.

نماذج قضائية وواقعية لتعليق المهام أثناء التوقيف التحفظي:

إن القضاء الإداري في الجزائر تعامل مع مسألة تعليق مهام الموظف بسبب التوقيف التحفظي من زاويتين: الأولى تتعلق بمشروعية القرار الإداري الصادر بالتعليق، والثانية تخص ضمان حقوق الموظف وعدم المساس بها تعسفًا.

1. قرار مجلس الدولة – الغرفة الثانية – ملف رقم 2001/5903 المؤرخ في 2003/01/15: في هذه القضية، تقدم موظف إداري بطعن ضد الإدارة التي قامت بتوقيفه تحفظيًا وتعليق مهامه دون تقديم أسباب واضحة أو تحديد مدة التوقيف، وقد قضى مجلس الدولة بـ: "عدم شرعية قرار التوقيف التحفظي إذا لم يكن معللاً تعليلاً كافيًا ولم يتضمن ما يثبت أن بقاء الموظف في منصبه يهدد السير العادي للمرفق العمومي." هذا القرار يُبرز ضرورة تعليل قرارات التوقيف التحفظي، ويمنع الإدارة من اتخاذه بصورة تعسفية.

2. قرار المحكمة الإدارية بالجزائر – ملف رقم 2016/12945 – بتاريخ 2016/12/08: أصدرت المحكمة حكمًا بإلغاء قرار توقيف تحفظي صادر عن مدير مؤسسة تربوية ضد أستاذ متابع جزائيًا بتهمة تتعلق بحياة خاصة، حيث تبين أن التهمة لا علاقة لها بالوظيفة، وأنه لا يشغل منصب مسؤولية.

وقد جاء في حيثيات القرار: "التوقيف التحفظي مرتبط بمدى تأثير الواقعة على الوظيفة ومصلحة المرفق، ولا يجوز اتخاذه لمجرد وجود متابعة جزائية لا تمس بالسلوك المهني أو الثقة العامة."

3. مثال واقعي: قضية موظف جماعي موقوف تحفظيًا سنة 2020 بمدينة عنابة؛ حيث تم توقيف موظف جماعي تحفظيًا بعد فتح تحقيق بشأن اختلاس أموال عمومية في مصلحة الشؤون الاجتماعية. وقد قررت الإدارة تعليق مهامه فورًا، واستندت إلى خطورة التهم المرتبطة مباشرة بوظيفته وتعامله مع المال العام. ولم يُسمح له بالعودة إلا بعد صدور حكم بالبراءة في 2022، ليُعاد إدماجه مع تعويضه عن جزء من الأجر الموقوف.

يتضح من خلال الاجتهادات القضائية والممارسات الواقعية أن تعليق مهام الموظف أثناء التوقيف التحفظي يجب أن يكون:

- مبررًا بخطر محتمل على المرفق أو سير التحقيق.
- محددًا بمدة معقولة ترتبط بزوال أسباب التوقيف.
- غير مرتبط بتهم لا تمس بالوظيفة أو الثقة العامة.

فالإدارة ليست حرة تمامًا في توقيف موظفيها، بل تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري، ضمانًا للتوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الموظف.

وعليه، فإن تعليق مهام الموظف في إطار التوقيف التحفظي يُعد إجراءً وقائيًا لا يهدف إلى العقوبة، بل إلى حماية المرفق العام وضمان حسن سيره، شريطة أن يُمارس في إطار من الشرعية والتناسب والرقابة القضائية. كما أن القضاء الإداري الجزائري كرّس مبادئ مهمة لضمان عدم تعسف الإدارة في ممارسة هذه السلطة، لا سيما من حيث ضرورة تعليل القرار، ارتباطه بالوظيفة، واحترام الحقوق الأساسية للموظف.

غير أن آثار التوقيف التحفظي لا تقف عند حدود تعليق المهام، بل تمتد لتشمل الجوانب المالية للوظيفة، لا سيما فيما يتعلق بحق الموظف في الأجر، وهو ما سيتم التطرق إليه في العنصر التالي.

ثانياً: توقيف الأجر كلياً أو جزئياً[1]

كل الحق في الأجر أحد المرتكزات الجوهرية في العلاقة الوظيفية، إذ يعكس المقابل المالي للجهد الذي يبذله الموظف في خدمة الإدارة. غير أن هذا الحق قد يعرف بعض القيود القانونية في حالات استثنائية، من بينها التوقيف التحفظي، حيث يُطرح التساؤل حول مدى أحقية الموظف الموقوف في الاستمرار في تقاضي أجره، جزئيًا أو كليًا، خلال مدة توقيفه.

1. الأساس القانوني: المادة 174 من الأمر 06-03

نصّت المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على ما يلي: "يمكن أن يتقرر توقيف الموظف بصفة تحفظية إذا ارتكب خطأً مهنياً خطيراً، كما يمكن أن يتقرر توقيفه عن العمل إذا كان محل متابعة جزائية. وفي هذه الحالة، يمكن أن يُحرم الموظف من مرتبه أو أن يحتفظ بجزء منه إلى غاية صدور قرار نهائي بشأن وضعيته".

يتضح من هذه المادة أن المشرّع منح الإدارة سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كانت ستُبقي للموظف الموقوف أجره كليًا، أو ستحرمه منه جزئيًا أو كليًا، وذلك وفقًا لطبيعة المخالفة وخطورتها، ومدى ارتباطها بالوظيفة.

2. توقيف الأجر: بين سلطة الإدارة وحدود القانون

إن توقيف الأجر ليس إجراءً تلقائيًا في حالة التوقيف التحفظي، بل يجب أن يُقرر صراحة من قبل السلطة المخولة، وأن يُستند فيه إلى معايير موضوعية، من بينها:

- خطورة الوقائع المنسوبة للموظف (كالاختلاس، الرشوة، التزوير...).
- صلة المخالفة بالمهام الوظيفية.
- درجة تأثير استمرار صرف الأجر على المال العام في حال ثبتت المسؤولية لاحقًا.

وفي جميع الحالات، يجب على الإدارة إعلام الموظف صراحة بقرار توقيف الأجر، وبيان ما إذا كان التوقيف كليًا أو جزئيًا، مع تعليل قانوني واضح، تحت طائلة الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

(1) فتيحة بن ناصر: **النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري**، دار الجامعي للنشر، الجزائر، 2018، ص126.

3. الآثار المترتبة على توقيف الأجر:

يُحدث قرار توقيف الأجر أثرًا اجتماعيًا واقتصاديًا بالغًا على الموظف الموقوف، إذ يُحرمه من مصدر رزقه الأساسي خلال فترة غالبًا ما تطول بفعل الإجراءات القضائية أو الإدارية. ورغم أن هذا الإجراء يُبرَّر بضرورات المرفق العام، إلا أنه قد يُعد مساسًا خطيرًا بمبدأ قرينة البراءة، خصوصًا إذا ثبت لاحقًا أن الموظف غير مذنب.

وقد كرس القضاء الجزائري في العديد من قراراته حق الموظف في استرجاع الأجور الموقوفة بأثر رجعي في حال صدور قرار بالبراءة أو حفظ الملف. ومن بين القرارات البارزة في هذا الصدد:

قرار مجلس الدولة رقم 2018/073453 بتاريخ 2019/11/25: "الموظف الذي يبرّأ من التهم المنسوبة إليه بعد توقيفه تحفظيًا يستحق استرجاع كافة الحقوق المالية المعلقة، بما في ذلك الأجور، على أساس عدم ثبوت المخالفة التي برّرت التوقيف".

4. التعويض عند البراءة أو عدم المتابعة:

إذا تبيّن أن الموظف الموقوف تحفظيًا لم تثبت في حقه أية مسؤولية تأديبية أو جزائية، فإن الإدارة ملزمة قانونًا بإعادة إدماجه في منصبه وتعويضه عن الأجور الموقوفة، سواء كليًا أو جزئيًا. ويستند هذا إلى مبدأ عدم جواز الإثراء بلا سبب، ووجوب جبر الضرر الناتج عن التوقيف غير المبرر.

إن توقيف الأجر أثناء فترة التوقيف التحفظي يمثل إحدى أبرز الآثار المالية التي تطال الموظف، وقد يُحدث اختلالًا كبيرًا في توازن العلاقة الوظيفية، مما يفرض على الإدارة ضرورة مراعاة مبدأ التناسب والعدالة، والتأكد من أن قرارها مبرر قانونًا وقابل للطعن والمراجعة، حفاظًا على التوازن بين حماية المرفق العام وضمان حقوق الموظف.

المطلب الثاني أثر التوقيف على مسار المهني للموظف

يُعد المسار المهني أحد أهم مرتكزات الحياة الوظيفية للموظف العمومي، إذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الاستقرار المهني وحق الموظف في الترقية والتدرج ضمن السلم الإداري، غير أن هذا المسار قد يتأثر في حال اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، سواء من حيث التجميد المؤقت لحقوق الترقية، أو من حيث إمكانية الفصل النهائي من الوظيفة عند ثبوت الإدانة.

الفرع الأول: تجميد الترقية أثناء التوقيف التحفظي[1]

يترتب على قرار التوقيف التحفظي تجميدٌ آليٌ لحق الموظف في الترقية طيلة فترة التوقيف، إذ يعتبر هذا القرار مانعًا قانونيًا لممارسة حق الترقية الذي يكفله له القانون الأساسي للوظيفة العمومية. ويعود ذلك إلى أن الترقية تستلزم، من بين شروطها، أن يكون الموظف في وضعية قانونية عادية، لا سيما من حيث السلوك والانضباط المهني.

وقد كرّس المشرع الجزائري هذا الأثر من خلال أحكام المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تنص على أن الموظف الموضوع في حالة توقيف تحفظي لا يمكنه الاستفادة من الترقية أو المشاركة في الامتحانات المهنية إلى غاية تسوية وضعيته النهائية.

كما أن إدراج قرار التوقيف في الملف الإداري للموظف قد يُؤثر سلبًا على التقييمات المستقبلية، مما ينعكس على فرصه في التدرج الوظيفي حتى بعد عودته للعمل.

تُعد الترقية أحد الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الموظف العمومي، وتُمارس ضمن إطار القانون والتنظيم، بحيث تمثل وسيلة أساسية للتدرج المهني وتحقيق الكفاءة داخل الإدارة. غير أن هذا الحق قد يتأثر في ظروف استثنائية، من بينها حالة التوقيف التحفظي، حيث يتم تعليق هذا الحق بصفة مؤقتة إلى غاية الفصل في المساءلة التأديبية أو القضائية التي تطال الموظف.

وتستند هذه الوضعية إلى مبدأ الاحتياط الإداري، الذي يهدف إلى الحفاظ على السير الحسن للمرفق العام وحماية ثقة المواطنين في الإدارة، من خلال تجميد الوضعية الإدارية للموظف المتابع جزائيًا، دون أن يُفهم من ذلك إصدار حكم مسبق بإدانته.

وقد أقر المشرّع الجزائري هذا الأثر صراحة من خلال المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تنص على أن "الموظف الذي يكون محل متابعة جزائية، يمكن أن يوضع في حالة توقيف، وفي هذه الحالة لا يمكنه الاستفادة من الترقية أو المشاركة في الامتحانات المهنية، إلى غاية صدور قرار نهائي بشأن وضعيته".

(1) سامية بن عيسى: **حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية**، مرجع سابق، ص106-107.

أولًا: الطبيعة القانونية لتجميد الترقية

لا يُعد تجميد الترقية في هذه الحالة عقوبة تأديبية، وإنما هو أثر قانوني مباشر لحالة التوقيف التحفظي، الغرض منه هو تجميد المسار المهني للموظف كإجراء احترازي لا يمس بجوهر الضمانات القانونية التي يتمتع بها. فالموظف في حالة التوقيف لا يُفصل نهائيًا، بل يُجمد في حقوقه الوظيفية، ومنها الحق في الترقية، إلى حين صدور قرار إداري أو قضائي يُحدد مسؤوليته.

ثانيًا: الترقية كحق مؤجل لا ملغى

يترتب عن التوقيف التحفظي تعليق مؤقت للترقية، لا إلغاء نهائي لها. فإذا ما انتهت الإجراءات القضائية أو التأديبية بحفظ الملف أو بتبرئة الموظف، يُعاد الاعتبار له إداريًا، ويستعيد حقوقه في الترقية بأثر رجعي في بعض الحالات، وهو ما كرسه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة، إذ جاء في إحدى قراراته: "إن الموظف الذي تم توقيفه تحفظيًا وتمت تبرئته لاحقًا من طرف القضاء، يستعيد حقه في الترقية، ويجب تسوية وضعيته الإدارية على هذا الأساس". (قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 067842، مؤرخ في 2015/10/22).

أما إذا انتهت الإجراءات بإدانة الموظف، فإن التوقيف التحفظي قد يُستتبع بعقوبات تأديبية أو فصل نهائي، مما يجعل التجميد يتحول إلى حرمان فعلي من الترقية.

ثالثًا: تأثير التوقيف على المسار التقييمي للموظف

لا يقتصر أثر التوقيف التحفظي على تعليق الترقية فحسب، بل قد يُلقي بظلاله على التقييمات السنوية للموظف حتى بعد عودته إلى منصبه، حيث أن الفترة التي قضاها في حالة توقيف تُسجل في ملفه الإداري، وقد تُؤخذ بعين الاعتبار سلبًا في التقدير العام لكفاءته، خاصة في الإدارات التي تعتمد نظام التنقيط والتصنيف عند دراسة ملفات الترقية أو التعيين في المناصب العليا.

وعليه، فإن تجميد الترقية يُعد من أبرز الانعكاسات المباشرة للتوقيف التحفظي على المسار المهني للموظف، وهو إجراء احترازي لا يمس بمبدأ قرينة البراءة، لكنه قد يُمهد في بعض الحالات إلى اتخاذ تدابير أكثر جسامة في حال ثبوت مسؤولية الموظف، حيث ينتقل الأمر من مرحلة التجميد المؤقت للحقوق الوظيفية إلى إمكانية الفصل النهائي من الوظيفة، وهو ما يستدعي التطرق إلى الآثار المترتبة عن الإدانة القضائية أو التأديبية التي قد تعقب حالة التوقيف.

الفرع الثاني: إمكانية الفصل بعد التوقيف التحفظي[1]

قد يؤدي التوقيف التحفظي إلى الفصل النهائي من الوظيفة العمومية في حال صدور حكم قضائي نهائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية أو المساس بشرف وأخلاقيات الوظيفة. ويُعتبر هذا الإجراء من التدابير التأديبية التي تهدف إلى الحفاظ على نزاهة الإدارة وسمعة المرفق العام.

ويندرج ذلك في إطار أحكام المادة 173 من الأمر 06-03، التي تنص على أن الموظف الذي يُدان بحكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه جريمة مخلة بالشرف، يُعرض على مجلس التأديب الذي قد يوصي بفصله نهائياً من الوظيفة، ويُصدر القرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل في هذه الحالة لا يُعد عقوبة جنائية، وإنما هو إجراء إداري يُتخذ بناءً على ثبوت عدم أهلية الموظف للاستمرار في ممارسة مهامه، بما يتماشى مع مبدأ حماية المرفق العام وضمان حسن سيره.

يُعتبر الفصل من الوظيفة العمومية من أخطر العقوبات التي قد تطال الموظف، لما له من أثر مباشر على المركز القانوني والاجتماعي والاقتصادي للمعني، كما يُعد نهاية لمساره المهني داخل الإدارة العمومية. ويُطرح هذا الإجراء في حالة ما إذا ثبتت مسؤولية الموظف تأديبيًا أو قضائيًا بعد فترة التوقيف التحفظي، خاصة إذا تعلق الأمر بجرائم مخلة بالشرف أو خطأ جسيم يمس بمصداقية الوظيفة العمومية.

أولاً: الأساس القانوني للفصل بعد التوقيف التحفظي

ينص المشرع الجزائري في المادة 173 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن الموظف الذي يُدان بحكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه جناية أو جنحة مشينة (كالاختلاس، الرشوة، التزوير، استغلال النفوذ...)، يمكن أن يُعرض على مجلس التأديب، والذي له صلاحية اقتراح فصل الموظف، ويُصدر القرار النهائي من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين.

كما نصت المادة ذاتها على أن الإدانة الجزائية قد تؤدي مباشرة إلى إنهاء علاقة العمل، دون الحاجة إلى المرور بالإجراءات التأديبية العادية، خاصة في حال العقوبات التي تمس بحرية الموظف وتعيقه عن أداء مهامه.

(1) عز الدين شلالي: **الوظيفة العمومية في الجزائر**، دار الخلدونية، الجزائر، 2019، ص245-250.

حيث يستمد الفصل بعد التوقيف التحفظي مشروعيته من النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة، وعلى رأسها الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يُعد المرجع الأساسي في تحديد حالات إنهاء علاقة العمل، لا سيما في إطار الإجراءات التأديبية المترتبة عن المتابعات الجزائية.

وقد نصت المادة 173 من هذا الأمر على أن: "يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تقرر إنهاء علاقة العمل بصفة تلقائية، إذا كان الموظف محل حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه جريمة من شأنها أن تمس بشرف المهنة أو الآداب العامة أو الأخلاق الحسنة، أو تمس بأمن الدولة."

يتبين من هذه المادة أن الإدانة الجزائية تُعد سببًا مشروعًا وكافيًا للفصل، خاصة إذا تعلق الأمر بجريمة تمس الأخلاقيات المهنية، أو تجعل استمرار الموظف في منصبه خطرًا على مصلحة الإدارة أو سمعتها. ولا يُشترط في هذه الحالة مرور الإدارة عبر كامل السلم التأديبي، بل يكفي أن يكون الحكم القضائي نهائيًا، أي غير قابل للطعن العادي، حتى يتم تفعيل قرار الفصل.

كما يُستند في بعض الحالات إلى المادة 130 من نفس القانون، التي تُحدد الأخطاء المهنية الجسيمة، وتعتبر ارتكاب فعل يُعاقب عليه جزائيًا من بين المخالفات التي تُعرض الموظف لعقوبة الفصل بعد العرض على مجلس التأديب. وفي هذا السياق، فإن الأساس القانوني للفصل بعد التوقيف التحفظي يقوم على ركيزتين رئيسيتين:

- **الحكم القضائي النهائي بالإدانة:** والذي يُعد بمثابة قرينة قانونية على فقدان الموظف لشروط النزاهة والانضباط، خاصة إذا كانت الجريمة مرتبطة بالوظيفة أو ذات طابع مخزٍ.

- **السلطة التقديرية للإدارة:** حيث تحتفظ الإدارة بحق تقدير مدى ملاءمة استمرار الموظف في منصبه، وتُبنى قراراتها على مبدأ حماية المرفق العام والحفاظ على سمعته وفعاليته.

ويجد هذا التوجه سندًا في الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة، الذي أقر في إحدى قراراته أن: "السلطة الإدارية تملك صلاحية اتخاذ قرار الفصل بناءً على إدانة جزائية نهائية، متى ثبت أن الوقائع تشكل إخلالًا جسيمًا بواجبات الوظيفة، دون أن يُعد ذلك مساسًا بمبدأ الأمن القانوني أو قرينة البراءة." (قرار مجلس الدولة، رقم 085441، مؤرخ في 2018/03/14).

ثانيًا: معايير الفصل المرتبطة بالإدانة

لا يُعد الحكم الجزائي النهائي وحده كافيًا دائمًا لاتخاذ قرار الفصل، إذ تستند الإدارة في ذلك إلى مجموعة من المعايير الموضوعية التي تُسهم في تقدير مدى خطورة الفعل المرتكب، ومدى تأثيره على استمرارية الموظف في أداء مهامه. وتُستمد هذه المعايير من الاجتهاد القضائي، ومن المبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، وتتمثل أساسًا فيما يلي:

1. نوع الجريمة المرتكبة: يشكل طبيعة الفعل الإجرامي المرتكب معيارًا أساسيًا في تقرير الفصل، حيث تُميز الإدارة بين الجرائم العادية التي لا تمس شرف الوظيفة، وبين الجرائم الخطيرة أو "المشينة" مثل:

- الرشوة والاختلاس،
- التزوير في الوثائق الرسمية،
- استغلال النفوذ،
- الاعتداءات الجنسية،
- المساس بأمن الدولة أو النظام العام.

فإذا كان الجرم المرتكب يمس القيم الأخلاقية أو نزاهة الوظيفة، فإن ذلك يُبرر قانونًا استبعاد الموظف من الجهاز الإداري، حتى وإن كانت العقوبة المحكوم بها بسيطة نسبيًا، ما دامت الوقائع تمس الثقة المفترضة فيه.

2. العقوبة المحكوم بها: تُعد شدة العقوبة التي نطق بها الحكم القضائي معيارًا آخر تُبنى عليه قرارات الفصل، خصوصًا إذا كانت العقوبة سالبة للحرية، سواء كانت نافذة أو حتى موقوفة النفاذ في بعض الحالات.

ففي حال الحكم بالحبس النافذ، يصبح استمرار الموظف في عمله مستحيلاً واقعيًا، كما أن العقوبة تعكس جسامة الجريمة المرتكبة. أما في حالة العقوبات غير السالبة للحرية (مثل الغرامة فقط)، فإن الإدارة قد تلجأ إلى عقوبات تأديبية أخف، حسب ملابسات القضية.

3. صلة الجريمة بالوظيفة: إذا ارتكب الموظف الجريمة أثناء تأدية مهامه، أو استعمل صفته الوظيفية كوسيلة لتنفيذ الجرم، فإن ذلك يُعد ظرفًا مشددًا يبرر الفصل، لأنه يدل على استغلال المنصب لأغراض غير قانونية. بالمقابل، إذا كانت الجريمة المرتكبة لا علاقة لها مطلقًا بالوظيفة، فإن الإدارة قد تتريث قبل اتخاذ قرار الفصل، مراعاةً لمبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة.

4. السوابق التأديبية أو القضائية للموظف: تلعب السوابق دورًا مهمًا في تقدير مدى صلاحية الموظف للاستمرار في المنصب، فإذا كان الموظف قد سبق له وأن تعرض لعقوبات تأديبية أو متابعة قضائية في قضايا مشابهة، فإن ذلك يُعزز مبررات الإدارة في اللجوء إلى الفصل باعتباره موظفًا غير منضبط ومتكرر الخطأ.

5. تأثير الوقائع على صورة الإدارة أو المرفق العام: تُراعي الإدارة في قراراتها مدى انعكاس الجريمة على سمعة المرفق العام وثقة الجمهور فيه. فإذا كانت الوقائع مثيرة للرأي العام، أو تمس ثقة المواطنين في الإدارة، فإن ذلك يُعد مبررًا كافيًا لاتخاذ قرار الفصل، حمايةً لمكانة الهيئة العمومية وشفافيتها.

وقد كرّس الاجتهاد القضائي هذا المبدأ، إذ ورد في أحد قرارات مجلس الدولة: "إذا كانت الوقائع المنسوبة للموظف قد أحدثت ضررًا معنويا بصورة الإدارة، فإن استمرار المعني في منصبه يشكل خطرًا على السير الحسن للمرفق العام، ويُبرر إنهاء علاقة العمل." (قرار رقم 099224، مؤرخ في 2019/05/03، الغرفة الإدارية، مجلس الدولة الجزائري).

لا يُتخذ قرار الفصل بعد التوقيف التحفظي بطريقة آلية، بل يُشترط أن يكون الحكم الجزائي نهائيًا، ويثبت ارتكاب الموظف لوقائع تمس نزاهته أو تعيق استمراره في أداء مهامه. ومن أهم المعايير المعتمدة:

* **نوع الجريمة المرتكبة:** إذ تختلف الآثار بحسب ما إذا كانت الجريمة ماسة بالشرف أو لا، فالجنايات والجنح المخلة بالأخلاق أو الأمانة غالبًا ما تُبرر الفصل.

* **العقوبة المحكوم بها:** في حال كانت العقوبة سالبة للحرية (حبس أو سجن) غير موقوفة النفاذ، فإن ذلك يؤدي إلى استحالة ممارسة المهام، وبالتالي تبرير الفصل.

* **تأثير الوقائع على السير الحسن للمرفق العام:** إذا كانت الوقائع المرتكبة تُقوض ثقة الجمهور في الإدارة، فإنها تُعد سببًا كافيًا لاتخاذ قرار الفصل حفاظًا على سمعة المرفق.

وقد كرّس مجلس الدولة الجزائري هذه المبادئ في قرارات عدة، نذكر منها: "الفصل الناتج عن إدانة الموظف بحكم نهائي في قضية فساد لا يشكل تجاوزًا للسلطة، وإنما هو إجراء قانوني يندرج في إطار حماية المصلحة العامة وسمعة الإدارة." (قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 091132، مؤرخ في 2016/02/10).

ثالثًا: الطبيعة القانونية للفصل

يُصنَّف الفصل بعد التوقيف التحفظي ضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، وهو ليس من طبيعة جزائية، وإنما هو إجراء إداري تأديبي تتخذه الإدارة بناءً على ثبوت مسؤولية الموظف وعدم صلاحيته للاستمرار في منصبه، مع ضرورة احترام الإجراءات الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في التنظيم، خاصة ما يتعلق بحق الدفاع والاطلاع على الملف والعرض على مجلس التأديب.

ويُشترط في قرار الفصل أن يكون مسببًا ومؤسسًا قانونًا، وإلا عُدّ تعسفيًا وقابلاً للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

وهكذا، فإن الفصل بعد التوقيف التحفظي يُعد نتيجة محتملة وخطيرة في حال ثبوت الإدانة، ويشكل أقصى درجات المساس بالمسار المهني للموظف، ما يفرض على الإدارة التريث والحذر في اتخاذه، بما يوازن بين حماية المرفق العام وضمان حقوق الموظف.

يتّضح من خلال ما سبق أن التوقيف التحفظي لا يُعد مجرد إجراء وقتي يُفضي إلى إبعاد الموظف مؤقتًا عن مهامه، بل له انعكاسات مباشرة ومؤثرة على مساره المهني، تبدأ بتجميد الترقية وتُفضي، في حال ثبوت الإدانة، إلى الفصل النهائي من الوظيفة. وقد حرص المشرّع الجزائري على تنظيم هذه الآثار ضمن إطار قانوني يوازن بين حماية المصلحة العامة للإدارة وضمان حقوق الموظف، مع ترك هامش تقدير للسلطة الإدارية في تقييم خطورة الأفعال المرتكبة وانعكاساتها على صورة المرفق العام. ويظل التحدي الأبرز في هذا السياق هو تحقيق الانسجام بين مقتضيات الانضباط الوظيفي ومبدأ قرينة البراءة، بما يُكرّس إدارة عمومية فعالة، نزيهة وعادلة.

يُعد الفصل من الوظيفة إثر التوقيف التحفظي إجراءً ذا طبيعة تأديبية وإدارية في آنٍ واحد، ما دام يُتخذ بناءً على إخلال الموظف بواجباته المهنية، سواء ثبت ذلك عن طريق المسؤولية الجزائية أو بعد عرضه على مجلس التأديب. ورغم أن قرار الفصل قد يأتي كأثر مباشر لحكم قضائي نهائي، إلا أنه يُصنف قانونًا كعقوبة من الدرجة الرابعة ضمن العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية. وبالتالي، فإن الفصل لا يُعد تنفيذًا للعقوبة الجزائية ذاتها، وإنما هو تدبير إداري مستقل يُستند فيه إلى الحكم القضائي كوسيلة إثبات لسلوك يخل بالوظيفة، مما يعني أن الإدارة لا تُنفذ العقوبة الجزائية، بل تُقدّر مدى توافق الوقائع مع مقتضيات استمرارية الموظف في المنصب.

وفي هذا السياق، يشترط أن يُصدر قرار الفصل عن السلطة التي لها صلاحية التعيين، وأن يكون قرارًا مسببًا، يراعي فيه حق الموظف في الدفاع، وإمكانية الطعن فيه أمام القضاء الإداري وفقًا لقواعد المشروعية.

وقد أكد الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الجزائري على هذه الطبيعة، إذ اعتبر أن: "الفصل الناتج عن إدانة قضائية نهائية لا يُعد إجراءً تعسفيًا، بل هو تطبيق للمادة 173 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تخول للإدارة سلطة تقديرية قائمة على مبدأ حماية المصلحة العامة." (قرار مجلس الدولة رقم 087633، بتاريخ 2020/11/12).

ويترتب على ذلك أن الطعن في قرار الفصل يُنظر فيه من زاوية الرقابة على مدى احترام الإجراءات الشكلية، ومدى التناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة المفروضة، لا من زاوية الطعن في الحكم القضائي نفسه، الذي يُعد خارج اختصاص القضاء الإداري.

المطلب الثالث: مصير علاقة العمل بعد انتهاء التوقيف التحفظي

إن التوقيف التحفظي ليس جزاءً تأديبيًا بحد ذاته، بل هو إجراء مؤقت تُقدِم عليه الإدارة لحماية المصلحة العامة وضمان السير الحسن للمرفق العمومي، إلى حين الفصل في القضية المتابع فيها الموظف. لذلك، فإن انتهاء التوقيف التحفظي يفرض على الإدارة اتخاذ قرار نهائي بشأن علاقة الموظف بالوظيفة، إما بإعادة إدماجه أو بإنهاء مهامه.

الفرع الأول: إعادة الموظف إلى منصبه بعد انتهاء التوقيف التحفظي

إذا لم تفض المتابعات التأديبية أو القضائية إلى عقوبة أو إدانة، فإن الأصل هو إعادة الإدماج، حفاظًا على مبدأ افتراض البراءة وصونًا لحقوق الموظف المهنية والمادية.

أولاً: الحالات التي تستوجب إعادة الإدماج

يُعاد الموظف إلى منصبه في الحالات التالية:

1- صدور قرار حفظ في الملف التأديبي: يُقصد بـ"حفظ الملف التأديبي" أن السلطة الإدارية المختصة، وبعد دراسة أولية للوقائع المنسوبة إلى الموظف، ترى أن الأفعال المرتكبة لا تستوجب اتخاذ إجراء تأديبي، إما لعدم كفاية الأدلة، أو لغياب الخطأ المهني، أو لأن السلوك محل المتابعة لا يشكّل مخالفة تأديبية.

وعليه، يتم اتخاذ قرار إداري داخلي بحفظ الملف، أي عدم مواصلة الإجراءات التأديبية وإيقاف التحقيق أو المتابعة، ويُسجَّل القرار في أرشيف الإدارة دون أن يكون له أثر سلبي على المسار المهني للموظف: يُقصد بـ المسار المهني للموظف العمومي، السلسلة المتكاملة من المراحل التي يمر بها الموظف خلال أداءه لمهامه في الوظيفة العمومية، والتي تشمل التوظيف، الترقية، التكوين، التنقيط، التنقل، الأقدمية، العلاوات، والتقاعد.

ويمثل المسار المهني ترجمة عملية للوضعية القانونية والنظامية للموظف، كما تنظمه النصوص القانونية، لا سيما القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الأمر 06-03)، الذي يحدد الحقوق والواجبات والمسارات التطورية للموظف العمومي.[1]

- **مكونات المسار المهني:**

1. الترسيم: تثبيت الموظف في رتبته بعد فترة التربص.
2. الترقية: الانتقال من رتبة إلى أخرى أعلى (بالاختيار أو عن طريق امتحانات مهنية).
3. التنقيط والتقييم: تقييم أداء الموظف سنويًا، وهو معيار أساسي في الترقية أو منح المكافآت.
4. الأقدمية: عدد السنوات التي يقضيها الموظف في خدمته، وتُحسب لأغراض الترقية والتقاعد.
5. الحركية المهنية: تشمل التنقل بين المناصب أو الإدارات، سواء بطلب الموظف أو لحاجة المصلحة.
6. المكافآت والمنح: ما يتحصل عليه الموظف من مزايا مالية ترتبط بالأداء أو المناصب النوعية
7. التقاعد: نهاية المسار المهني إما ببلوغ السن القانوني أو بالتقاعد المسبق أو العجز.

أثر الإجراءات التأديبية على المسار المهني: أي إجراء تأديبي سلبي (كالتوقيف، الخصم، أو العزل) قد يُؤثر على هذا المسار، سواء بحرمان الموظف من الترقية لفترة معينة، أو خفض نقط التنقيط، أو حرمانه من المنح والعلاوات.

وعليه، فإن حفظ الملف التأديبي كما أُشير إليه سابقًا، يعني عدم المساس بهذا المسار المهني، ويُعامل الموظف كما لو لم تُوجَّه إليه أي تهمة، حفاظًا على حقوقه ومركزه القانوني.

(1) عبد الكريم بن الطيب: **القانون الإداري –الوظيفة العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص176.

الأساس القانوني والإداري:

رغم أن مصطلح "حفظ الملف التأديبي" لا يرد صراحةً في النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، إلا أن الأساس القانوني له يُستمد من المبادئ العامة للقانون الإداري، ومن السلطة التقديرية المخولة للإدارة في تسيير شؤون الموظفين العموميين.

1. السلطة التقديرية للإدارة:

بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006)، تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تحريك المتابعات التأديبية أو التراجع عنها، متى تبيّن لها أن الوقائع لا تستدعي مواصلة الإجراءات.

وهذا ينبع من مبدأ الملاءمة الإدارية، الذي يسمح للإدارة باتخاذ القرار الأنسب للمرفق العمومي، دون تعسف أو إخلال بحقوق الموظف.

2. مبدأ قرينة البراءة:

من المبادئ الدستورية الراسخة في النظام القانوني الجزائري (المادة 58 من الدستور)، أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي نهائي.

وبالتالي، فإن فتح تحقيق إداري أو تأديبي لا يعني إدانة الموظف، وفي حال انعدام الأدلة أو عدم قيام الخطأ المهني، فإن حفظ الملف يُعتبر تطبيقا مباشرًا لهذا المبدأ، ويُجنّب الموظف أي مساس غير مبرر بمساره المهني.

3. القاعدة الإجرائية بعدم المساس دون سند:

وفقًا للمرسوم التنفيذي رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فإن كل إجراء تأديبي يجب أن يُبنى على تحقيق مسبق وضمانات قانونية.

فإذا لم تكتمل هذه الشروط أو لم يُثبت الخطأ، فإن من الواجب القانوني إغلاق الملف دون اتخاذ جزاء، وهو ما يُعرف بقرار الحفظ.

الأساس القانوني لحفظ الملف التأديبي ينبع من التقاء جملة من المبادئ: السلطة التقديرية للإدارة، قرينة البراءة، ومبدأ المشروعية، ويهدف إلى حماية الموظف من إجراءات تأديبية تعسفية، مع الحفاظ على حسن سير المرفق العام. لا ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية صراحة على مصطلح "حفظ الملف"، لكنه يُستخلص من السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في تقييم مدى جدوى متابعة الموظف تأديبيًا، وفقًا لمبادئ القانون الإداري ومبدأ المشروعية.

آثار قرار الحفظ:

يترتب على صدور قرار حفظ الملف التأديبي جملة من الآثار القانونية والإدارية التي تصبّ في مصلحة الموظف، باعتبار أن الإدارة لم تجد مبررًا لمتابعته تأديبيًا، مما يوجب إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التوقيف التحفظي. وتتلخص هذه الآثار فيما يلي:

1. إنهاء التوقيف التحفظي وإعادة الإدماج الفوري: بمجرد صدور قرار الحفظ، يسقط الأساس الذي بُني عليه التوقيف التحفظي، فتلتزم الإدارة بإنهاء قرار التوقيف، وإعادة إدماج الموظف في منصبه الأصلي أو في منصب مماثل، دون تأخير.

2. استرجاع المرتب المستحق: تنص المادة 174 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 على أن الموظف الذي يُعاد إلى منصبه بعد توقيف تحفظي دون إدانة أو عقوبة، يسترجع أجره خلال فترة التوقيف، إما كاملاً أو جزئيًا، حسب ما تقدّره السلطة الإدارية المختصة. ويُعد ذلك تكريسًا لمبدأ "لا يُحرم الموظف من أجره دون سبب قانوني".

3. الحفاظ على الحقوق المهنية: يُعتبر الموظف في حالة نشاط مستمر من الناحية القانونية، أي أن مدة التوقيف تحتسب ضمن الأقدمية، مما يضمن له الاستفادة من الترقية، والتكوين، ومنح الأقدمية، وكأن التوقيف لم يقع، وذلك تطبيقًا لمبدأ عدم المساس بالمسار المهني دون جزاء مشروع.

4. عدم تسجيل أي أثر في الملف الإداري: بما أن القرار لا يُصنّف ضمن العقوبات التأديبية، لا يُسجَّل كإجراء سلبي في الملف الإداري للموظف، مما يجنّبه أي تبعات مستقبلية على ترقيته أو انتقاله أو تقييمه المهني.

5. تعزيز ثقة الموظف في العدالة التأديبية: يمثل قرار الحفظ في حد ذاته رسالة إيجابية للموظف والإدارة معًا، ويُعدّ ضمانة ضد التعسف في استعمال السلطة التأديبية، كما يُكرّس التوازن بين حماية المرفق العام واحترام الحقوق الفردية.

مثال تطبيقي: موظف في قطاع الصحة أُوقف تحفظيًا بسبب شكوى تتعلق بإهمال طبي. بعد التحقيق، تبين أن الإجراءات التي اتبعها كانت سليمة وأن الخطأ يعود إلى خلل إداري تنظيمي. تقرر حفظ الملف، فأُعيد إلى منصبه مع تسوية وضعيته المالية، دون أثر سلبي في ملفه.

* انتهاء الإجراءات التأديبية ورفع أي إجراء تحفظي سابق (كتوقيف الموظف).

* **إعادة الإدماج الفوري للموظف في حال كان موقوفًا تحفظيًا:** عندما يُصدر المسؤول الإداري قرارًا بـ حفظ الملف التأديبي، فإن ذلك يعني انتفاء الخطأ التأديبي أو عدم كفاية الأدلة، وبالتالي تزول الأسباب التي بُني عليها التوقيف التحفظي. ونتيجة لذلك، تلتزم الإدارة بـ إعادة إدماج الموظف في منصبه أو في منصب معادل، دون مماطلة أو تأخير.

* **الأساس القانوني للإدماج الفوري:** يستند هذا الالتزام إلى المادة 174 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59، والتي تنص على أن الموظف الموقوف تحفظيًا تتم إعادته إلى منصبه إذا لم تترتب عن المتابعات أي عقوبة تأديبية أو حكم قضائي. ويُعد هذا من تطبيقات مبدأ افتراض البراءة، إذ لا يجوز استمرار إبعاد الموظف عن عمله في غياب إثبات الخطأ أو الإدانة.

مظاهر الإدماج الفوري:

- استدعاء الموظف للعمل رسميًا بموجب مقرر إداري.
- توقيف مفعول قرار التوقيف التحفظي وسحب آثاره.
- إسناد نفس المهام أو مهام مماثلة كانت تُمارس قبل التوقيف.
- تمكين الموظف من حقوقه المالية والوظيفية فورًا.

الهدف من الفورية:

- منع التعسف في التوقيف.
- ضمان استمرارية الحياة المهنية للموظف.
- استرجاع ثقة الموظف في إدارته ومحيطه المهني.
- تجنيب الإدارة دعاوى التعويض بسبب التأخير غير المبرر.[1]

(1) علي شارف: **المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري**، دار المعرفة، الجزائر، 2017، ص202.

مثال واقعي: إذا أُوقف موظف في قطاع التربية تحفظيًا بسبب تحقيق إداري، ثم تقرر حفظ الملف بعد ثبوت براءته، فإن الإدارة تُلزم بإعادته مباشرة إلى منصبه كأستاذ، مع احتساب فترة التوقيف في الترقية والأقدمية.

* استعادة جميع الحقوق المترتبة عن الوظيفة، مثل الأجر والأقدمية.

* عدم إمكانية العودة إلى نفس الوقائع لاحقًا، إلا إذا ظهرت أدلة جديدة جوهرية: يترتب على قرار حفظ الملف التأديبي أنه يُغلق باب المتابعة التأديبية في الوقائع ذاتها، ولا يجوز للإدارة إعادة فتح التحقيق أو متابعة الموظف مجددًا على نفس الأساس، حفاظًا على أمنه القانوني واستقرار وضعه المهني، تطبيقًا لمبدأ "لا يُعاقب الشخص عن نفس الفعل مرتين". غير أن هذا المنع ليس مطلقًا، بل يُستثنى منه فقط حالة ظهور عناصر أو أدلة جديدة وجوهرية من شأنها أن تُغير من تقدير الوقائع أو تُثبت ارتكاب الموظف لخطأ جسيم لم يكن معلومًا أثناء الحفظ.

في هذه الحالة، يُمكن للإدارة أن تعيد فتح الملف التأديبي استثنائيًا، مع وجوب إثبات الطابع الجديد والجوهر للأدلة، وضمان احترام حقوق الدفاع.

الأساس القانوني والمبدئي: مستمد من المبادئ العامة للإجراءات التأديبية ذات الطابع شبه الجزائي. يُحاكي مبدأ "عدم جواز محاكمة الشخص مرتين على نفس الفعل"، المعتمد كذلك في القضاء الجزائي. لكنه يفسح المجال لملاحقة لاحقة في حال توفر معطيات جديدة غير متاحة سابقًا.

مثال تطبيقي: إذا تم حفظ ملف موظف بسبب عدم كفاية الأدلة في قضية اختلاس، ثم ظهرت لاحقًا وثائق رسمية أو شهادات تثبت تورطه المباشر، يجوز للإدارة في هذه الحالة فقط إعادة فتح الملف، بشرط احترام كامل الضمانات الإجرائية.

مثال توضيحي: إذا اتُّهم موظف بتسريب وثائق إدارية، لكن التحقيق الداخلي بيّن أن الوثائق كانت معلنة، يمكن للجنة التأديبية أو الإدارة أن تقرر حفظ الملف لعدم وجود مخالفة. ويُعاد حينها الموظف إلى منصبه دون أي أثر سلبي.

صدور قرار بالبراءة من الجهة القضائية المختصة: في حال كان التوقيف التحفظي قد جاء تزامنًا مع متابعة جزائية ضد الموظف العمومي، فإن صدور حكم نهائي بالبراءة من الجهة القضائية المختصة (الجنحية أو الجنائية)، يُعد حاسمًا في إعادة الاعتبار للموظف، ويُنتج جملة من الآثار القانونية والإدارية الإيجابية.

1. سقوط أي أساس لمواصلة الإجراءات التأديبية: بصدور حكم البراءة، فإن الوقائع محل الاتهام تُعتبر غير ثابتة قانونًا، مما يُسقط أي مبرر لمواصلة المتابعة التأديبية المبنية على نفس الوقائع، ويُلزم الإدارة بـ: حفظ الملف التأديبي إن لم يُفصل فيه بعد. إلغاء العقوبة التأديبية إذا سبق صدورها على أساس وقائع مرتبطة بالحكم (وفقًا للاجتهاد القضائي الإداري).

2. **إعادة الإدماج الكامل للموظف:** يترتب على الحكم بالبراءة إلغاء مبرر التوقيف التحفظي، ويُلزم الإدارة بإعادة الموظف إلى عمله، مع:

- احتساب فترة التوقيف ضمن الأقدمية.
- منحه كافة مستحقاته المالية بأثر رجعي.

3. تأسيس قرينة قانونية لصالح الموظف: يُشكّل حكم البراءة قرينة قانونية على عدم ارتكاب الموظف للوقائع المنسوبة إليه، مما يُعزّز مركزه القانوني في مواجهة الإدارة، ويُجنّبه أي إجراءات أو آثار لاحقة مبنية على نفس الموضوع.

4. إمكانية المطالبة بالتعويض: في بعض الحالات، إذا ثبت أن التوقيف التحفظي ألحق بالموظف ضررًا ماديًا أو معنويًا غير مبرر، خاصة إذا دام طويلًا دون سند، فإن صدور حكم البراءة يمكن أن يُستخدم كأساس قانوني للمطالبة بالتعويض أمام القضاء الإداري.

الأساس القانوني:

- ✓ المادة 174 من المرسوم التنفيذي 85-59.
- ✓ مبدأ قرينة البراءة المنصوص عليه في المادة 58 من دستور 2020.
- ✓ الاجتهاد القضائي الإداري (مجلس الدولة) الذي يربط بين البراءة القضائية واسترداد الحقوق الإدارية.

مثال تطبيقي: أُوقف موظف في قطاع المالية تحفظيًا بسبب متابعة جزائية تتعلق بتبديد أموال عمومية. بعد محاكمة عادلة، صدر حكم نهائي ببراءته. في هذه الحالة، تلتزم الإدارة تلقائيًا بإعادة إدماجه في منصبه، وتسوية وضعيته الإدارية والمالية بالكامل، مع حفظ كل أثر سلبي في ملفه المهني

- صدور حكم غير مُدان (مثلاً الغرامة فقط دون الإدانة): في بعض الحالات، قد يُسفر المسار الجزائي عن حكم غير مُدان ضد الموظف، كأن تُفرض عليه غرامة مالية بسيطة دون أن يُدان جنائيًا (أي دون أن يتضمن الحكم عبارة "إدانة")، وهو ما يُعرف بالتصنيف القانوني: "عقوبة غير ماسّة بالاعتبار المهني".

- لا تُعدّ هذه العقوبة مانعًا من مواصلة النشاط المهني طالما أن الحكم الصادر لا يحمل وصف الإدانة ولا يمسّ بالأخلاق أو النزاهة، فإن الموظف لا يُحرم قانونًا من العودة إلى منصبه، خاصة إذا لم تُصدر الإدارة عقوبة تأديبية موازية.
- تخضع هذه الحالة لتقدير السلطة الإدارية: يُمنح للإدارة في هذه الحالة سلطة تقديرية في اتخاذ قرار بإعادة الإدماج من عدمه، وذلك وفقًا لطبيعة الوقائع، ومدى ارتباطها بالوظيفة، وخطورة الفعل المنسوب. لكنها مطالبة بالتعليل الموضوعي لأي قرار تتخذه، حتى لا يُعد تعسفيًا.
- لا أثر جزائي مباشر على المسار الإداري طالما لم تصدر إدانة، فإن العقوبة المالية (غرامة) لا تُسجَّل كإدانة في صحيفة السوابق القضائية (البطاقة رقم 2)، وبالتالي لا تشكّل عائقًا قانونيًا للتوظيف أو الاستمرار في الوظيفة.
- يمكن أن تُستند إليها لفتح تأديب مستقل: إذا كانت الوقائع محل العقوبة ترتبط بالإخلال بالواجبات المهنية (ولو لم تكن مُجرّمة جنائيًا بدرجة كبيرة)، يمكن للإدارة فتح متابعة تأديبية مستقلة على أساس الأخطاء المهنية، وليس على أساس الحكم القضائي ذاته.

الأساس القانوني:

- ✓ المادة 174 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59.
- ✓ الاجتهاد القضائي الجزائري الذي يميز بين الإدانة في المعنى الجنائي وبين العقوبة ذات الطابع الإداري غير المانع.
- ✓ أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

مثال تطبيقي: أُوقف موظف تحفظيًا بسبب شجار بسيط خارج أوقات العمل، وحكمت عليه المحكمة بغرامة مالية فقط دون وصف الإدانة. في هذه الحالة، يمكن للإدارة أن تُعيد إدماجه باعتبار أن الوقائع لا تمسّ نزاهته أو سلوكه المهني، ما لم تكن هناك أخطاء تأديبية مستقلة.

- ❖ انتهاء المتابعة القضائية دون توجيه اتهام: تُعد هذه الحالة من الحالات المبرئة للذمة قانونًا، حيث تنتهي إجراءات المتابعة أمام الجهات القضائية (كالتحقيق أو الاستماع الأولي) دون توجيه أي اتهام رسمي للموظف، إمّا لعدم وجود أدلة كافية أو لثبوت عدم تورطه في الوقائع المنسوبة إليه.
- ❖ دلالة قانونية: انتهاء المتابعة دون توجيه اتهام يُعادل من حيث الأثر حكم البراءة، إذ يعني أن الموظف لم تُثبت في حقه أية تهمة جزائية، وبالتالي يُفترض فيه البراءة الكاملة.

- ❖ أثر ذلك على التوقيف التحفظي: بما أن التوقيف التحفظي كان مرتبطًا بوجود شبهة جزائية، فإن زوال تلك الشبهة يُلزم الإدارة بما يلي:
- ❖ إلغاء قرار التوقيف التحفظي باعتباره أصبح بلا أساس.
- ❖ إعادة الإدماج الفوري للموظف في منصبه: يُعد الحق في إعادة الإدماج الفوري من الضمانات الأساسية التي أقرها المشرع للموظف العمومي الموقوف تحفظياً، وذلك متى زالت الأسباب التي أدّت إلى توقيفه أو صدر حكم نهائي ببراءته. ويترتب على هذه الإعادة عودة الموظف إلى منصبه الأصلي بنفس الحقوق والامتيازات التي كان يتمتع بها قبل التوقيف، دون أن يُعتبر غيابه خلال فترة التوقيف انقطاعاً عن العمل.

ويستند هذا الإجراء إلى مبدأ قرينة البراءة، كما يُعد تكريساً لمبدأ العدالة الوظيفية، إذ لا يجوز تحميل الموظف تبعات جزائية أو إدارية دون سند قانوني. وقد نصت المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي: "يعاد إدماج الموظف المحكوم ببراءته أو المستفيد من قرار الحفظ تلقائياً في رتبته. كما يحتفظ بحقه في الترقية وفي معاش التقاعد وكأن التوقيف لم يكن."

وتلزم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الإدماج فوراً بعد زوال سبب التوقيف، مع مراعاة أن التأخير في تنفيذ هذا القرار قد يشكل تعسفاً يُرتب مسؤوليتها، سواء من حيث التعويض عن الأضرار أو من حيث المسؤولية الإدارية: تُعد المسؤولية الإدارية أحد أركان القانون الإداري، وتقوم على أساس إلزام الإدارة (الدولة أو أحد أشخاص القانون العام) بجبر الضرر الذي تُسببه لأحد الأفراد نتيجة نشاطها الضار، سواء أكان مشروعًا أم غير مشروع. ويترتب على هذه المسؤولية التزام الإدارة بتعويض المتضرر.

أولاً: شروط قيام المسؤولية الإداري

تقوم المسؤولية الإدارية على توافر ثلاثة عناصر رئيسية:

1. الخطأ: ويكون في صورة عمل إداري غير مشروع، أو في حالة المسؤولية بدون خطأ، يكفي مجرد وقوع ضرر غير مألوف
2. الضرر: يجب أن يكون محققًا ومباشرًا وشخصيًا.
3. علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

ثانياً: التعويض عن الأضرار

إذا ثبتت المسؤولية، يكون للإدارة التزام بدفع تعويض عادل وجابر للضرر، سواء أكان الضرر مادياً (مثل فقدان أجر أو خسارة مهنية)، أو معنوياً (مثل المساس بالسمعة أو الشرف المهني).

يترتب على التوقيف التحفظي للموظف العمومي، في بعض الحالات، إضرار بمركزه القانوني أو المالي، لا سيما إذا ما تبين لاحقاً أن التوقيف كان غير مبرر أو أن الموظف قد تمت تبرئته من التهم الموجهة إليه. في هذه الحالة، تثور مسؤولية الإدارة عن تعويض الموظف جبراً للضرر الذي لحقه.

ويستند هذا التعويض إلى المبادئ العامة للمسؤولية الإدارية، متى ثبت:

1. وجود ضرر ناتج عن التوقيف التحفظي، كفقدان الراتب أو المساس بالسمعة المهنية.

2. عدم مشروعية التوقيف أو انتفاء الأساس القانوني له بعد صدور حكم بالبراءة.

3. رابطة السببية بين قرار التوقيف والضرر اللاحق بالموظف. ويكون للموظف في هذه الحالة الحق في الرجوع على الإدارة بدعوى تعويض، تُمارس أمام القضاء الإداري، بناءً على أحكام القانون رقم 90-21 المتعلق بالعلاقة الوظيفية العامة.

تسوية وضعيته المالية والإدارية عن كامل مدة التوقيف:

يترتب على صدور قرار التوقيف التحفظي في حق الموظف العمومي، تعليق مؤقت لعلاقته بالإدارة، بما يشمل الحقوق والواجبات ذات الطابع الوظيفي، لا سيما ما يتعلق بالأجر والترقيات والمزايا المالية. غير أن هذه الآثار تظل مشروطة بنتيجة المتابعة القضائية التي تبرر هذا التوقيف.

ففي حال انتهاء المساءلة الجزائية بحكم نهائي بالبراءة، أو انتفاء وجه المتابعة، فإن الإدارة تُلزم قانوناً بإعادة الموظف إلى منصبه الأصلي، مع تسوية وضعيته المالية والإدارية عن كامل مدة التوقيف، كأنها لم تكن، وذلك تطبيقاً لمبدأ افتراض البراءة ومبدأ استمرارية العلاقة الوظيفية في حال انتفاء أساس قانوني لاستبعاد الموظف.

وتشمل هذه التسوية:

- صرف كافة الأجور المستحقة عن فترة التوقيف.
- احتساب مدة التوقيف ضمن الأقدمية العامة والخاصة.
- إعادة إدراج الموظف في سلك الترقية والترشح للمناصب.

- تصحيح وضعيته في السجلات الإدارية، وإزالة كل أثر سلبي ناجم عن التوقيف.

وقد كرّس القضاء الإداري هذا الاتجاه، حيث اعتبر أن تسوية الوضعية المالية والإدارية للموظف بعد التوقيف غير المبرر تمثل حقاً مكتسباً لا منّة فيه، وأن امتناع الإدارة عن ذلك يشكل خطأً مرفقيًا يبرر قيام المسؤولية الإدارية.

انعدام المساءلة التأديبية التلقائية:

في هذه الحالة، لا يجوز للإدارة أن تفتح متابعة تأديبية تلقائيًا إذا لم تكن الوقائع المرتبطة بالمتابعة القضائية تمسّ السلوك المهني، ما لم يتوفر أساس تأديبي مستقل.

تعزيز قرينة البراءة:

يمثّل عدم توجيه التهمة دعمًا قويًا لـ قرينة البراءة المكفولة دستوريًا، ويمنع اتخاذ أي إجراء إداري سلبي ضد الموظف على أساس تلك الشبهات التي لم ترقَ إلى اتهام

الأساس القانوني:

- المادة 58 من دستور 2020 (قرينة البراءة).
- المادة 174 من المرسوم التنفيذي 85-59، التي تربط استمرار التوقيف التحفظي بوجود متابعة فعالة تؤدي إلى إدانة أو عقوبة.
- مبدأ عدم معاقبة الموظف دون سند قانوني أو تأديبي واضح.

مثال تطبيقي: تم فتح تحقيق ضد موظف في مصلحة الصفقات العمومية بسبب شبهة تلاعب في العروض، لكن وكيل الجمهورية قرر حفظ الدعوى لعدم كفاية الأدلة. في هذه الحالة، يُعتبر الموظف غير متهم، ويجب على الإدارة إعادته فورًا إلى عمله وتسوية وضعيته.

ثانياً: الآثار القانونية للإعادة إلى المنصب

تنص المادة 174 من المرسوم 85-59 على أن الموظف يُعاد إلى منصبه ويستفيد من جميع الحقوق التي حُرم منها أثناء توقيفه، بما فيها المرتب، الذي قد يُدفع كليًا أو جزئيًا بقرار من السلطة المخولة بالتعيين.

كما يُحتسب له التوقيف في الأقدمية، ما يسمح له بالمشاركة في الترقية الداخلية، ويُعتبر ذلك من تطبيقات مبدأ عدم المساس بالمركز القانوني للموظف إلا بموجب جزاء مبرر.

ثالثاً: حق التعويض

رغم أن المشرع لم ينص صراحة على التعويض عن التوقيف التحفظي غير المبرر، إلا أن بعض الفقه يرى إمكانية المطالبة به في إطار دعوى المسؤولية الإدارية، خاصة إذا ثبت تعسف الإدارة في اتخاذ قرار التوقيف.

الفرع الثاني: إنهاء المهام في حال صدور عقوبة أو حكم نهائي

في الحالات التي تُثبت فيها الإدانة أو يُسلط جزاء تأديبي جسيم، فإن مصير علاقة العمل ينتهي إما بعزل الموظف أو باعتباره مستقيلًا بقوة القانون.

أولاً: العزل كجزاء تأديبي أو نتيجة لحكم قضائي

إذا ارتكب الموظف خطأ جسيم يُصنّف ضمن الدرجة الرابعة من العقوبات (مثل خرق واجب السرية المهنية، اختلاس، فساد)، يجوز للجنة التأديبية أن تقترح العزل.

كما أن صدور حكم قضائي نهائي بالإدانة في جريمة مخلة بالشرف يؤدي إلى العزل مباشرة، دون الحاجة لإجراء تأديبي جديد، وفق المادة 173 من المرسوم 85-59.

ثانياً: آثار العزل على علاقة العمل

- ينهي العزل العلاقة الوظيفية نهائيًا.
- يُسجّل في ملف الموظف الإداري كإجراء تأديبي نهائي.
- يُحرم المعني من بعض الحقوق المهنية، كالتقاعد الكامل أو التوظيف في مناصب عمومية مستقبلًا حسب طبيعة العقوبة.

ثالثاً: الإنهاء التلقائي لعلاقة العمل

في بعض الحالات، يُعد الموظف مستقيلًا تلقائيًا إذا أُدين في جناية أو جنحة ذات طابع خطير، ويُطبق هذا حتى في غياب قرار إداري صريح، حماية لمبدأ نزاهة الوظيفة العامة.

مثال تطبيقي: موظف في قطاع الضرائب أُدين بحكم نهائي في جريمة تلقي رشوة، تم فصله من العمل استنادًا للمادة 173، دون المرور على المجلس التأديبي، باعتبار الحكم نهائيًا وقاطعًا.

المبحث الثاني: التوازن القانوني بين سلطة الإدارة وضمانات الموظف العمومي

تتجلى خصوصية العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة في كونها علاقة قانونية تنظيمية، تقوم على مبدأ السلطة من جهة، والانضباط من جهة أخرى، ما يفرض بطبيعته وجود نوع من عدم التوازن الظاهر في مراكز القوة بين الطرفين. فللإدارة، بصفتها ممثلة للسلطة العامة، صلاحيات واسعة تخولها اتخاذ قرارات انفرادية تمس بمركز الموظف، من بينها قرار التوقيف التحفظي، الذي يُعد من أخطر الإجراءات الإدارية المؤقتة، لما له من آثار آنية ومباشرة على المسار المهني للموظف.

غير أن المشرّع، إدراكًا منه لما قد ينجر عن هذه السلطة من تعسف أو شطط، سعى إلى إقامة توازن قانوني بين متطلبات حماية المرفق العام وحقوق الموظف، وذلك من خلال إرساء مجموعة من الضوابط والضمانات التي تُقيّد سلطة الإدارة وتضمن احترام المبادئ العامة للقانون، وعلى رأسها العدالة والإنصاف.

وعليه، يهدف هذا المبحث إلى تحليل كيفية تنظيم هذا التوازن، من خلال إبراز مدى التزام الإدارة بالمبادئ القانونية في ممارستها لصلاحياتها، خاصة في مجال التوقيف التحفظي، ومدى نجاعة الضمانات المقررة لحماية الموظف من القرارات التعسفية، وهو ما سنتطرق إليه عبر دراسة مدى احترام الإدارة لمبادئ العدالة والإنصاف كضابطين قانونيين وأخلاقيين في تعاملها مع موظفيها.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على قرارات التوقيف التحفظي

أولاً: الإطار العام للرقابة القضائية على القرارات الإدارية[1]

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أحد أبرز مظاهر دولة القانون، وهي تشكل آلية جوهرية لضمان احترام الإدارة للقانون وعدم المساس بالحقوق والحريات المكفولة للأفراد، وخصوصًا في مجال الوظيفة العمومية حيث يتمتع الموظف العمومي بوضع قانوني يخول له مجموعة من الحقوق تحميه من تعسف الإدارة.

فالقرار الإداري، بحكم طبيعته الانفرادية والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في إصداره، قد يكون عرضة للتجاوز أو سوء التقدير، ما يستوجب إخضاعه لرقابة قضائية تضمن مدى مشروعيته وملاءمته.

(1) أحمد محيو: **النظرية العامة للقرار الإداري**، دار ابن خلدون، الجزائر، 2016، ص143.

1. مفهوم الرقابة القضائية على القرارات الإدارية:

يقصد بالرقابة القضائية على القرارات الإدارية تدخل القاضي الإداري للفصل في مدى مشروعية هذه القرارات، أي مدى توافقها مع القانون من حيث الشكل والمضمون والغاية، وذلك بناءً على دعوى قضائية يرفعها المتضرر من القرار. وتهدف هذه الرقابة إلى:

- حماية الحقوق المكتسبة للموظف العمومي.
- ضمان الحياد والعدالة في التعامل مع الموظفين.
- الحد من استبداد الإدارة أو تعسفها عند استعمال سلطاتها التقديرية.

2. نطاق القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية:

لا تخضع جميع التصرفات الإدارية للرقابة القضائية، بل تنحصر هذه الرقابة في القرارات الإدارية النهائية والمنفذة، أي تلك التي ترتب آثارًا قانونية تمس بمركز قانوني فردي. وتشمل هذه القرارات، على سبيل المثال:

- قرارات الترقية أو النقل أو العزل.
- قرارات التأديب، بما فيها قرار التوقيف التحفظي.
- قرارات التعيين أو الإقصاء من المنصب.

أما الأعمال الداخلية أو التوجيهية التي لا يترتب عنها أثر قانوني مباشر، فلا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري، باستثناء حالات الانحراف أو التعسف.

3. الجهات القضائية المختصة بمراقبة مشروعية القرار الإداري:

في الجزائر، تم تكريس ازدواجية القضاء بموجب التعديلات الدستورية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، فأُنشئت المحاكم الإدارية كمحاكم درجة أولى مختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية، ويُشكل مجلس الدولة هيئة استئناف ورقابة قانونية. وبالتالي، فإن الرقابة القضائية على قرارات الإدارة –ومنها التوقيف التحفظي– تُمارس عبر:

- المحكمة الإدارية المختصة إقليميًا، بناءً على موطن الموظف أو مقر الإدارة.
- مجلس الدولة في حال الاستئناف أو طلب النقض في الأحكام الصادرة.

4. أنواع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية:

تتخذ الرقابة القضائية صورًا متعددة تختلف باختلاف الدعوى المرفوعة:

1- دعوى الإلغاء: وهي أهم وسيلة للطعن في القرارات غير المشروعة، تُرفع أمام المحكمة الإدارية لطلب إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو السبب أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة.

2- دعوى التعويض: تُرفع للمطالبة بجبر الضرر الناتج عن القرار الإداري غير المشروع، سواء كان مادياً أو معنوياً، وهي تقبل الاستقلال عن دعوى الإلغاء.

3- دعوى وقف التنفيذ: وهي دعوى استعجالية تهدف إلى تعليق تنفيذ القرار الإداري مؤقتًا إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء، وتخضع لشروط صارمة منها توفر حالة الاستعجال والضرر الجسيم.

5. حدود الرقابة القضائية على القرار الإداري:

رغم أهمية الرقابة القضائية، إلا أنها ليست رقابة شاملة، إذ يقتصر دور القاضي الإداري على فحص مدى مشروعية القرار لا مدى ملاءمته، أي أنه لا يملك استبدال قرار الإدارة بقراره، بل يكتفي بإلغائه إذا تبين أنه غير مشروع.

وقد استقر القضاء الإداري على أن سلطة الإدارة في اتخاذ قراراتها تبقى تقديرية في كثير من الأحيان، ما دام القرار يستند إلى سبب مشروع ولم يشبه عيب في الشكل أو الغاية.

لكن بالمقابل، فإن رقابة القاضي الإداري أصبحت تتجه تدريجياً نحو الرقابة على التناسب، خاصة في القضايا التي تمس بالحريات أو الاستقرار الوظيفي، وهو ما يُعد تطوراً حميداً في حماية الموظف

تُعتبر الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية من أبرز الضمانات التي تكفل حماية حقوق الموظف العمومي، خصوصًا في الحالات التي تتخذ فيها الإدارة قرارات استثنائية كالتوقيف التحفظي. فهذا الأخير، وإن كان إجراءً احترازياً يهدف إلى حماية المرفق العام، إلا أنه يمس بمركز الموظف القانوني ومصدر رزقه، ما يقتضي ضرورة إخضاعه لرقابة القاضي الإداري تفادياً لأي تعسف أو انحراف في استعمال السلطة.

وقد كرّس المشرّع الجزائري هذا الحق في الطعن ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث يجوز لأي موظف متضرر من قرار إداري أن يطعن فيه أمام المحكمة الإدارية بدعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، شريطة أن يكون القرار نهائيًا ومسببًا وله أثر قانوني مباشر.

ثانياً: الطبيعة القانونية لقرار التوقيف التحفظي وقابليته للطعن[1]

1. تعريف قرار التوقيف التحفظي:

قرار التوقيف التحفظي هو تدبير إداري استثنائي يتخذ بحق الموظف العمومي بهدف حمايته من ممارسة مهامه أثناء التحقيق أو المتابعة القضائية. ويستهدف هذا القرار حماية المرفق العام وضمان سير العمل الإداري بشكل سليم في حال كان الموظف محل اشتباه في ارتكاب جريمة أو ارتكب فعلًا مخلًا بالوظيفة العامة أو بالمصلحة العامة.

ويصدر قرار التوقيف التحفظي عادة عن السلطة الإدارية المختصة، مثل الوزير أو المدير العام في المؤسسات الحكومية، ولا يُعتبر عقوبة بحد ذاته، بل هو مجرد إجراء احترازي يتم اتخاذه في انتظار اكتمال التحقيقات أو الإجراءات التأديبية.

2. الطبيعة القانونية لقرار التوقيف التحفظي:

– **القرار الإداري:** يُعد قرار التوقيف التحفظي من القرارات الإدارية من حيث الشكل، فهو يصدر عن سلطة إدارية مختصة وتترتب عليه آثار قانونية تمس مركز الموظف.

يتميز هذا القرار عن العقوبات التأديبية الأخرى كالعزل أو الإنذار في أنه إجراء احترازي مؤقت، ولا يمكن اعتباره بمثابة عقوبة نهائية على الموظف. ويعني هذا أن الموظف يمكن أن يعود إلى عمله إذا تبين أن التوقيف لم يكن مبررًا أو إذا تم إسقاط التهم الموجهة إليه.

– **الإجراء الوقائي:** يُعد التوقيف التحفظي من بين الإجراءات الوقائية التي تتخذها الإدارة لحماية المصلحة العامة، خاصة عندما تكون هناك مخاوف مشروعة من أن استمرار الموظف في العمل قد يعرقل سير التحقيقات أو يهدد استقرار العمل الإداري.

– **القرار الإداري المؤقت:** بما أن القرار يُتخذ مؤقتًا ويخضع لرقابة القضاء الإداري، فإن طبيعته تبقى مؤقتة في الغالب، إذ يتعين مراجعته أو رفعه فور الانتهاء من التحقيق أو الإجراءات التأديبية. كما أن هذا القرار يُعد من القرارات التنفيذية، أي أنه يدخل في إطار التطبيقات العملية للقانون الإداري من أجل فرض نظام العمل وتطبيق القانون في المؤسسات العامة.

(1) شريف بسيوني: **مبادئ القانون الإداري**، ط2، دار الجامعة، 2021، ص211.

3. مبررات اللجوء إلى التوقيف التحفظي: يتخذ قرار التوقيف التحفظي في حالات محددة، وهي:

متابعة جزائية: عندما يكون الموظف موضوع تحقيق أو متابعات جزائية في قضية معينة، ويشكل بقاؤه في منصبه تهديدًا لتحقيق العدالة أو تأثيرًا في سير القضية.

إجراءات تأديبية: في حال ارتكاب الموظف لفعل يشكل إخلالًا بالقوانين أو الأنظمة التي تحكم عمله، ويستلزم إبعاد الموظف عن العمل مؤقتًا لحين اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة.

حفاظًا على سمعة الإدارة: أحيانًا يتخذ القرار حفاظًا على سمعة المؤسسة وثقة الجمهور، لا سيما إذا كان الموظف في موقع حساس أو مسؤول عن اتخاذ قرارات هامة قد تكون موضع تساؤل.

4. الآثار القانونية لقرار التوقيف التحفظي: يترتب على قرار التوقيف التحفظي عدة آثار قانونية هامة، من أبرزها:

1- وقف مزاولة المهام: يُحرم الموظف من ممارسة مهامه الإدارية حتى إشعار آخر، وذلك في انتظار نتائج التحقيقات أو اتخاذ الإجراءات اللازمة.

2- الحقوق المالية: في العديد من الحالات، قد يتم إيقاف الأجر أثناء فترة التوقيف، وقد يظل الموظف في وضعية قانونية غير مستقرة حتى يتضح موقفه النهائي.

3- تأثير على الوضع الوظيفي: رغم أنه لا يُعتبر عقوبة نهائية، إلا أن السمعة المهنية للموظف قد تتأثر بسبب التوقيف التحفظي، مما قد يؤثر في حياته المهنية مستقبلاً.

4- إجراءات قانونية لاحقة: قد يتبع التوقيف التحفظي، إما إعادة الموظف إلى عمله إذا تبين عدم وجود أسباب كافية لاستمرار التوقيف، أو اتخاذ عقوبات تأديبية إذا ثبتت المخالفات.

5. قابليته للطعن: يعتبر قرار التوقيف التحفظي قابلًا للطعن أمام القضاء الإداري، لأن له آثارًا قانونية تمس حقوق الموظف الفردية، ويجب أن يكون خاضعًا للرقابة القضائية لضمان احترام حقوق الموظف وحمايتها من التعسف.

دعوى الإلغاء: يمكن للموظف المتضرر من قرار التوقيف التحفظي الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة بطلب إلغاء القرار، وذلك إذا تبيّن للقاضي أن القرار قد شابه عيب في الشكل (مثل عدم وجود تسبيب أو عدم احترام الإجراءات)، أو عيب في الاختصاص (أي إذا تم اتخاذه من قبل جهة غير مختصة)، أو عيب في السبب (إذا كان القرار يستند إلى وقائع أو مبررات غير صحيحة).

الرقابة على الغاية: القاضي يتأكد من أن الغاية من التوقيف التحفظي هي حماية المصلحة العامة، وليست انتقامًا شخصيًا أو إساءة استخدام للسلطة.

الرقابة على التناسب: يتفحص القاضي الإداري ما إذا كان قرار التوقيف يتناسب مع خطورة الفعل المنسوب للموظف، فلا يجوز أن يكون القرار مبالغًا فيه مقارنة بحجم المخالفة المرتكبة.

الدعوى الاستعجالية: في حالة تعرض الموظف لأضرار جسيمة نتيجة التوقيف، يمكنه تقديم دعوى استعجالية لوقف تنفيذ القرار إلى أن يتم الفصل في الدعوى الرئيسية المتعلقة بالإلغاء، وذلك وفقًا للمادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

6. الطعن في التوقيف التحفظي في التشريع الجزائري: يتسم نظام الطعن في قرارات التوقيف التحفظي في الجزائر بالتسهيلات التي تكفل للموظف الحصول على الحماية القضائية السريعة. تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن القاضي الإداري يحق له قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية التي تمس حقوق الأفراد بشكل مباشر. وتتميز هذه الدعوى بأنها يمكن أن ترفع حتى في حالة تنفيذ القرار، مما يعزز من حماية الموظف من أي تعسف إداري.

ومن خلال اجتهادات مجلس الدولة الجزائري، نجد أن القضاء الإداري لا يقتصر فقط على إلغاء القرار، بل يولي أيضًا أهمية كبيرة للجانب الإنساني للموظف، ويشمل ذلك تقدير الضرر المعنوي والمادي الذي قد يتعرض له الموظف نتيجة هذا القرار غير المشروع.

7. حالات مميزة في اجتهادات القضاء الإداري الجزائري:

لقد عالج القضاء الإداري الجزائري العديد من القضايا المتعلقة بطعن الموظفين في قرارات التوقيف التحفظي، حيث تم إلغاء بعض القرارات عندما ثبت أنها غير مبررة أو تم اتخاذها دون توفر الشروط القانونية. مثال على ذلك، قضية (رقم 2013/7459) التي أقيمت ضد مديرية التربية الوطنية في ولاية سيدي بلعباس، والتي تم خلالها إلغاء قرار التوقيف التحفظي لأستاذ لم تثبت عليه أي مخالفات خطيرة وكان التوقيف ينطوي على تعسف في استعمال السلطة.

يبين هذا المطلب الطبيعة القانونية لقرار التوقيف التحفظي باعتباره إجراء إداريًا احترازيًا يسعى لحماية المصلحة العامة ويخضع للرقابة القضائية لضمان مشروعيته. كما يُظهر القبول القضائي للطعن في مثل هذه القرارات كضمانة لحقوق الموظفين، بما يمكنهم من استرداد حقوقهم في حال تم اتخاذ القرار بشكل غير مشروع.

يُعد قرار التوقيف التحفظي قرارًا إداريًا من حيث طبيعته، لأنه يصدر عن سلطة إدارية في إطار الوظيفة العامة ويُحدث أثرًا قانونيًا على وضعية الموظف، سواء من حيث مزاولته لمهامه أو من حيث تعويضه المالي. لذلك، فإنه يخضع من حيث المبدأ لرقابة القضاء الإداري، كونه قرارًا فرديًا يمكن أن يشوبه عيب في الشكل أو السبب أو مخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة.

وتأسيسًا على ذلك، يمكن للموظف العمومي أن يطعن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة بطلب الإلغاء أو حتى التعويض إذا ترتب عن القرار ضرر مادي أو معنوي.

ثالثاً: صور الرقابة القضائية على قرار التوقيف التحفظي[1]

1. الرقابة على مشروعية القرار الإداري:

تُعد مشروعية القرار الإداري من أهم المعايير التي يخضع لها قرار التوقيف التحفظي في الرقابة القضائية. يُحدد القضاء الإداري مشروعية القرار بناءً على مبدأ سيادة القانون، ويقتصر دوره على التأكد من أن القرار لا يتعارض مع التشريعات ذات الصلة وأنه صادر عن الجهة المختصة وفقًا للقانون. وتتمثل صور الرقابة القضائية في هذا السياق في:

– **الرقابة على الاختصاص:** يجب أن يكون قرار التوقيف التحفظي صادرًا عن السلطة المخولة قانونًا بذلك. أي أن القاضي يتحقق من أن الجهة التي أصدرت القرار هي السلطة المختصة بتوقيع هذا الإجراء (مثل الوزير أو المدير العام في الإدارات).

– **الرقابة على الشكل:** القرار الإداري يجب أن يتسم بالصحة الشكلية، أي أن يكون مكتوبًا، موقعًا من الجهة المختصة، ومُسببًا بشكل يوضح الأسباب التي دعت إلى اتخاذ القرار. غياب هذه العناصر قد يؤدي إلى إلغاء القرار.

– **الرقابة على السبب:** من الضروري أن يكون هناك سبب قانوني مشروع يبرر قرار التوقيف التحفظي. فإذا تبين أن التوقيف لم يُتخذ بناءً على مبررات قانونية واضحة، يمكن للقاضي الإداري إلغاء القرار. وهذا يشمل التحقق من وجود واقعة حقيقية تبرر التوقيف، مثل الاتهام بارتكاب جريمة أو مخالفة تأديبية.

(1) بن عبو الطاهر: **النظام التأديبي للموظف العمومي في القانون الجزائري**، مجلة القانون العام، العدد 12، 2020، ص203.

2. الرقابة على الغاية من القرار:

الغاية من التوقيف التحفظي هي حماية المصلحة العامة وضمان سير التحقيقات أو الإجراءات التأديبية بشكل سليم، ولا يجوز أن يكون الهدف من القرار الانتقام أو الإضرار بالموظف بشكل غير مبرر. في هذا الصدد، يخضع قرار التوقيف التحفظي لرقابة القضاء الإداري على ما إذا كانت الغاية من اتخاذ القرار مشروعة أم لا.

– **الحماية من التعسف:** يعد التعسف في استعمال السلطة أحد أسباب إلغاء قرار التوقيف التحفظي. فإذا تبين للقاضي أن القرار قد تم اتخاذه لتحقيق غاية غير مشروعة أو أنه كان مجرد انتقام شخصي أو انتقاد للموظف دون مبررات قانونية، فإن القضاء الإداري يتدخل لإلغاء القرار.

– **تحديد نطاق التناسب:** تتجلى الرقابة القضائية على الغاية من القرار في التناسب بين الفعل المنسوب إلى الموظف والقرار المتخذ في حقه. فإذا كان التوقيف التحفظي غير مبرر بالنظر إلى جسامة المخالفة أو الأضرار المحتملة، فإنه يمكن أن يُعد تعسفيًا ويخضع للطعن.

3. الرقابة على التناسب بين القرار والمخالفة المنسوبة للموظف:

الرقابة على التناسب هي أحد الأبعاد الأساسية التي يتعين على القاضي الإداري فحصها في القرار الإداري، وتتمثل في تقييم مدى تناسب القرار مع الفعل المنسوب للموظف. فلا يجوز اتخاذ قرار التوقيف التحفظي إذا كانت المخالفة أو الجريمة المرتكبة لا تستدعي هذا الإجراء، بل يجب أن تكون الإجراءات الإدارية المتخذة مناسبة للأفعال المشكوك فيها.

– **المخالفة المحتملة:** على القاضي أن يتأكد من أن هناك مخالفة ذات طابع جسيم تبرر توقيف الموظف عن العمل. في حالات تكون فيها المخالفات بسيطة أو ناتجة عن أخطاء غير جسيمة، يمكن أن يُعتبر التوقيف التحفظي مبالغًا فيه.

– **المبدأ التوجيهي للتناسب:** يلتزم القضاء الإداري بمبدأ التناسب بين الفعل الإداري المرتكب والأثر الذي يترتب عليه، حيث يجب أن يكون القرار مؤقتًا وفي حدود ما يتطلبه الموقف. فإذا تبين للقاضي أن التوقيف كان أكثر قسوة من اللازم بالنسبة للمخالفة، قد يقرر إلغاء القرار.

4. الرقابة على ضمانات الدفاع:

من أهم صور الرقابة القضائية هي التأكد من أن الموظف قد حصل على الضمانات القانونية التي يضمنها له القانون في إطار حقوق الدفاع. في هذا السياق، يشترط أن تكون الحقوق الأساسية للموظف محترمة في جميع مراحل اتخاذ قرار التوقيف التحفظي.

– **إجراءات التحقيق:** يجب أن يتم التحقيق في الشكوى ضد الموظف بشكل قانوني، مع احترام الحقوق الأساسية للموظف، كحقه في الدفاع عن نفسه. يتعين على الإدارة أن تتيح للموظف الحق في الإطلاع على التهم الموجهة إليه وفي الإجابة عليها قبل إصدار القرار

– **إبلاغ الموظف:** يجب على الإدارة إبلاغ الموظف بقرار التوقيف التحفظي بشكل رسمي، مع شرح الأسباب القانونية والوقائع التي أدت إلى اتخاذ القرار.

5. الرقابة على المشروعية الدستورية لقرار التوقيف التحفظي:

تتمثل الرقابة على المشروعية الدستورية في التأكد من أن قرار التوقيف التحفظي لا يتعارض مع الحقوق والضمانات الدستورية المكفولة للموظفين. يُعتبر حق الموظف في العمل من الحقوق الدستورية الأساسية، ويجب أن يكون قرار التوقيف التحفظي متماشيًا مع مبادئ الدستور التي تحمي حرية الأفراد وتمنع التعسف في استخدام السلطة.

– **الرقابة على حقوق الإنسان:** يجب أن تتأكد المحكمة من أن القرار لا يتعارض مع حقوق الإنسان، مثل حق الدفاع وحق الاستماع وحق المحاكمة العادلة

– **المراقبة على سيادة القانون:** يُفحص القرار أيضًا للتأكد من أن اتخاذه تم وفقًا لمبادئ سيادة القانون وعدم الإخلال بالحقوق الأساسية للموظف.

6. الرقابة على إجراءات الطعن في القرار:

تتمثل الرقابة القضائية أيضًا في فحص مدى قابلية قرار التوقيف التحفظي للطعن وفقًا للإجراءات المحددة. يستطيع الموظف الطعن في هذا القرار عبر دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية، وفي بعض الحالات قد يتم وقف تنفيذ القرار حتى يتم الفصل في القضية الرئيسية.

– **الرقابة على احترام الأجل الزمني:** يتأكد القضاء من أن الموظف قد تم إعلامه بقرار التوقيف التحفظي في الوقت المحدد، وأنه قد تم احترام الآجال القانونية للطعن في القرار

- **إجراءات الاستئناف:** يضمن القاضي أيضًا أن الموظف لديه الحق في استئناف القرار إذا لزم الأمر، سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، وذلك لضمان فحص شفاف وموضوعي للقرار.

صور الرقابة القضائية على قرار التوقيف التحفظي تشتمل على عدة جوانب تتعلق بمشروعية القرار، التناسب بين القرار والمخالفة، الغاية من القرار، وضمانات الدفاع. يركز القضاء الإداري في مراقبته على احترام الحقوق الأساسية للموظف وضمان سير الإجراءات بشكل قانوني ودستوري، مما يعزز من حماية الموظف من التعسف الإداري ويحفظ توازن العلاقة بين الإدارة والموظف العمومي. ويمارس القاضي الإداري رقابته على قرار التوقيف التحفظي من خلال الجوانب الآتية:

1. الرقابة على الشكل والاختصاص: يتحقق القاضي من مدى احترام الإدارة للشروط الشكلية اللازمة لإصدار القرار، كتوفر الصيغة المكتوبة، توقيع الجهة المختصة، ووجود تسبيب للقرار. كما يفحص القاضي مدى أهلية الجهة التي اتخذت القرار ومدى احترامها لحدود صلاحياتها.

2. الرقابة على السبب: يتم التحقق من وجود وقائع مادية أو قانونية تبرر اللجوء إلى التوقيف التحفظي، كوجود متابعة جزائية ضد الموظف أو ارتكاب خطأ جسيم يهدد حسن سير المرفق العام.

3. الرقابة على الغاية: يتحقق القاضي مما إذا كانت الغاية من اتخاذ القرار مرتبطة فعلاً بالصالح العام أم أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها لأغراض شخصية أو تعسفية.

4. الرقابة على التناسب: وهي رقابة غير مباشرة، حيث يوازن القاضي بين خطورة الفعل المنسوب للموظف والإجراء المتخذ ضده، ويُبطل القرار إذا تبين أن الإجراء غير متناسب مع الوقائع.

حدود الرقابة القضائية ومجالها:

رغم أهمية الرقابة القضائية، إلا أن مجالها يبقى مقيدًا بعدة عوامل، من بينها:

- صعوبة إثبات الانحراف في استعمال السلطة، إذ يتطلب الأمر توفر أدلة قوية على نية التعسف.
- المدة الطويلة للإجراءات القضائية، ما قد يقلل من فعالية الرقابة القضائية، خاصة إذا كان التوقيف التحفظي مؤقتًا وانتهت آثاره قبل الفصل في الطعن.
- عدم وقف تنفيذ القرار تلقائيًا، إذ أن الطعن لا يوقف تنفيذ القرار إلا بطلب صريح وبشروط صارمة.

ومع ذلك، فإن القاضي الإداري يبقى الضامن الأساسي لحقوق الموظف العمومي، وقد ألغى في العديد من المناسبات قرارات توقيف تحفظي ثبت عدم مشروعيتها.

رابعًا: صلاحيات القضاء الإداري في الطعن في قرار التوقيف التحفظي[1]

1. الإطار العام لصلاحيات القضاء الإداري:

يتمتع القضاء الإداري في الجزائر بصلاحيات واسعة في فحص مشروعية القرارات الإدارية، لا سيما تلك التي تمس بشكل مباشر الحقوق الأساسية للموظف العمومي، كقرار التوقيف التحفظي.

ويستند القضاء الإداري إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية (خاصة المواد 800 إلى 834)، التي تمنحه سلطة إلغاء وتعليق وإعادة النظر في القرارات الإدارية غير المشروعة، بما فيها قرارات التوقيف التحفظي إذا ثبت أن هناك شططًا أو تجاوزًا في استعمال السلطة.

2. مجالات تدخل القضاء الإداري في الطعن:

صلاحيات القضاء الإداري لا تقتصر على مراقبة الشكل والمضمون فحسب، بل تشمل أيضًا:

- إلغاء القرار: إذا ثبت للقاضي أن القرار صدر في غياب مبررات قانونية، أو من جهة غير مختصة، أو دون احترام لحقوق الدفاع، فيصدر حكمًا بإلغائه.
- وقف التنفيذ: في حالة الاستعجال، يمكن للقاضي إصدار أمر بوقف تنفيذ قرار التوقيف التحفظي، خاصة إذا كان يترتب عنه ضرر جسيم لا يمكن تداركه، وهذا وفقًا للمادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- التعويض: يمكن أن يمنح القضاء الإداري تعويضًا ماليًا للموظف عن الأضرار المعنوية والمادية الناتجة عن توقيفه التحفظي غير المشروع، طبقًا لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها.
- توجيه الإدارة: أحيانًا، يُصدر القاضي الإداري أحكامًا تتضمن توصيات واضحة للإدارة بشأن تطبيق القانون مستقبلاً، بما يعزز الأمن القانوني.

(1) سليمان طلاع: **القضاء الإداري الجزائري**، دار خليف، 2019، ص ص88، 105-108.

3. اجتهادات مجلس الدولة الجزائري في مجال التوقيف التحفظي:

أ. القرار رقم 2013/7459، بتاريخ 18 ديسمبر 2013

الموضوع: موظف بقطاع التربية طُعن في قرار توقيفه التحفظي بسبب متابعة جزائية غير مثبتة.

الحكم: أقر مجلس الدولة بأن الإدارة أساءت استخدام السلطة، إذ لم تُثبت ما يبرر توقيف الموظف، وقضى بإلغاء القرار، وإلزام الإدارة بتعويض الموظف عن الأضرار المادية والمعنوية.

ب. القرار رقم 2018/215827، بتاريخ 21 فيفري 2019

الموضوع: موظف بوزارة الداخلية تم توقيفه تحفظيًا دون تبليغ رسمي أو عرض على مجلس تأديبي.

الحكم: قرر مجلس الدولة أن عدم احترام الإجراءات وحق الدفاع يُعد خرقًا جوهريًا، وقضى بإلغاء القرار وأكد أن الإدارة قد تجاوزت اختصاصها.

ج. القرار رقم 2016/141573، بتاريخ 07 ماي 2017

الموضوع: توقيف تحفظي في قطاع الجمارك إثر تحقيق إداري داخلي.

الحكم: أكد مجلس الدولة أن مجرد الاشتباه لا يكفي لاتخاذ قرار توقيف تحفظي دون وجود مؤشرات قانونية جادة، وألزم الإدارة بإرجاع الموظف إلى منصبه.

4. ضوابط ممارسة القضاء لصلاحياته: يضع القضاء الإداري مجموعة من الضوابط في ممارسة صلاحياته:

- عدم الحلول محل الإدارة: القضاء لا يحل محل الإدارة في إصدار القرار، لكنه يراقب مشروعيته فقط.
- الرقابة اللاحقة لا السابقة: التدخل القضائي يكون بعد صدور القرار، وليس قبل ذلك.
- ضرورة إثبات الضرر: لطلب التعويض أو وقف التنفيذ، يجب أن يُثبت الموظف وجود ضرر فعلي نتيجة القرار.

يتمتع القضاء الإداري الجزائري بصلاحيات حقيقية لحماية الموظف من تعسف الإدارة، خصوصًا في قرارات التوقيف التحفظي. وقد رسّخ مجلس الدولة الجزائري، من خلال اجتهاداته، قواعد مهمة تتعلق بمشروعية التوقيف، ضرورة احترام الإجراءات، وضمان حقوق الدفاع، مع تأكيد مبدأ التناسب والغاية المشروعة من التوقيف.

المطلب الثاني: حق الموظف في الطعن والتظلم الإجراءات الإدارية للتظلم آجال الطعن وشروطه

يُعد حق الطعن والتظلم من أهم الضمانات القانونية التي يتمتع بها الموظف العمومي، ويهدف هذا الحق إلى تمكين الموظف من الدفاع عن وضعيته المهنية والطعن في الإجراءات التي تمس بها، ومنها قرار التوقيف التحفظي. ويخضع هذا الحق لجملة من الشروط والإجراءات القانونية التي تنظمها القوانين والأنظمة الإدارية.

الفقرة الأولى: الإجراءات الإدارية للتظلم[1]

يُعد التظلم الإداري من القرارات التأديبية التي تمس المركز القانوني للموظف، وفي مقدمتها قرار التوقيف التحفظي، من أبرز الآليات الحمائية التي كفلها المشرّع الجزائري للموظف العمومي، في إطار احترام مبدأ الشرعية وضمان حق الدفاع. ويهدف هذا التظلم إلى إتاحة الفرصة للموظف للطعن في القرار بطريقة ودية قبل اللجوء إلى القضاء، بما يعزز من فعالية الإدارة ويخفف الضغط عن الجهات القضائية.

يُمكن للموظف تقديم تظلم إداري ولائي (أمام نفس الجهة التي أصدرت القرار) أو تظلم رئاسي (أمام السلطة الإدارية الأعلى)، ويُعد هذا الإجراء اختيارياً، لكنه غالبًا ما يُمارَس كخطوة أولى أساسية، خاصة حينما يتعلق الأمر بقرارات إدارية ذات طابع تأديبي، مثل التوقيف التحفظي الذي قد ينتج عنه تجميد للحقوق المهنية أو المساس بسمعة الموظف. ويجب أن تتوفر في التظلم الإداري الشروط التالية:

1. **الشكل:** يُفضل أن يكون التظلم مكتوبًا، واضحًا، وموقعًا من طرف المعني شخصيًا أو من ينوب عنه قانونًا، وذلك لتفادي أي إنكار لاحق.

2. **المحتوى:** يجب أن يتضمن التظلم عرضًا دقيقًا للوقائع، وأسباب الاعتراض على القرار، وبيانًا للإخلالات الشكلية أو الموضوعية التي يراها الموظف، كغياب المبرر الجدي للتوقيف أو عدم احترام قواعد الإجراءات.

3. **الإرفاقات:** من المستحسن أن يُرفق التظلم بكل المستندات المؤيدة لموقف الموظف، مثل: نسخة القرار، تقارير إدارية، وثائق تبريرية، أو أي عناصر يمكن أن تدعم طلبه.

4. **الأجل:** لا يحدد القانون الإداري أجلًا موحدًا لتقديم التظلم الإداري، لكنه يشترط أن يتم خلال أجل معقول لا يتجاوز غالبًا شهرين من تاريخ تبليغ القرار أو العلم به.

(1) محمد بن الطيب: **القانون الإداري العام**، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2020، ص17.

ويترتب على تقديم التظلم وجوب الإدارة فحصه بجدية، وإصدار قرار صريح بالقبول أو الرفض. فإذا رفضت الإدارة التظلم صراحة، أو أغفلت الرد خلال مدة شهرين، يُعتبر سكوتها رفضًا ضمنيًا، ويحق حينها للموظف مباشرة دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة.

وفي بعض الحالات، قد يؤدي التظلم إلى سحب أو تعديل قرار التوقيف، خاصة إذا تبين أن القرار اتُّخذ بناءً على معلومات غير دقيقة، أو إن الموظف قد تعرّض لتوقيف تعسفي دون احترام للضمانات القانونية. وتُعد هذه النتيجة مثالية، لأنها تحقق العدالة الإدارية دون اللجوء إلى المسار القضائي.

من جهة أخرى، يُعتبر اللجوء للتظلم شكلاً من أشكال الرقابة الذاتية للإدارة على قراراتها، ويُكرس بذلك مبدأ حسن سير المرفق العام، ومبدأ المشروعية، ويمنح للإدارة فرصة لتصحيح قراراتها دون انتظار حكم قضائي.

الفقرة الثانية: آجال وشروط الطعن القضائي[1]

يُعتبر الطعن القضائي أحد أهم الضمانات الدستورية والإدارية الممنوحة للموظف العمومي للطعن في مشروعية القرارات الإدارية التي تمس بمركزه القانوني، وعلى رأسها قرار التوقيف التحفظي، والذي يعد إجراءً خطيرًا نظرًا لما له من انعكاسات مباشرة على الوضعية المهنية، المعنوية والمادية للموظف.

ويُمارس هذا الطعن أمام المحاكم الإدارية باعتبارها الجهة المختصة بالفصل في منازعات الوظيفة العمومية، تطبيقًا لأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على أن "المحاكم الإدارية هي الجهات القضائية المختصة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

ويهدف الطعن القضائي إلى إلغاء قرار التوقيف التحفظي أو الحكم بعدم مشروعيته، وفي بعض الحالات المطالبة بالتعويض عن الضرر المترتب عن القرار إن ثبتت تعسفيته أو مخالفته للقانون.

أولًا: شروط قبول الطعن القضائي

لقبول دعوى الإلغاء ضد قرار التوقيف التحفظي، يجب توافر جملة من الشروط الشكلية والموضوعية، وهي:

(1) بشير هدفي: **النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر**، ط6، 2021، ص189.

1. الصفة: يجب أن يكون رافع الدعوى هو الموظف المعني بالقرار أو من ينوب عنه قانونًا، إذ أن الطعن في القرار الإداري حق شخصي لا يُمنح إلا لمن له علاقة مباشرة بالقرار المطعون فيه.

2. المصلحة: يجب أن تتوفر في المدعي مصلحة حقيقية، شخصية ومباشرة، أي أن يكون القرار المطعون فيه قد أضر بمركزه القانوني أو أحدث تغييرًا في وضعيته الإدارية.

3. المحل: يجب أن يكون محل الدعوى قرارًا إداريًا فرديًا نافذًا، صدر عن سلطة مختصة، وألحق ضررًا فعليًا بالموظف. وبما أن التوقيف التحفظي يُعد قرارًا فرديًا ذا طابع إداري، فإنه يصلح لأن يكون محلًا للطعن القضائي.

4. السبب: يستند الموظف في طعنه عادة إلى أسباب مختلفة، منها: تجاوز السلطة، الانحراف في استعمالها، مخالفة القوانين، أو انعدام الاختصاص، أو الخطأ في الوقائع. ويمكن له أن يطلب من القاضي الإداري الرقابة على مشروعية القرار شكلاً وموضوعًا.

ثانيًا: آجال الطعن القضائي

يُفرض على الموظف احترام أجل معين لمباشرة الطعن أمام المحكمة الإدارية، وهو: أجل أربعة (4) أشهر ابتداء من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار الإداري، أو من تاريخ العلم اليقيني به، طبقًا لما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وفي حال قدّم الموظف تظلمًا إداريًا سابقًا، فإن سريان أجل الطعن القضائي يتوقف مؤقتًا، ويُستأنف من جديد بعد الرد على التظلم أو مرور شهرين دون رد، حيث يعتبر سكوت الإدارة بمثابة قرار رفض ضمني.

ويُعد احترام هذا الأجل شرطًا أساسيًا لقبول الدعوى، إذ أن تجاوزه يؤدي إلى عدم قبول الدعوى شكلاً حتى وإن كانت قائمة على أسباب جوهرية.

ثالثًا: سلطات القاضي الإداري في الطعن

يمتلك القاضي الإداري سلطات واسعة في فحص مشروعية قرار التوقيف التحفظي، وتتمثل أبرز صوره في:

- الرقابة على احترام الشكل والإجراءات: مثل التوقيع، التسبيب، الإحالة على النصوص القانونية.
- الرقابة على الاختصاص: هل السلطة التي أصدرت القرار مخولة قانونًا بإصداره؟

- الرقابة على ملاءمة القرار: دون أن يحل القاضي محل الإدارة، بل يتحقق من مدى احترامها لمبدأ التناسب.
- إلغاء القرار في حال ثبوت عدم مشروعيته، مع ترتيب الأثر الرجعي للإلغاء، سواء بإرجاع الموظف إلى منصبه أو تسوية وضعيته.

كما يجوز للموظف، في نفس الدعوى أو بدعوى مستقلة، المطالبة بـ تعويض عن الضرر المعنوي أو المادي الذي لحقه جراء القرار، وفقًا لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها.

المطلب الثالث: مدى التزام الإدارة بمبادئ العدالة والإنصاف

يُعد مبدأ العدالة والإنصاف من الركائز الأساسية في القانون الإداري، ويمثلان ضمانة جوهرية لحقوق الموظف العمومي، خاصة في الحالات التي تُتخذ فيها إجراءات استثنائية تمس بمركزه القانوني، كتدبير التوقيف التحفظي. وتُمارس الإدارة سلطتها التقديرية في هذا المجال ضمن حدود يفرضها القانون، وترسمها المبادئ العامة للعدالة والإنصاف، مما يستوجب تحليل مدى التزامها بهذه المبادئ في الواقع العملي.

أولاً: مبدأ العدالة كضابط لتصرف الإدارة[1]

يُعد مبدأ العدالة من المبادئ الدستورية والفقهية المستقرة التي تُلزم الإدارة باحترام القواعد القانونية والموضوعية عند اتخاذها لأي قرار قد يمس بحقوق الأفراد، خاصة ما تعلق منها بالموظف العمومي أثناء تأديته لمهامه. وتتجلى أهمية هذا المبدأ في كونه يُشكّل الضامن الأساسي لحماية الموظف من تعسف السلطة الإدارية، ويحول دون اتخاذ قرارات عشوائية أو مبنية على دوافع شخصية أو غير مبررة قانونًا.

1. احترام قواعد الشرعية القانونية: إن العدالة الإدارية تقتضي أن يكون أي تصرف إداري، لا سيما التوقيف التحفظي، صادرًا بناءً على نص قانوني صريح، وأن يستند إلى وقائع واضحة تشكل خطورة حقيقية على سير المرفق العام أو نزاهة التحقيق التأديبي أو القضائي. فالإدارة لا يمكنها أن تتخذ قرار التوقيف التحفظي استنادًا إلى مجرد الشبهات أو الظنون، بل يجب أن تُبيِّن بوضوح الأسباب التي دفعتها لاتخاذ هذا القرار، تحت طائلة اعتبار القرار تعسفيًا أو مشوبًا بعيب في الشكل أو السبب.

(1) راضية بوشعور: **ضمانات الموظف أثناء المساءلة التأديبية**، المجلة الجزائرية للحقوق، العدد 26.

وقد نصت المادة 174 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أن: "يمكن للإدارة توقيف الموظف تحفظيًا إذا ارتكب خطأً جسيمًا، ويجب أن يكون هذا التوقيف مبررًا ومؤسسًا." أي أن القرار يجب أن يكون مسببًا، وتبريره ضرورة قانونية لحماية حقوق الموظف وضمان ممارسته لحقه في الطعن، تحقيقًا للعدالة.

2. ضمان حق الدفاع والمساواة: يقتضي مبدأ العدالة أن يُمنح الموظف الموقوف تحفظيًا حق الدفاع عن نفسه، سواء أمام الهيئات الإدارية أو لاحقًا أمام الجهات القضائية المختصة. ويُعتبر ذلك امتدادًا لمبدأ الشرعية، كما أنه تطبيق لمبدأ المساواة أمام القانون.

وفي هذا الصدد، أكدت المحكمة الإدارية العليا الفرنسية (Conseil d'État) في العديد من قراراتها على وجوب احترام مبدأ المواجهة والتمكين من الدفاع، حتى في حالة الإجراءات التحفظية، باعتبارها قد تخلّ بشكل كبير بوضعية الموظف.

وتكرّس العدالة كذلك من خلال تطبيق القرار الإداري على نحو متكافئ على جميع الموظفين في نفس الوضعية، دون تمييز أو انتقائية. فإذا اتخذت الإدارة قرار التوقيف التحفظي ضد موظف معين، رغم وجود موظفين آخرين في وضعيات مماثلة دون اتخاذ نفس الإجراء، فإن ذلك يعدّ إخلالًا بمبدأ العدالة، ما قد يعرض القرار للبطلان.

3. مبدأ التناسب كركيزة للعدالة: من المبادئ المتفرعة عن العدالة الإدارية، نجد مبدأ التناسب، والذي يفرض على الإدارة أن يكون الإجراء المتخذ متناسبًا مع طبيعة الفعل المنسوب للموظف وخطورته. فلا يجوز توقيف موظف تحفظيًا عن العمل لفترة طويلة دون مبرر قوي، أو إذا كانت المخالفة المنسوبة إليه بسيطة لا تبرر إبعاده المؤقت عن المنصب.

وقد أكدت المحكمة العليا الجزائرية في قرارها رقم 420715 المؤرخ في 2009/02/10 على أن "القرار الإداري الذي يخلّ بالتناسب بين الفعل والإجراء يعتبر مشوبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة".

4. الرقابة القضائية على مدى احترام العدالة: يلعب القضاء الإداري دورًا أساسيًا في تكريس مبدأ العدالة كضابط لتصرف الإدارة، إذ يراقب مدى احترام السلطة التقديرية للضوابط القانونية والأخلاقية. وتقوم المحاكم بإلغاء القرارات الإدارية التي يثبت أنها خالفت هذا المبدأ، خاصة إذا شابها عيب في التسبيب، أو إذا صدر القرار في غياب أدلة حقيقية. كما أن القاضي الإداري، في ضوء اجتهاداته، لا يكتفي بالشكل، بل يغوص في مضمون القرار ويقدّر مدى معقولية الأسباب التي بُني عليها، في ضوء مبدأ العدالة كمعيار موضوعي.

ثانيًا: الإنصاف كعنصر مكمل للعدالة[1]

رغم أن مبدأ العدالة يقوم أساسًا على احترام النصوص القانونية وتطبيقها بشكل موحد، فإن الإنصاف يُعدّ عنصرًا مكملًا وأساسيًا في الممارسة الإدارية، إذ يضفي على العدالة طابعًا إنسانيًا وواقعيًا، ويمنحها مرونة تسمح بمراعاة الحالات الفردية وظروفها الخاصة. فالإنصاف لا يقتصر على الالتزام الحرفي بالقانون، بل يقتضي أيضًا تقدير الظروف الشخصية والاجتماعية والمهنية المحيطة بالفعل، بما يضمن توازنًا حقيقيًا بين المصلحة العامة وحقوق الفرد.

1. مفهوم الإنصاف في التصرف الإداري:

الإنصاف في معناه الواسع يُشير إلى مراعاة العدالة الأخلاقية والضمير الإنساني، حين تعجز النصوص عن استيعاب كل الحالات الواقعية أو حين تؤدي حرفيتها إلى نتائج غير عادلة. ومن هنا، فإن الإدارة — رغم خضوعها للقانون — مدعوة إلى تقدير كل حالة على حدة، خاصة في الإجراءات الاستثنائية كالتوقيف التحفظي، الذي قد تكون له آثار نفسية ومهنية بالغة على الموظف.

وقد أقر الفقه الإداري بأن الإنصاف يُعدّ مبدأً غير مكتوب لكنه مستقر في الضمير القانوني، يُسعف الموظف حين تُطبق القواعد القانونية بشكل جاف قد يُفضي إلى ظلم أو ضرر.

2. تطبيقات الإنصاف في قرارات التوقيف التحفظي:

يُعد اللجوء إلى الإنصاف ضرورة عندما تكون الوقائع محل تقدير متباين، أو حين يكون للموظف سجل مهني نظيف، أو ظروف اجتماعية وإنسانية خاصة (مثل الإعالة، المرض، أو قرب الإحالة على التقاعد). ففي مثل هذه الحالات، يُنتظر من الإدارة أن تُراعي تلك الظروف عند اتخاذ قرار التوقيف التحفظي. فمثلاً، توقيف موظف بسبب خطأ مهني أول مع تمتعه بمسار وظيفي نزيه، قد يُعدّ إجراءً غير منصف إن لم تُراع فيه الإدارة الخلفية العامة لسلوكه الإداري. وفي المقابل، فإن موظفًا ذا سوابق تأديبية قد يُتخذ ضده القرار ذاته دون أن يُعتبر ذلك إخلالًا بالإنصاف.

وكمثال قضائي، قضت المحكمة الإدارية بوهران في حكمها الصادر بتاريخ 2018/03/15، ملف رقم 17/2285، بإلغاء قرار توقيف تحفظي معتبرة أن الإدارة "لم تأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية والمهنية للموظف، ولم تبرر وجود خطر حقيقي يستوجب توقيفه الفوري".

(1) أحمد شني: **الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للموظف العمومي**، مجلة القانون العام، العدد 4، 2020، ص92.

3. الإنصاف والسلطة التقديرية للإدارة:

من المعلوم أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في مجال اتخاذ قرارات التوقيف التحفظي، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل مقيدة بمبادئ العدالة والإنصاف. فالإنصاف يُمثل معيارًا يُستخدم لتقييم مدى حسن استعمال الإدارة لسلطتها، ومدى احترامها للبعد الإنساني والاجتماعي في قراراتها. وإذا ما تبين أن الإدارة مارست سلطتها بشكل تعسفي أو دون مراعاة لظروف الموظف، فإن قرارها يكون مشوبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهو ما يُشكل سببًا لإلغائه قضائيًا.

4. دور القضاء في تكريس الإنصاف الإداري:

يلعب القضاء الإداري دورًا فعالًا في إرساء مبدأ الإنصاف، خاصة حين يتصدى للقرارات الإدارية التي تبدو في ظاهرها سليمة قانونًا، لكنها تخالف روح العدالة والمساواة. وقد اعتمدت عدة محاكم إدارية هذا المبدأ لتبرير تدخلها، وإن لم يكن الإنصاف منصوصًا عليه صراحة في النصوص القانونية، إلا أنه يُعد جزءًا من المبادئ العامة للقانون.

فالقاضي الإداري يُمارس رقابته على طريقة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، ويُعيد التوازن عند غياب العدالة الاجتماعية أو الموضوعية، وهو ما يعزز حماية الموظف من تعسف الإجراءات.

ثالثًا: حدود الالتزام الإداري بالعدالة والإنصاف[1]

رغم أن الإدارة مُلزمة باحترام مبادئ العدالة والإنصاف عند اتخاذها لقرارات تتعلق بالموظف العمومي، كقرار التوقيف التحفظي، إلا أن الواقع العملي يكشف عن مجموعة من القيود والتجاوزات التي تحد من فعالية هذه المبادئ، إما بسبب غموض النصوص القانونية، أو لسوء استعمال السلطة التقديرية، أو لغياب الرقابة الداخلية الفعالة داخل الإدارة.

1. غياب التحديد الدقيق لمفهوم الخطأ الجسيم:

يُعتبر الغموض في تحديد ماهية "الخطأ الجسيم" من أبرز الإشكاليات التي تُقيد تطبيق العدالة في قرارات التوقيف التحفظي. فالمشرع الجزائري، خاصة في المادة 174 من المرسوم 85-59، لم يضع تعريفًا دقيقًا أو قائمة حصرية لماهية هذا الخطأ، مما يفتح المجال أمام الإدارة لتفسيره بشكل واسع قد لا يتماشى مع مبدأ العدالة أو مع طبيعة الفعل المنسوب للموظف.

(1) عبد الغاني بادي، مرجع سابق، ص135.

هذا الغموض يمنح الإدارة هامشًا واسعًا للتقدير، ما يؤدي أحيانًا إلى اتخاذ قرارات توقيف تحفظي بناءً على أفعال لا ترقى إلى مستوى الخطأ الجسيم، ما يُفرغ الإجراء من طابعه الاستثنائي ويجعله عرضة للتعسف.

2. غلبة السلطة التقديرية على الرقابة القضائية:

من الناحية العملية، تحتفظ الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرار التوقيف التحفظي، دون إلزام قانوني بإصدار قرار مُسبب تفصيليًا، أو الالتزام بآلية تشاورية داخلية قبل اتخاذ الإجراء. هذا الوضع يضعف من الضمانات القانونية ويُؤثر على مدى التزام الإدارة بمبدأي العدالة والإنصاف.

ورغم أن القضاء الإداري قد يتدخل لإلغاء القرار إذا تبيّن له وجود تعسف أو انحراف في استعمال السلطة، إلا أن هذا التدخل غالبًا ما يتم بعد فترة زمنية طويلة، يكون خلالها الموظف قد تكبّد أضرارًا نفسية ومادية جمة، لا يمكن جبرها بالكامل حتى بعد إلغاء القرار.

3. ضعف آليات الرقابة الإدارية الداخلية:

في كثير من الإدارات العمومية الجزائرية، تفتقر إجراءات التوقيف التحفظي إلى آليات رقابة داخلية فعالة، سواء على مستوى اللجان التأديبية أو أجهزة التفتيش، ما يُعزز من احتمالية اتخاذ قرارات غير منصفة دون رقيب أو حسيب.

فلا توجد في بعض الأحيان لجان مستقلة تراجع قرارات التوقيف قبل تنفيذها، ولا تُوفر مسالك داخلية للطعن الإداري أو التسوية الودية، ما يجعل الموظف مضطرًا للجوء مباشرة إلى القضاء، وما يفاقم الشعور بالظلم وغياب العدالة داخل الإدارة.

4. التفاوت في التطبيق وغياب المساواة:

تشير بعض الدراسات الإدارية إلى أن تطبيق التوقيف التحفظي يخضع في أحيان كثيرة للاعتبارات الشخصية أو السياسية، بدلًا من أن يستند إلى معايير قانونية موضوعية. فقد يُوقف موظف تحفظيًا في حالة معينة، بينما يُغضّ الطرف عن موظف آخر في وضعية مشابهة، ما يُشكل خرقًا واضحًا لمبدأي المساواة والعدالة.

وقد رصدت بعض تقارير مفتشية الوظيفة العمومية حالات استُخدم فيها التوقيف التحفظي لأغراض تأديبية غير مشروعة أو لتصفية خلافات إدارية، ما يُعدّ انتهاكًا صارخًا لمبدأ الإنصاف.

5. غياب البُعد الإنساني في بعض القرارات:

رغم أن مبدأ الإنصاف يفرض على الإدارة مراعاة الظروف الاجتماعية والإنسانية للموظف، إلا أن بعض القرارات تُتخذ بطريقة آلية وجافة، دون التقدير اللازم لحالة الموظف (كأن يكون المعيل الوحيد لأسرته، أو مريضًا، أو على مشارف التقاعد). هذا التناول البيروقراطي يُضعف مصداقية الإدارة ويُفقدها ثقة موظفيها.

وقد أكدت المحكمة الإدارية لتيبازة، في حكمها الصادر بتاريخ 2021/02/25، ملف رقم 20/1084، أن "القرار الإداري الذي لا يراعي الوضعية الاجتماعية للموظف ويُتخذ بصورة مفاجئة دون تمحيص، يُعدّ مشوبًا بعدم التناسب ويخالف روح العدالة الإدارية".

إن التزام الإدارة بمبدأي العدالة والإنصاف، رغم اعتباره من البديهيات القانونية، لا يزال في الممارسة العملية محل نقاش وانتقاد، ويحتاج إلى تعزيز بآليات قانونية ورقابية تضمن حماية فعلية للموظف من التعسف. ويُعد إصلاح نظام التوقيف التحفظي من أولويات تحديث الوظيفة العمومية في الجزائر بما يُكرّس مبادئ دولة القانون.

خاتمة

خاتمة:

في ضوء ما تم التطرق إليه في هذه المذكرة، يتّضح أن التوقيف التحفظي للموظف العمومي يمثل أحد أهم الإجراءات الاستثنائية التي منحها المشرع للإدارة في مواجهة وضعيات معينة تهدد حسن سير المرفق العام أو تمس بسمعة الإدارة وثقة الجمهور فيها. وقد تم اعتماد هذا الإجراء في التشريع الجزائري كآلية مؤقتة تُمكّن الإدارة من عزل الموظف عن وظيفته إلى حين الفصل النهائي في وضعيته، سواء تأديبيًا أو جزائيًا.

وقد تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي والقانوني للتوقيف التحفظي، حيث بيّنا شروطه وإجراءاته والجهات المخولة باتخاذه، إضافة إلى الأسس التشريعية والدستورية التي يرتكز عليها. أما في الفصل الثاني، فركزنا على أثر هذا التوقيف على علاقة الموظف بالإدارة، من حيث الوضعية الإدارية والمالية والنفسية، وكذا ما يرتبط بمبدأ قرينة البراءة وحق الموظف في الطعن والدفاع عن نفسه.

ومن خلال الدراسة والتحليل، أمكننا الوصول إلى جملة من النتائج، من أبرزها:

- غياب نصوص قانونية تفصيلية وواضحة تضبط التوقيف التحفظي بدقة، مما يفتح المجال أحياناً لسوء استعماله.
- ضعف الضمانات القانونية المخولة للموظف الموقوف تحفظيًا، خصوصًا فيما يتعلق بحقوق الدفاع، والطعن، والاحتفاظ بالأجر.
- تأثير هذا الإجراء بشكل مباشر على العلاقة بين الموظف والإدارة، إذ قد ينجم عنه ضرر معنوي ومهني يصعب تداركه حتى بعد تبرئة الموظف.

وانطلاقًا من هذه النتائج، فإننا نوصي بضرورة مراجعة المنظومة القانونية المنظمة للتوقيف التحفظي في الوظيفة العمومية، بما يضمن:

- ❖ تحديد دقيق لمبررات اللجوء إلى التوقيف التحفظي.
- ❖ تقييد مدة التوقيف والتحكم في تمديده وفق ضوابط قانونية مشددة.
- ❖ إقرار حق الموظف في الطعن في قرار التوقيف أمام جهة إدارية أو قضائية مستقلة.
- ❖ الحفاظ على الحقوق المالية والمهنية للموظف طيلة فترة التوقيف، ما لم تثبت مسؤوليته تأديبيًا أو جزائيًا.

وبذلك، تسعى هذه الدراسة إلى الإسهام في إثراء النقاش القانوني حول هذا الموضوع الحساس، والدعوة إلى اعتماد مقاربة قانونية متوازنة تراعي مصلحة الإدارة دون الإخلال بحقوق الموظف المكفولة دستورًا وقانونًا، في ظل دولة الحق والقانون.

التوصيات:

انطلاقًا مما تم التوصل إليه من خلال دراسة موضوع "التوقيف التحفظي للموظف العمومي وأثره على علاقته بالإدارة في ظل التشريع الجزائري"، نُقدّم جملة من التوصيات التي نرى أنها من شأنها تعزيز الضمانات القانونية للموظف وتحقيق التوازن المطلوب بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد.

1. إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالتوقيف التحفظي ضمن قانون الوظيفة العمومية بشكل دقيق وواضح، بما يقلل من الغموض ويمنع التقدير الواسع للإدارة.

2. تقييد التوقيف التحفظي بمدة زمنية محددة لا يمكن تجاوزها إلا بقرار مسبب وتحت رقابة جهة قضائية أو تأديبية مستقلة.

3. تكريس الحق في الطعن ضد قرار التوقيف التحفظي أمام لجنة متخصصة أو جهة قضائية إدارية لضمان رقابة فعالة على شرعية القرار.

4. ضمان عدم المساس بالحقوق المالية للموظف الموقوف تحفظيًا إلى غاية إثبات مسؤوليته بقرار نهائي، على الأقل من خلال منح جزء معتبر من راتبه لضمان الحد الأدنى من الكرامة المعيشية.

5. إدراج فترة التوقيف ضمن الأقدمية المهنية إذا ما انتهى الأمر بعدم ثبوت المسؤولية على الموظف، مع رد الاعتبار الإداري له بصورة صريحة.

6. تعزيز التكوين القانوني للإطارات الإدارية المكلفة بالموارد البشرية والتأديب، لتفادي الانحراف في استعمال هذا الإجراء، وضمان احترام الضوابط القانونية والحقوقية.

7. توسيع نطاق الرقابة القضائية على قرارات التوقيف التحفظي باعتباره إجراءً مؤقتًا قد يحمل في طياته مساسًا بقرينة البراءة ومبدأ المشروعية.

قائمة المصادر والمراجع:

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر الرسمية

1- الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020.

2- القوانين:

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، **الجريدة الرسمية، العدد 46.**
3. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

3- المراسيم:

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، **الجريدة الرسمية، العدد 13، 1985.**
5. المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

ثانياً: المراجع الفقهية

1- الكتب باللغة العربية:

6. بسيوني شريف :**مبادئ القانون الإداري**، ط2، دار الجامعة، 2021.
7. بوشنافة عبد الحميد :**الوجيز في القانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 2012.
8. بوشعير سعيد :**القانون الإداري والمؤسسات السياسية**، الجزاء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الجزائر 1، 2017.
9. أوصديق فوزي :**النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري**، دار هومة، الجزائر، 2012.

10. سي يوسف زهية :**الوظيفة العمومية في ضوء القانون الأساسي العام**، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

11. شارف علي :**المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري**، دار المعرفة، الجزائر، 2017.

12. شريط محمد الأمين :**شرح قانون العقوبات –القسم الخاص**، الجزء الأول، دار المعرفة، الجزائر، 2015.

13. عبد الله عبد الغني بسيوني :**القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

14. عربي عبد الحميد :**القضاء الإداري الجزائري وحماية الموظف العمومي**، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

15. عز الدين شلالي :**الوظيفة العمومية في الجزائر**، دار الخلدونية، الجزائر، 2019.

16. خلف عبد المجيد :**المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري**، دار النخبة، الجزائر، 2018.

17. معزوز عبد القادر :**القانون الإداري الجزائري**، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2020.

18. محمد بن الطيب :**القانون الإداري العام**، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2020.

19. محمد الصغير بعلي :**الوظيفة العامة في القانون الإداري**، دار العلوم للنشر، 2010.

20. محيو أحمد :**النظرية العامة للقرار الإداري**، دار ابن خلدون، الجزائر، 2016.

21. هدفي بشير :**النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر**، ط6، 2021.

2- أطروحات الدكتوراه:

22. بن عيسى فريدة :**النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.

3- رسائل الماجستير:

23. بادي عبد الغاني :**شرح قانون الوظيفة العمومية الجزائري**، دار الطبع الجامعي، الجزائر، 2017.

24. بن عيسى سامية :**حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية**، دار المعرفة، الجزائر، 2016.

25. بن ناصر فاطمة الزهراء :**المسؤولية التأديبية للموظف العمومي**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2019.

26. بن ناصر فتيحة :**النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري**، دار الجامعي للنشر، الجزائر، 2018.

27. بن يوسف نصيرة :**الضمانات التأديبية في القانون الإداري الجزائري**، دار الأكاديمية، الجزائر، 2019.

28. بوطبة مراد :**الوقف التحفظي للموظف بسبب المتابعة الجزائية في القانون الجزائري**، .2019

4- المقالات العلمية:

29. بن عبو الطاهر: "النظام التأديبي للموظف العمومي في القانون الجزائري"، **مجلة القانون العام**، العدد 12، 2020.

30. بوشامة فريدة: "ضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية"، **مجلة قانونية وسياسية**، العدد 15، 2020.

31. بوشعور راضية: "ضمانات الموظف أثناء المساءلة التأديبية"، **المجلة الجزائرية للحقوق**، العدد 26.

32. دليلة بن عمر: "ضمانات الموظف العمومي في مواجهة العقوبات التأديبية"، **مجلة الباحث**، العدد 17، جامعة قسنطينة، 2021.

33. سلاطنية بلقاسم :**شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية**، دار هومة، الجزائر، 2012.

34. شني أحمد: "الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للموظف العمومي"، **مجلة القانون العام**، العدد 4، 2020.

35. طلاع سليمان :**القضاء الإداري الجزائري**، دار خليف، 2019.

36. بن الطيب عبد الكريم :**القانون الإداري –الوظيفة العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.

5- الكتب باللغة الأجنبية:

37. Auby Jean Marie: **la responsabilité des agents publics**, Dalloz, Paris, 2018.

38. Gaudemet Yves: **Droit de la fonction publique**, 17ed, La DJ, Paris.

ثالثاً: المراجع القضائية

39. قرار مجلس الدولة، الغرفة الإدارية، ملف رقم 426015، جلسة 10 مارس 2016.

40. قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الإدارية، ملف رقم 92173، مؤرخ في 2006/02/12.

41. قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الرابعة، ملف رقم 100795، مؤرخ في 16 مارس 2011، **المجلة القضائية**، عدد خاص.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

العنوان	الصفحة
شكر وعرفان	
إهداء	
مقدمة	**1**
الفصل الأول: النظام القانوني للتوقيف التحفظي في التشريع الجزائري	
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي	10
المطلب الأول: تعريف التوقيف التحفظي وتمييزه عن باقي الإجراءات التأديبية	10
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف التحفظي	13
المطلب الثالث: الأساس الدستوري والتشريعي للتوقيف التحفظي	16
المبحث الثاني: شروط وإجراءات التوقيف التحفظي في القانون الجزائري	24
المطلب الأول: حالات اللجوء إلى التوقيف التحفظي	24
المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار القرار وإجراءاته	33
المطلب الثالث: مدة التوقيف والتحكم في آثارها	37
الفصل الثاني: آثار التوقيف التحفظي على علاقة الموظف بالإدارة	
المبحث الأول: آثار التوقيف التحفظي على الوضعية القانونية للموظف	40
المطلب الأول: أثر التوقيف على العلاقة الوظيفة والحقوق المرتبطة بها	40
المطلب الثاني أثر التوقيف على مسار المهني للموظف	44
المطلب الثالث: مصير علاقة العمل بعد انتهاء التوقيف التحفظي	52
المبحث الثاني: التوازن القانوني بين سلطة الإدارة وضمانات الموظف العمومي	64
المطلب الأول: الرقابة القضائية على قرارات التوقيف التحفظي	64
المطلب الثاني: حق الموظف في الطعن والتظلم الإجراءات الإدارية للتظلم آجال الطعن وشروطه	67
المطلب الثالث: مدى التزام الإدارة بمبادئ العدالة والإنصاف	79
خاتمة	**86**
قائمة المصادر والمراجع	**89**
فهرس المحتويات	
الملخص	

الملخص:

تبحث هذه المذكرة في النظام القانوني للتوقيف التحفظي في التشريع الجزائري، مع تحليل لآثاره على العلاقة بين الموظف والإدارة.

يبدأ الجزء الأول من الدراسة بتحديد الإطار المفاهيمي للتوقيف التحفظي، معرفًا إياه ومميزًا له عن باقي الإجراءات التأديبية. كما يتطرق إلى طبيعته القانونية وأساسه الدستوري والتشريعي. ثم يستعرض هذا الجزء شروط وإجراءات اللجوء إلى التوقيف التحفظي في القانون الجزائري، بما في ذلك حالات تطبيقه، وتحديد السلطة المختصة بإصدار القرار وإجراءاته، بالإضافة إلى مدة التوقيف وكيفية التعامل مع آثاره المترتبة.

أما الجزء الثاني، فيتناول الآثار المترتبة على التوقيف التحفظي على الوضعية القانونية للموظف. ويشمل ذلك تأثيره على العلاقة الوظيفية والحقوق المرتبطة بها، وعلى مسار الموظف المهني. كما يناقش مصير علاقة العمل بعد انتهاء فترة التوقيف التحفظي. ويركز هذا الجزء أيضًا على كيفية تحقيق التوازن القانوني بين سلطة الإدارة وضمانات الموظف العمومي، من خلال استعراض آليات الرقابة القضائية على قرارات التوقيف التحفظي، وحق الموظف في الطعن والتظلم، بما في ذلك الإجراءات الإدارية وآجال وشروط الطعن، ومدى التزام الإدارة بمبادئ العدالة والإنصاف.

تختتم المذكرة بخلاصة لأهم النتائج والتوصيات المتعلقة بالتوقيف التحفظي في القانون الجزائري، مما يجعلها مرجعًا قيّمًا في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: التوقيف التحفظي، النظام القانوني، الموظف العمومي، التشريع الجزائري، السلطة التأديبية، الرقابة القضائية، ضمانات الموظف، الطعن الإداري.

Abstract:

This dissertation examines the precautionary suspension system in Algerian law, offering an in-depth analysis of its effects on the employee-administration relationship.

The first part of the study defines the conceptual framework of precautionary suspension, clarifying its meaning and distinguishing it from other disciplinary measures. It also addresses its legal nature and its constitutional and legislative basis. This section then reviews the conditions and procedures for resorting to precautionary suspension in Algerian law, including its application scenarios, the competent authority for issuing the decision and its procedures, as well as the duration of the suspension and how to manage its resulting effects.

The second part delves into the effects of precautionary suspension on the employee's legal status. This includes its impact on the employment relationship and associated rights, as well as on the employee's career path. It also discusses the fate of the employment relationship after the precautionary suspension period ends. This section further focuses on achieving a legal balance between the administration's authority and the guarantees of the public employee. It explores mechanisms for judicial review of precautionary suspension decisions, the employee's right to appeal and grievance, including administrative procedures, deadlines, and appeal conditions, and the extent of the administration's commitment to principles of justice and fairness.

The dissertation concludes with a summary of the most important findings and recommendations related to precautionary suspension in Algerian law, making it a valuable reference in this field.

Keywords: Precautionary suspension, Legal system, Public employee, Algerian legislation, Disciplinary authority, Judicial review, Employee guarantees, Administrative appeal.