



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

بعنوان:

النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري

إشراف الدكتوراه:

سماعلي عواطف

إعداد الطالب:

خديري عبد الغفور

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
رباطي نور الدين	أستاذ: مساعد قسم أ	رئيسا
سماعلي عواطف	أستاذة: محاضر قسم ب	مشرفا ومقررا
ميهوب سهام	أستاذة: مساعدة قسم أ	مشرفا

السنة الجامعية: 2016/2015



۱۲ سید ۸۱
۱۳۳۳

إهداء

نتوجه بشكرنا وحمدنا الى الله العلي القدير الذي سدد خطانا وألهمنا الصبر ليخرج هذا العمل

الى النور وبارك لنا في ثمرة جهود سنوات الدراسة.

أهدي ثمرة هذا المجهود الى روجي والدي ووالدتي الذين سعي في سبيل تعليمي، وأسأل الله

جل في علاه أن يتغمد رحمته الواسعة روح والدتي في جنات النعيم.

وأقدم بجزيل الشكر لجميع الاساتذة الذين علمونا خلال دراستنا.

وخاطبة الاستاذة المشرفة على الرسالة

كما أهدي هذا العمل إلى زوجتي التي لازمتني هذا المجهود بتوجيهاتها ونصائحها وتشجيعها

لي من أجل العلم.

كما أتقدم بجزيل الشكر الى أخوالي وخالتي وجميع زملائي في الدراسة والعمل

وفق الله كل طالب علم وكل من يقوم بعمل الخير.

مقلمة

1- تعريف بموضوع البحث

يعتبر النقل من أبرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة في أي وقت تشاء في سبيل تحقيق الصالح العام دون أن تكون لرغبة الموظف أي اعتبار لديها في ممارسة تلك السلطة لأن المتعارف عليه نظاماً أن الإدارة هي القائمة على تحقيق وتنظيم مصلحة الجهاز وأن من حقها تقدير استخدام تلك السلطة متى دعت إليها الحاجة دون أن تخضع لأي رقابة قضائية، ولكي يكون قرار النقل مشروعاً، يجب أن يهدف إلى تحقيق مصلحة العمل فإذا خالفت الإدارة هذه الغاية، فإن القضاء الإداري يلغي قرارها المشوب بعيب سوء استعمال السلطة، و يجب التأكيد على أن العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية أو لائحية ويخضع الموظف لما تصدره الإدارة من قرارات وتعليمات متعلقة بحسن سير العمل وتنظيمه، ولكن أحياناً قد تلجأ الإدارة وهي بصدد مؤاخذة الموظف المخالف إلى نقله سواء كان مكانياً أو نوعياً متذرعة بأن المصلحة العامة تتطلب ذلك بينما يحمل في طياته عقوبة تأديبية مبطنة وليس أمام الموظف الضعيف إلا القبول به، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية أو طي قيده إذا انقطع عن عمله المدة النظامية. لا شك أن عبارة المصلحة العامة واسعة ولا يمكن تقييده بضوابط معينة من أجل الحكم على تصرفات الإدارة بأنها مشروعة أم لا، فإثبات عيب الانحراف بالسلطة يعد من المسائل التي يصعب اكتشافها لأنها غالباً ما تكون متعلقة بنفسية مصدر القرار تقبع داخله بخلاف العيوب الأخرى التي يسهل اكتشافها، فضلاً عن أن الموظف في هذه الحالة يكون بعيداً عن مجريات الأمور داخل محيط الإدارة مصدرة القرار والتي غالباً ما تحتفظ بأسباب صدور

وإذا كانت القاعدة العامة أن الإدارة وهي تمارس سلطاتها أن تضع نصب عينيه تحقيق المصلحة العامة دون أي أغراض أخرى، فإن هناك حالات تجافي بها الإدارة تلك المصلحة لتحقيق أهداف أخرى ليس لها علاقة بالصالح العام، وأقرب الأمثلة على ذلك هي حالات نقل الموظف المخالف بنوعية المكاني والنوعي.

فإذا أرادت الإدارة معاقبة الموظف نتيجة لارتكابه مخالفة معينة فإنها تكون مقيدة بالعقوبات الواردة على سبيل الحصر في المواد 156، 157، 158، 159 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 الخاص بالوظيفة العمومية ولكن بعد البحث والتدقيق عن المقاصد الحقيقية في نقل الموظف تجدها إما بقصد الانتقام منه أو السخط عليه أو محاباة الغير على حساب ذلك الموظف الضعيف الذي لا يستطيع الوقوف في وجه الإدارة ومناقشتها في قرار نقله وإلاّ تعرض إلى نتائج لا تحمد عقباها. وهذا يفيد بأن النقل المكاني إذا كان متضمناً لجزاء مقنع لا علاقة له بالتأديب وأصوله النظامية فيجب إلغاؤه لمخالفته مبدأ المشروعية، لأن نقل الموظف كعقوبة ممكن أن تسيء إلى سمعته ومكانته، وبالتالي تؤثر في نفسيته وقد تصيبه بالإحباط فضلاً عن ذلك فإن تنفيذ قرار النقل ثم الحكم بإلغائه من شأنه أن يؤثر في استقرار الوضع الأسري للموظف نتيجة عدم استقراره في المكان الوظيفي فضلاً عن المشقة التي يتكبدتها الموظف المنقول مما ينعكس سلباً على كفاءته وحسن سير العمل، وكما أشرت سابقاً فإن صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة تكمن في أن أغلب قرارات النقل تصدر وهي مذيلة بعبارة بناء على مقتضيات المصلحة العامة، فهناك فرضية تنص على أن كل قرار إداري يقوم على أسباب مشروعة، ويقع على من يدعي العكس إثبات فساد تلك الأسباب، الأمر الذي يعني وجود علاقة طردية بين سبب صدور القرار والغاية منه فإذا أثبت المدعي أن القرار قائم

2-دوافع اختيار موضوع الدراسة

تتلخص الدوافع الذاتية لاختيار هذا الموضوع و هذا للإطلاع أكثر على مثل هذه المواضيع الإدارية .

- قدرة الدراسات المعالجة لهذا الموضوع حيث أنه من خلال المطالعة للمراجع فإنه تبين أنه لا توجد مراجع كافية متخصص تخصصا مباشرا في هذا الموضوع .

- إثراء المكتبة ببحث جديد يكون في متناول باحثين آخرين في المستقبل لإنجاز دراسات أخرى مكتملة، ويمكن الإضافة على ما تم التوصل إليه.

أما الدوافع الموضوعية لهذا الموضوع تتلخص في :

- أهمية و جدية الموضوع من الناحية العملية ، الواقعية ، و كذا القانونية.

كما تتجلى أهمية البحث في كونه يعالج موضوعا هاما لم يتناول بهذه الطريقة من قبل ، لذلك نظرا لما يتمتع به موضوع النقل من مميزات و التي تتمثل في طابعه العملي و الملموس الذي يخضع له الموظف العمومي خلال مساره المهني.

- كون هذا الموضوع يبين حقوق و واجبات الموظف العمومي

- الرغبة في التعرف على الأحكام الخاصة بالنقل ، و الوضعية القانونية للنقل.

- الرغبة في التعرف على مختلف الإجراءات القانونية و التنظيمية التي تحكم عملية النقل بالوظيفة العمومية في الجزائر .

- إلقاء الضوء على ما توصل إليه المشرع في مجال النقل في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

- معرفة مدى توثيق المشرع الجزائري في سن النصوص القانونية التي تعزز المركز القانوني للموظف المنقول.

3-الإشكالية المطروحة هي

كيف نظم المشرع الجزائري إجراءات نقل الموظف العام وما كفله من ضمانات؟

4-المنهج

ستتضمن دراستنا هذه كل من المنهج الوصفي التحليلي حيث استعملنا المنهج الوصفي للتعرض لكل المفاهيم الخاصة بالنقل ، و المنهج التحليلي في تحليل المضمون الذي ظهر من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة الذي يعالج موضوع النقل في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

5-الهدف من الدراسة

إن أي باحث يقوم ببحث علمي في أي مجال كان ، لايد أن يكون له هدف أو مجموعة من الأهداف المحددة يرجو بلوغها من خلال بحثه ، و نظرا لأهمية موضوع النقل في الوظيفة العمومية أثناء الخدمة و دوره في تحسين أداء الموظف المنقول بالمؤسسات العمومية الإدارية وعلاقته بالتوظيف، و في ضوء الاطلاع على مختلف الدراسات النظرية والتطبيقية التي تناولت هذا الموضوع فإن هذه الدراسة تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف.

و نظرا لأهمية موضوع النقل و أثره على الأداء الوظيفي في الإدارة العمومية فإننا

نهدف من خلال البحث إلى ما يلي:

من الناحية النظرية

- الرغبة في التعرف على الموظف المنقول من الناحية العملية.
- توضيح أهمية النقل في الوظيفة العمومية و دوره في تحسين أداء الموظف في المؤسسة العمومية الإدارية.

من الناحية التطبيقية

- توضيح الحقوق و الواجبات التي يخضع لها الموظف التي تم نقله .

6-الدراسات السابقة

لم نجد خلال البحث و الدراسة مراجع و كتب متخصصة تخصصا مباشرا في موضوع النقل و في قانون الوظيفة العمومية الجزائري و لكن قد وجدنا دراسات عامة في الوظيفة العمومية أهمها، رسالة دكتوراه للطالب سيد سعيد ، تفسير النصوص الجنائية دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة 1990 يحي قاسم علي سهل فصل الموظف العام ،جامعة الجزائر 2005 بوجابر عمر اختصاص القضاء الاداري في الجزائر جامعة مولود معمري تزي وزو 2011 وبعض رسائل الماجستير منها الطالب عمر فاخر عبد الرزق ، حق المتهم في محاكمة عادلة عمان 2005، وهابي بن رمضان ،التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائر جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان 2011.

7-الصعوبات

لا يخلوا أي عمل من الصعوبات و العوائق و من بين أهم الصعوبات و العوائق التي واجهتنا نذكر منها:

- قلة المؤلفات التي كتبت في مجال الوظيفة العامة خاصة بعد صدور الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 و المنشور في الجريدة الرسمية ،العدد46.

- صعوبة اقتناء المعلومات من الكتب و المؤلفات حيث أنه تمت الإشارة له من العديد من الباحثين باختصار رغم أنه يحتل مكانة مميزة في المسار المهني للموظف العمومي إلا أنه لم يسئل حبر العديد من الباحثين.

- عدم وجود رسائل الماجستير والدكتوراه التي تعالج موضوع النقل في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

الفصل الأول:

ماهية نقل

الموظف العام

الفصل الأول: ماهية نقل الموظف العام

النقل عبارة عن انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى في نفس مستواها أو أعلى منها فيعتبر في هذه الحالة نقلاً بترقية، وقد يكون النقل للموظف المشمول بنظام إلى نظام آخر وفق ضوابط وشروط محددة سواء كان النقل في الجهة أو خارجها، وللنقل مجموعة من الضوابط من أهمها وجود وظيفة شاغرة تنطبق شروط شغلها على المراد نقله إليها وعدم وجود مستحق أو مؤهل للترقية في الجهة المراد نقله لها، وعدم جواز نقل الموظف المرقى من الوظيفة التي رقي إليها إلى وظيفة أخرى قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ مباشرته لأعمال الوظيفة المرقى لها. وللنقل أحكام وقواعد لا بد من مراعاتها عند التطبيق. وهناك وظائف يمكن للجهات الحكومية النقل منها واليها دون التنسيق مع وزارة الخدمة المدنية وتشمل مائة واثنين وتسعين سلسلة وظيفية.

وهذا ما سنتناوله خلال هذا الفصل من تعريف النقل وأنواعه وشروطه والسلطة

المختصة به

المبحث الأول: مفهوم نقل الموظف العام

حتى تتسنى لنا الإحاطة بمفهوم نقل الموظف العمومي لابد لنا من التطرق لعدة عناصر كأهمية إجراء نقل الموظف العام و الدوافع التي تجعله ضروريا، و كذا معناه القانوني و الفقهي و الصور التي يمكن أن يتخذها، كما لابد لنا من معرفة الضوابط القانونية اللازمة لصحته، و هو ما سنتطرق له من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف نقل الموظف العام

الفرع الأول: أهمية و مدلول نقل الموظف العام:

تعود مبررات نقل الموظف العام، إما إلى أسباب تتعلق بالموظف، حيث يطلب نقل الموظف العام لاعتبارات القرب من السكن، أو لعد وجود علاقة طيبة بين المعني بنقل الموظف العام وبين الإدارة، أو للبحث عن فرص جديدة للتقدم الوظيفي، أما السبب الثاني فقد يكون رغبة الإدارة لاعتبارات الخاصة كتغيير حجم الوظيفة، أو توسيع وإنشاء أقسام أخرى أو أي سبب آخر تقتضيه عملية إعادة التنظيم، أما السبب الثالث فقد يكون تدريب الموظفين وتعريفهم بمجالات الوظيفة المختلفة في سبب، ويمكن للنقل أن يكون مؤقتا ولفترات قد تقصر لغاية أسبوع أو شهر أو تصل وعادة ما تتحمل جهات الوظيفة تكاليف انتقال الموظف من محل إلى آخر ويصل الأمر إلى تأمين سكن مناسب له وخاصة للإداريين في المستويات العليا، و يهدف نقل الموظف العام للاستجابة لحاجات الوظيفة في تغيير مواقع الموظفين وإضفاء الحركة والمرونة على الوظائف وشاغليها، تحقيقا لمصلحة الوظيفة والموظفين معا، وفي هذا السعي هو يهدف إلى توفيق بين رفع كفاءة الأداء وتحقيق رغبات الموظفين في تحسين أوضاعهم الوظيفية والشخصية¹.

¹ - د/محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1983، ص 351.

ومن أهم فوائد نقل الموظف العام ما يلي:

- 1- سد حاجة الوظيفة من الموظفين في مختلف المواقع الوظيفية والجغرافية؛
- 2- تدريب الموظفين وتبادل الخبرات بينهم؛
- 3- تصحيح أوضاع وظيفة خاطئة؛
- 4- تقادي بعض المشكلات الوظيفية كعدم التعاون بين بعض الموظفين ورؤسائهم أو بين الموظفين أنفسهم.

و بناء على ما تقدم نحاول تحديد مدلول النقل و ذلك فيما يلي:

التعريف اللغوي للنقل

يعرف نقل الموظف العام لغة بأنه إلحاق الموظف بوظيفة غير التي يعمل بها أو

إعادة تَعْيِينِهِ فِي مَكَانٍ آخَرَ

التعريف الاصطلاحي لنقل الموظف العام

فيقصد به على العموم نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر، بغض النظر عن أسباب هذا نقل الموظف العام أو الطرف المستفيد منه، و قد قدم الفقه عدة تعاريف لنقل الموظف العام حيث ذهب البعض للقول بأن:

"نقل الموظف العام الوظيفي هو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، سواء أكان هذا نقل الموظف العام في نفس الكادر، أو كادر آخر، سواء أكان نقل الموظف العام إلى وظيفة في نفس الوظيفة أو إلى وظيفة درجتها مختلفة¹. و قد جاء هذا التعريف شاملا لمختلف صور نقل الموظف العام سواء في الحالات العادية أو في الحالات التأديبية، إلا أنه لم يوضح آلية نقل الموظف العام و لا الجهة صاحبة الصلاحية فيه.

¹ -د/محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص355.

و ذهب البعض الآخر إلى تعريفه بأنه:

"يقصد بنقل الموظف، أن تستبدل بالوظيفة المسندة إليه، وظيفة خالية من نفس النوع والدرجة، عادة، في إدارة أخرى".¹

و هو تعريف غامض بعض الشيء لا يضيف جديدا على سابقه.

أما على المستوى التشريعي، فلم يقدم المشرع الجزائري تعريفا تشريعيا للنقل بل اقتصر على تناول أحكامه ف المواد 51 و ما بعدها من المرسوم الأساسي 59-85 المؤرخ في 23 مارس،² 1985 بأن من حق السلطة المختصة أن تقوم بإجراء حركة تنقلات للموظفين بعد أخذ رأي اللجان المتساوية الأعضاء وتعطى هذه اللجنة رأيها في القوائم الدورية الخاصة بالانتقالات وقت إعدادها من قبل الإدارات والمصالح والجماعات المحلية للمؤسسات والهيئات العمومية وفي حالة عدم وجود القوائم الدورية للانتقال يجوز للموظفين الاطلاع.

على المناصب الشاغرة ويجب أن تراعى في الانتقالات المقررة طلبات المعنيين وقيمتهم المهنية و أقدميتهم وحالتهم العائلية والأسباب الصحية للموظف وزوجته وأولاده، وذلك في حدود ما تطلبه فائدة المصلحة على أنه يجوز أن تقرر الانتقالات تلقائيا عند ما تتطلب الضرورة المصلحية ذلك وفي هذه الحالة يجب أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ القرار.³

¹ - د/ماجد راغب الطلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص244.
² - المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
³ - محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، 1989، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص166.

حيث يستشف من نص المادة عرضها مباشرة لإجراءات و ضوابط نقل الموظف العام دون توضيحها لمعناه.

وعموما يمكننا القول أن نقل الموظف العام هو إجراء إداري تقوم به السلطة الإدارية المختصة عن طريق قرار إداري بهدف نقل الموظف العام من وظيفته إلى وظيفة أخرى داخل أو خارج الإدارة التي يتبعها، يوازي أو يختلف عن منصبه، إما بطلب من المعني أو انفراديا.

الفرع الثاني: تمييز نقل الموظف العام عن ما شابهه من مفاهيم

إن المفهوم الأكثر تقاربا مع النقل هو إنتداب الموظف العام، و حتى نتمكن من التمييز بينهما علينا في البداية عرض المعنى القانوني للإنتداب بصورة مختصرة حتى نتمكن من تحديد أوجه التشابه و أوجه الاختلاف بينهما:

تمارس السلطة الرئاسية سلطات واسعة في تحديد وضعية مرؤوسيهها داخل الإدارة، ومن بين تلك السلطات أنها تعتمد إلى نقلهم أو انتدابهم من مناصبهم الأصلية، إلى مناصب أخرى، وذلك لحسن سير الإدارة بانتظام واطراد وبفاعلية.

أولا: تعريف الانتداب

من خلال المادة 133 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والتي

تقول:¹

الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

¹ - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 2006/07/16.

وحسب هذه المادة فإن الموظف هو أن ينقل من وظيفته الأصلية مؤقتا واستثناءا ليقوم بأعمال وظيفة أخرى سواء أكانت من نفس درجة وظيفته، أو كانت تعلوها مادامت قد توافرت لديه شروط استحقاقها بجدارة، فهو بعد الندب، كما كان قبل الندب سوف يقوم بأعباء وظيفة واحدة.¹

ثانيا: شروط الانتداب

إن تعيين موظف في سلك آخر، يخضع مبدئيا لنفس الشروط المطلوبة للتعيين بطريق التوظيف المباشر، والسلطة الرئاسية عندما تقوم بعملية الندب عليها أن تراعي الشروط المطلوبة لشغل الوظائف العامة، وتتمثل شروط التعيين طبقا للمادة 75 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006² السالف الذكر، ويعتبر غياب هذه الشروط أو فقدانها سواء قبل التعيين الأولي وأثناء تواجد الموظف في وظيفته يؤدي بالسلطة الرئاسية إلى إنهاء الخدمة التام ومن ثم فقدان صفته كموظف وذلك بقوة القانون وهو ما أكدته المادة 216 الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية،³ 2006 و يتقرر إنهاء التام للخدمة بنفس الإشكال التي يتم فيها التعيين.

هذا وأن الندب لا يمكن أن تقوم به السلطة الرئاسية إلا إذا كانت هناك وظيفة قائمة فعلا وخالية من شاغلها الأصلي، ولها تمويل في الميزانية.

كما أن الموظف لا يمكن أن يتم نقله أو ندبه أو وضعه في حالة الاستيداع إلى حين ترسيمه أو تثبيته في منصب عمله، حيث نصت المادة 88 من الأمر 03/06.⁴

1 - د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، ص 632.

2 - أنظر المادة 75 من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

3 - الأمر رقم 03-06، مرجع نفسه.

4 - أنظر المادة 88 من الأمر رقم 03-06، نفس المرجع.

لا يمكن نقل المترص أو وضعه في حالة الانتداب أو الاستيداع.

ذلك أن الانتداب ينبغي فيه أن تكون الوظيفة المنتدب إليها شاغرة من شاغلها الأصلي وأيضا أن تكون حاجة الوظيفة في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك.

ثالثا: إجراءات الندب

ينتدب الموظف بأحد الطريقتين:

إما بناء على طلبه لكن بموجب قرار تتخذه السلطة الرئاسية، وهذا ما يعني أنها قد تقبل أو ترفض طلب الموظف المؤكد للانتداب، وهذا بطبيعة الحال فلها السلطة التقديرية لذلك، وفي هذا الحال لا يكون أمام الموظف إلا التقدم بالطن في قرار الرفض خاصة إذا كان يريد إنهاء تكوينه أو دراسته، ورقابتها في هذه الحالة تخص فقط مدى إساءتها لاستعمال السلطة حسب ما نصت عليه المادة 135 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

وإما تلقائيا في حالة الضرورة الملحة والتي تقتضيها المصلحة العامة المادة 97 من المرسوم 59-85 السالف الذكر وكذلك المادة 102، مع الأخذ بعين الاعتبار مدة الانتداب:

- مدة دنيا قدرها ستة أشهر؛

- مدة قصوى قدرها خمسة سنوات.

(ويتم الانتداب بقرار وزاري مشترك أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين والسلطة المستقبلية في حدود اختصاصات كل منها تبعا).

وبالتالي يمكننا القول أن السلطة المؤهلة أو السلطة المختصة أينما وردت في

هذا القانون هي دوما السلطة الرئاسية وهي:

- الوزير المختص؛

- الوالي بالنسبة للوحدات المحلية؛

- رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

- رئيس المؤسسة العمومية أو الإدارة العمومية.

أي أن الانتداب هو من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين أي من اختصاص السلطة الرئاسية حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري. و بناء على ما تقدم فإجراء مقارنة بسيطة بين الانتداب و النقل توضح لنا مدى التقارب بين المفهومين من حيث انتقال الموظف العام من وظيفة إلى أخرى، و من حيث السلطة صاحبة الصلاحية في اتخاذ قراري النقل أو الانتداب، إذ هي نفس السلطة أي السلطة صاحبة الصلاحية في التعيين، إلا أن الفرق الأساسي بينهما يكمل في كون النقل ليس إجراء إستثنائياً بل هو إجراء عادي، خلافا للانتداب، كذلك فالنقل دائم بينما الانتداب إجراء مؤقت ينتهي بإنهاء المدة المقررة له و التي لا تتجاوز الخمسة سنوات.

المطلب الثاني: أنواع و شروط نقل الموظف العام

الفرع الأول: أنواع نقل الموظف العام

تختلف أنواع النقل باختلاف الزوايا التي ينظر من خلالها و ذلك كالتالي:

أولاً: أنواع نقل الموظف العام من حيث طبيعته

حيثي مكن تقسيم النقل من هذا المنظور إلى نقل مكاني و آخر نوعي:

1- نقل الموظف العام النوعي

ويعني نقل الموظف من الوظيفة التي ينقلها إلى الوظيفة الأخرى حيث تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعتها، كنقل الموظف العام من وظيفة تخصصية أي فنية إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة و هنا يكون نقل الموظف العام بمثابة تعيين جديد للموظف.

2: نقل الموظف العام المكاني

وهو نقل الموظف من الوضعية التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مماثلة لها في مكان آخر، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف أو خارجها.¹ و سواء بطلب من المعني أو بالإرادة المنفردة للإدارة.

ثانياً: أنواع نقل الموظف العام بالنظر إلى رغبته

حيث يقسم النقل من هذا المنظور إلى نقل إرادي و نقل إجباري.

1- نقل الموظف العام الإرادي

وهو ما نصت عليه المادة 157 من القانون 03-06 والتي أشارت إلى ما يلي:
(يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة).

فقد أجاز القانون للموظف نقل الموظف العام من مكان لآخر وفقاً للمصلحة الإدارية والتي يكون للإدارة سلطة تقديرية في إجابة الموظف لمطلبه، أنها تقوم بدراسة طلبات الموظفين مسترشدة في ذلك رأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتمثل الإدارة والموظفين ورأي اللجنة الاستشارية للإدارة غير ملزمة لها، وبعد دراسة الطلبات واستشارة اللجنة تقوم الإدارة بإعداد قائمة خاصة بإجابة طلبات نقل الموظف العام، وإذا تعدد الموظفين طالبوا بنقل إلى مكان آخر معين.²

فتقوم الإدارة بترتيب طلباتهم وبالتالي الاستجابة لمطالبهم مراعاة في ذلك :

- الأسباب الصحية للموظف وزوجته وأولاده؛

- الحالة العائلية أي مراعاة وضع المتزوج والأعزب؛

¹ - عمار حسين حسن 1414هـ، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس العامة والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية

² - نواف كنعان، القانون الإداري، ك 2 ن دار الثقافة ط1، الإصدار الخامس، 2007، ص87.

- أقدميه الموظف في الخدمة؛
 - الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف؛
 - المعلومات التي أوردها الموظف بطلبه والتأكد من صحتها.
- فتقوم الإدارة بترتيب طلباتهم وبالتالي الاستجابة لمطالبهم مراعاة في ذلك:
- الأسباب الصحية للموظف وزوجته وأولاده؛
 - الحالة العائلية أي مراعاة وضع المتزوج والأعزب؛
 - أقدمية الموظف في الخدمة الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف؛
 - المعلومات التي أوردها الموظف بطلبه والتأكد من صحتها.

2- نقل الموظف العام الإجباري

وهو ما نصت عليه المادة 158 من القانون الأساسي للموظفين العموميين (06-03) والتي أشارت إلى مايلي: (يمكن نقل الموظف إجباريا عندا تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ نقل الموظف العام، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أوقفت هذا نقل الموظف العام).

إن مسألة التنظيم الإداري الداخلي لهيئة ومصلحة معينة من المسائل، التي تدخل في أطلاقات الإدارة وقد يترتب على إعادة التنظيم لإحدى المصالح والهيئة ضرورة نقل بعض الموظفين من مكان لآخر، وفي هذه الحالة أجاز القانون للجهة الإدارية أن تقوم بنقل بعض الموظفين مكانيا من مكان الذي عين فيه إلى مكان آخر،¹ ونقل الموظف العام الإجباري وهو إجراء تأديبي يؤدي إلى نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر كما قد يكون نقل الموظف العام نوعيا أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في مصلحة

¹ - نواف كعنان، القانون الإداري، ك 2 ن دار الثقافة ط1، مرجع سابق ص 89-90.

وفي مدينة أخرى، فينطوي هذا نقل الموظف العام تعديلا في الاختصاص الوظيفي وفي بعض الأحيان التغيير الكامل للوظيفة ذاتها.¹

وبهذا فإن الموظف الذي أخل بالتزاماته الوظيفية بأن ارتكب خطأ بلغ حدا من الجسام، يجوز للسلطة التأديبية معاقبته بأن تنقله إجباريا ودون موافقته إلى مكان آخر وغير الذي عين فيه أو إلى وظيفة أخرى غير تلك التي كان يتولاها قبل التأديب.

الفرع الثاني: شروط نقل الموظف العام

إن انتقال الموظف العام من وظيفة إلى أخرى لا بد له من أسس تحكمه كغيره من الإجراءات التي تظال الموظف العام لعل أهمها دراسة ظروف وطبيعة أعمال المؤسسة ومدى التشابه والاختلاف بينها ومدى ما تسمح به من أنواع نقل الموظف العام، كما لا بد من وجود نظام حكيم للرقابة على الموظفين لمعرفة قدراتهم ومدى ملائمة تلك القدرات ومتطلبات الوظيفة المطلوب نقل الموظف إليها، ومن ثم إمكانية الحكم على صلاحيتهم للعمل وأحقية وضرورة نقلهم من وظائفهم الحاضرة، فكثيرا ما يعين الموظف في موقع غير ملائم له فيكشف لنا نظام الرقابة عدم صلاحيتهم لها ومن ثم حتمية انتقالهم. كما يستحسن تحديد أسس المفاضلة في نقل الموظف العام، وهي الأقدمية أو الكفاءة وذلك حينما يريد أكثر من فرد الانتقال من عمل لا آخر أو من جهة لأخرى. من الضروري أيضا مراعاة آثار الانتقال سواء على الموظف أو على زملائه كذلك أثر الانتقال على الوظيفة ذاته كما هو الحال في عمل المناوبة، ولا بد أن يسبق إيجاد سياسة الانتقال تحليل الأعمال والمجالات التي يجرى ضمنها الانتقال سواء في الأقسام والمصالح داخل

¹ - محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة على التشريع الجزائري، ديوان دار النشر، 1992.

المؤسسات كل ذلك يكون في إطار نظام يحدد المسالك لقبول طلبات الانتقال يبين فيه مراجع الانتقال والمراجع التي تستأنف عندها مجالات رفض الانتقال.

إن نقل الموظف العام الوظيفي يخضع كوضع للسلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة ضمن الحدود التي يضعها المشرع وأستقر عليها القضاء الإداري، وحتى قرار نقل الموظف العام صحيحا يجب أن يصدر مستكملا ومتوفرا أولا على الشروط عامة تتمثل فيما يلي:¹

1- يجب أن يحدد قرار نقل الموظف العام من الجهة المختصة التي حددها النظام لكل فئة وظيفية؛

2- يجب أن يكون نقل الموظف العام إلى وظيفة من ذات مرتبة الوظيفة الأصلية، وإن كان نقل الموظف العام لوظيفة مغايرة بوظيفة الموظف التي يشغلها، وجب توافر مؤهلات هذه الوظيفة في الموظف المنسوب؛

3- إذا كان نقل الموظف العام غالبا يهدف لتحقيق مصلحة الوظيفة يحسن توزيع الموظفين على غرار الإدارة المختلفة، فقد يكون الموظف على حاجة من الإدارة التي يعمل بها أو غير مستوف لشروط أي وظيفة خالية فيها، وقد يكون الموظف على علاقة غير ودية بالموظفين معه بنفس الإدارة، بحيث يصعب تعاونهم في الوظيفة وفي جميع الأحوال يجب أن لا يضر نقل الموظف العام بحقوق الموظف نفسه إذا لم يكن إضرار بمصالح الوظيفة، خاصة عندما يكون مكانيا قريبا من مكان إقامته مع عائلته، فيستقر نفسيا ومن ثم ينعكس ذلك على أدائه لوظيفته، وبالتالي يجب على الجهة المختصة أي سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف أن لا تخرج عن حدود الهدف المحدد

1 - محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 89.

لنقل، كاستخدام الإدارة سلطتها في نقل الموظف العام لتحقيق منافع ذاتية للموظفين، كأن يستهدف قرار نقل الموظف العام أبعاد أصحاب الدور في التوقيع بالتحاقهم بإدارات أخرى بعيدا عن دائرة المتطلعين، للترفع على أساس الأقدمية، فيكون نقل الموظف العام سبيلا للتخلص باتخاذ وسيلة الأقدمية، وأن يتم نقل الموظف العام عن هدفه ويجعله منطوقا على عقوبة تأديبية؛¹

4- في حالة نقل الموظف العام الإداري يجب أن تراعى الإدارة الظروف الصحية والعائلية وأقدمية الموظف إضافة لمراعاة الدرجة الوظيفية التي يشغلها؛²

5- في حالة نقل الموظف العام الإجباري، يجب استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار نقل الموظف العام.

و عموما يجب أن يقضي الموظف مدة ثلاثة سنوات في الأقل في وظيفته وثلاث سنوات ونصف في الأماكن غير النائية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن النائية المشتملة بالمخصصات المحلية، ولا يجوز قبول ذلك، إلا لأهداف المصلحة العامة أو لأسباب صحية، ومن ثم ترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في ضوء أهداف المصلحة العامة وتفسيرها، وهذا من أجل تبرير نقل الموظف قبل المدة المقررة.

كما يجب ذكر أسباب نقل الموظف العام في القرار الإداري، إذا كانت الأهداف

للمصلحة العامة

¹ - محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، 1989، مرجع سابق، ص 112.

² - محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، نقلا عن المقالة، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء العراقي الحديثة، بشأنه (دراسة مقارنة) ص 8.

و من الضروري أيضا أن تتوفر درجة مالية شاغرة في أملاك الإدارة المنقول إليها الموظف، وقد يكون نقل الموظف العام مع الدرجة المالية للوظيفة المنقول منها أو قد تتولى الوزارة منح الإدارة المنقول إليها درجة مالية جديدة.

و أن تكون هناك حاجة الجهة الإدارية المنقول إليها الموظف لأغراض مليء الفراغ وتنظيم الوظيفة، وضمان سير المرفق بانتظام واستمرار.

في حالة النقل التأديبي يجب أن لا يكون نقل الموظف العام متمثل في عقوبة مقنعة و أن لا يقترن نقل الموظف العام بتنزيل وظيفة الموظف المنقول أو درجته، مراعاة لمبدأ عدم توقيع العقاب مرتين.

المبحث الثاني: كفاءات لنقل الموظف العام

إن مسؤولية الرئيس عن إدارة المرفق العام بانتظام واطراد وفاعليته، تتطلب تحديد مجموعة من الصلاحيات في سبل تحقيق ذلك، ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري في أي درجات الهرم الإداري اتجاه شخص مرؤوسيه سلطته في الإشراف على مساره الوظيفي بكل ما يتطلع ذلك من صلاحيات تصب في مجملها في تحقيق الصالح العام للإدارة، بما في ذلك إمكانية نقل الموظف من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى أخرى، فالسلطة المسؤولة عن نقل الموظف العام هي السلطة صاحبة الصلاحية في تعيينه، لذلك ففهم و صلاحية نقل الموظف العام في حد ذاتها تفرض علينا بالضرورة التطرق لسلطة التعيين و ذلك كالتالي:

المطلب الأول: السلطة المختصة بنقل الموظف العام

الفرع الأول: تحديد السلطة المختصة بنقل الموظف العام

تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري الذي ينبغي أن يراعي بشكل حريص أثناء وضع قواعده، لاسيما تلك المتعلقة بتعيين الموظفين، إذ ينبغي أن يختار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة من جهة، ومن جهة أخرى ينبغي تحقيق وتطبيق مبدأ العدالة والمساواة وذلك بإعطاء الأفضلية والأسبقية لذوي الكفاءة والإنتاج، ومن ثم ينبغي الحرص على تنظيم سلطة التعيين عن طريق تحديد الهيئة المخولة للقيام بهذا الإجراء وإعطائها قدر من السلطة التقديرية في ذلك حتى لا يعاق مشاطها، وذات الوقت الحد من تلك السلطة وذلك حتى لا تتعسف، ولتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة من جهة أخرى، بحيث يتعزز مبدأ الفاعلية للإدارة ومبدأ الضمان.

الفرع الأول: تحديد السلطة المختصة بنقل الموظف العام

يتطلب ذلك -كما سلف البيان- الرجوع إلى السلطة المختصة بالتعيين أمر مهم ، ويختلف تحديد السلطة المختصة بالتعيين باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، حيث تنص المادة 95 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه:¹

(تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها)

كما تنص المادة 16 من ذات الأمر على أنه (يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى التقديرية للسلطة المؤهلة)، وتنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁽²⁾، على أن (تملك صلاحية التعيين السلطة التي ينص عليها الدستور والقوانين، والتنظيمات المعمول بها، إما صلاحية التعيين في المؤسسات والهيئات العمومية، ينص عليها قانونها الأساسي).

لا بد من الإشارة في البداية إلى أن دستور 1989 المعدل سنة 1996 قد منح سلطة التعيين لرئيس الجمهورية،² بمقتضى عدة مواد لا سيما المادتين 77 و78 وكذا رئيس الحكومة بمقتضى المادة 85 لكنه لم يحدد سلطة كل منهما، وهذا ما قد يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات.

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية؛

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية؛

¹ - أنظر المادة 95 من الأمر رقم 06-03، السابق ذكره.

² - أنظر المادة 37 من المرسوم رقم 85-59، السابق ذكره.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية؛
 - مسؤول المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.
- وبالتالي فان السلطة المختصة بالتعيين حسب هذه المادة تتمثل في:

أولا : الوزير صاحب الصلاحية في نقل الموظفين على مستوى وزارته

يعد الوزير رأس الهرم الإداري وأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها. ولما كانت الدولة هي من الأشخاص الاعتبارية العامة، فقد يكون من فروعها ماله الشخصية الاعتبارية ومنها ما لا يتمتع بالشخصية المعنوية، والوزارات هي من فروع الدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والأصل أن يمثل كل وزير وزارته وذلك باعتباره المتولي للإشراف على شؤون وزارته والمسؤول عنها.

فهو أعلى سلطة إدارية في وزارته، ولا يعتبر مجلس الوزراء ولا رئيس الدولة، ولا مجلس الحكومة ولا رئيس الحكومة بمثابة سلطة رئاسية تعدل قراراته التي يصدرها، و يكون الوزير مرؤوسا إداريا، حيث يبقى يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته،¹ فلا توجد أي نوع من السلطة يمارسها رئيس الحكومة على الوزراء، وبالتالي هو ليس سلطة رئاسية بالمفهوم الإداري على الوزراء، ولهذا يمكن القول بأن كل وزير يمثل الدولة في الحياة القانونية والسياسية ويعتبر السلطة الإدارية العليا، فخصية الوزير ذات واجهتين واجهة سياسية، وأخرى إدارية.

¹ - د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

وهو رجل سياسي لأنه يمثل الحومة لدى البرلمان، وتتحصر أمامه المسؤولية السياسية عن المهام المعهود بها إليه، فضلا عن المسؤولية الجنائية والمدنية وهو رجل إداري، لأنه يمارس اختصاصات إدارية واسعة.¹

فالوزير يزول السلطة الرئاسية على موظفي، حيث تخوله المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة لا سيما نقلهم.²

فهو يباشر كل الاختصاصات التي تمنحها له السلطة الرئاسية، سواء بالنسبة للهيئات، أو الأعمال أو الأشخاص، إذ يملك تنظيم وزارته بكل هيئاتها على النحو الذي يحقق أكبر عائد ممكن من الإنتاج، ومن ثم كان من باب أولى أن تعهد إليه سلطة تعين و من ثمة نقل الموظفين التابعيين لوزارتهم، فعلى الرغم من أن سلطة التعين في وظائف الدولة مخولة أصلا لرئيس الحكومة طبقا للمادة 85 من الدستور، إلا أن هذا الأخير يلجأ عمليا إلى تفويض الوزير تلك السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية، وإلى جانب ممارسته لمختلف مظاهر السلطة الرئاسية على موظفي وزارته فإنه يقوم بتمثيل الدولة في كافة المسائل القانونية التي تخص وزارته، وهو يمثلها في الخصومات، ويتولى مباشرة العقود الإدارية نائبا عن الإدارة، بالإضافة إلى مباشرته لسلطة لائحية في بعض مجالات النشاط المحجوزة له، كما يتولى الهيمنة على الشؤون المالية لوزارته.

¹ - الاستاذ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ص133.

² - د/محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص108.

ويُلي الوزير في التدرج الإداري، كبار الموظفين من المديرين ورؤساء المصالح، ثم تتوزع الوظيفة الرئاسية بعد ذلك حتى قاعدة التدرج، طائفة المنفذين في مختلف الوظائف الإدارية والفنية.¹

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للوزير أن يقوم بتفويض سلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حيث تنص المادة الثانية من المرسوم رقم 99/90 والصادرة في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.²

حيث تنص على ما يلي (يمكن أن تمنح لكل مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية).

¹ - د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

² - المرسوم رقم 99/90 الصادر في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة.

ثانياً: الوالي صاحب الصلاحية في نقل الموظفين الخاضعين لسلطته الرئاسية

السلطة الرئاسية لا توجد فقط على المستوى المركزي، وإنما توجد فكرة السلطة الرئاسية على مستوى الإدارة المحلية، إذ يمثل الوالي السلطة الرئاسية ويمارسها على موظفي ولايته بكل مظاهرها، إذ يعتبر هو السلطة المختصة في تعيين مرؤوسيه و من ثمة سلطة نقلهم على مستوى الولاية، وتجدر الإشارة إلى أن الوالي يعتبر مرؤوساً عندما يتصرف كـممثل للدولة، إذ تخضع قراراته في هذه الحالة لمراقبة السلطة المركزية أي الوزارة باعتباره مرؤوساً بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، ولما كانت سلطة التعيين مفوضة إليه من قبل الوزير فإن قرار التعيين أو النقل يخضع لرقابة هذا الأخير بنوعيتها طبقاً لقواعد التفويض.

ثالثاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه السلطة المختصة بتعيين من ثمة نقل مستخدمي البلدية ويشرف على تسيرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم بكل مظاهرها حسب ما جاء عليه في المادة 128 من قانون البلدية 80/90 المؤرخ في 1990/04/07 (تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس البلدي).¹

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لم الهيئة التي تمارس السلطة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كـممثل للدولة.

و عند دراستنا لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كـممثل للدولة أنه يمارس هذا الأخير صلاحياته تحت رئاسة الوالي،² وبالرجوع إلى المواد 69-80-81-82 من قانون البلدية 80/90 المؤرخ في 1990/4/7 يلاحظ أن الوالي يمثل

¹ - قانون البلدية رقم 80/90 المؤرخة في 1980/04/07.

² - الاستاذ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 122.

السلطة الرئاسية في علاقته مع رئيس البلدية عندما يمارس هذا الأخير صلاحياته كمثل للدولة.

رابعاً: مدير المؤسسة العمومية ذات الإداري هو صاحب الصلاحية في نقل الموظفين التابعين لها

المؤسسة العمومية هي المرفق العام التي تنشأ الدولة من أجل تقديم مصلحة عامة للمجتمع، ويتم السيطرة عليه من طرف الدولة ويتضمن العناصر التالية:
أ- المرفق العام تحدته الدولة، وذلك عندما تقرر نشاطاً معيناً يقتضي أن تقوم به، تحقيقاً للمصلحة العامة كما ذكرنا، بالتالي تخضعه لإحكام المرافق العامة حسب الطرق المتبعة في إدارة هذه المرفق.

ب- خضوع المرفق العام للسلطة الإدارية، أي أن المرفق العام لا يمكن أن ينفصل عن سلطة الدولة، حيث يخضع في تنظيمه الداخلي والخارجي لإرادتها، تحديد الأموال، الأدوات الأشخاص تسند لهم إدارة المرفق.

ج- المرفق العام يحدث بقصد تحقيق حاجة من حاجات النفع العام، يقصد بالحاجات سد حاجة عامة أو تقديم خدمات تعجز المؤسسات الخاصة والأفراد القيام بها، أو ترغب في تحقيق هذه الخدمات لكونها لا تحقق أرباحاً أو لا يستطيع الأفراد القيام بها على الوجه الأكمل والمرفق العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا ينتظر ربحاً من ورائها وتخضع المؤسسات الإدارية لنظام قانوني واحد، أخرجتها الدولة في نطاق الإدارة المركزية ومنحها القانون شخصية معنوية وقسطاً من الاستقلال في إدارة شؤونها بهدف تحقيق غرضها.

والمؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي . وتخضع في أنشطتها للقانون العام، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها، ويخولها القانون العام جملة من الامتيازات وهي:

- السلطة العامة، قراراتها، قرارات إدارية.

- أموالها أموالا عامة، عمالها عمال عموميين، حيث تلعب الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم الأعمال والسلطات الإدارية، ومكنت من القيام بالوظائف بواسطة أشخاص طبيعيين (أعوان الدولة) وتعتبر أعمالهم أعمال إدارية، ونجد الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية والإدارية وردت في المادة 49 من القانون المدني الجزائري حيث تعدد الأشخاص الاعتبارية كالاتي :-الدولة، الولاية، البلدية --المؤسسات والدواوين العامة-- المؤسسات الاشتراكية والتعاونيات، الجمعيات كل مجموعة يمنحها القانون شخصية اعتبارية-المؤسسات الإدارية : يحكمها القانون العام الإداري وبذلك تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري وشخصية معنوية واستقلال مالي.

و مما سبق تظهر أهمية منح مديري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري السلطة الكافية للتسيير، إذ يعتبر كل مدير أو مسؤول مؤسسة السلطة المختصة بتعيين مرؤوسيه و من ثم ممارسة صلاحياته الوظيفية تجار الموظفين بما في ذلك سلطة نقلهم من وظيفة إلى أخرى، كما أشارت إلى ذلك الأولى من المرسوم التنفيذي 99/90 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

الفرع الثاني: الأداة القانونية لنقل الموظف العام

تتمثل الأداة القانونية لنقل الموظف العام من طرف السلطة المختصة في القرار الإداري الذي تضمنه النقل، و القرار الإداري هو " تصريحٌ وحيد الطرف عن الإرادة

صادر عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ بقصد إحداث أثر قانوني وأنه عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، وقابلٌ بحد ذاته أن يحدث أثراً قانونية

1.

والقرار الإداري هو كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، وأنه عملٌ قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة.

واستقر القضاء الإداري لفترةٍ طويلة على اعتماد تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بدواتهم.²

و من ثمة فقرار النقل هو تصرف قانوني انفرادي تتخذه السلطة المختصة بالنقل يتضمن نقل الموظف العمومي من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى في حدود الضوابط القانونية اللازمة لذلك حسب كل وضعية بهدف تحقيق الصالح العام.

وقرار نقل الموظف العام باعتباره قرار إداري لا بد أن يستوفي كل الأركان و الشروط اللازمة للقرار الإداري، بالإضافة إلى عدة ضمانات إدارية من أجل حمايته من انحراف الإدارة بسلطتها في نقله وتمثل هذه الضمانات في ما يلي:

- أن يكون الهدف من نقل الموظف العام تحقيق المصلحة العامة؛

- ألا يفوت نقل الموظف العام دور الموظف في الترقية؛

¹ - مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات مصر، 2004، ص 158.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 252.

- وجود تناسب بين الوظيفتين المنقولة والمنقول إليها؛
- أن يصدر قرار نقل الموظف العام مخفيا لجزاء مقتنع؛
- أن يصدر قرار نقل الموظف العام من السلطة المختصة.

ويمكننا تحليل هذه العناصر في ما يلي:

أولاً: أن يكون الهدف من نقل الموظف العام تحقيقاً للمصلحة العامة

إن كان من حق جهة الإدارة أن تقوم بنقل موظفيها الذين لديها في المواقع المختلفة وفق مآلها من السلطة التقديرية، إلا أن ذلك منوط بتوافر مصلحة الوظيفة وبمراعاة الإجراءات المقررة قانوناً،¹ وقد نصت المادة (156) من القانون الأساسي للموظفين العموميين على أن (نقل الموظف العام يتم في حدود ضرورات المصلحة) فإذا كان قرار نقل الموظف العام لم يستهدف المصلحة العامة، وإذا كان الهدف منه إيذاء الموظف والتكيل به يعتبر جزءاً مقنعاً.²

وبجدر بناء أن نشير بأن تلاحق قرارات نقل الموظف العام خلال فترة وجيزة وصدورها يعتبر مقتضى من الصالح العام بعد انحراف من جانب الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في نقل الموظفين، من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها، ويتضح بالمقارنة من ذلك أن المشرع المصري والجزائري حقق ضمانات هامة للموظف ذلك باشتراطه أن يكون الهدف من قرار نقل الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة لأن ذلك يقيد سلطة الإدارة التقديرية التي بسببها تتحرف هذه الأخيرة باستعمالها ما يلحق أضراراً بالموظفين.

¹ - محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام، المرجع السابق، ص 264، حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة

18 مارس 1978 للطعن رقم 244.19 ق، مجموعة الأحكام الإدارية العليا العمومية ص 1701.

² - المرجع نفسه، ص 265.

فإجراء حركة في تعداد الموظفين بنقلهم من إدارة إلى أخرى مركزية أو محلية في قطاع الوظيفة العمومية في إطار عام أو دوري لمقتضيات المصلحة أمر جائز حسب ما نصت عليه المادة 156 من الأمر 03/06 وغالبا برغبات المعنيين كما تم ذكره من حيث وضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكفاءتهم المهنية والعبرة في ذلك احتياجات الإدارة ومراعاة ضرورة المصلحة.¹

ومن هنا يمكننا أن نطرح سؤالا حول: ما المقصود بالمصلحة العامة حسب
المشعر الجزائري؟

وللإجابة عن هذا السؤال نجد أن جميع القرارات الإدارية تستهدف المصلحة العامة وحتى تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها، وبالتالي فهي تمارس سلطات إدارية عديدة وامتيازات خاصة والتي منها سلطة اتخاذ القرار كما قد يحدد المشعر للإدارة هدف خاصا يتعين عليها أن تعمل به عند اتخاذ قرارها وذلك في إطار قاعدة تخصيص الأهداف.² كما أن الإدارة في كثير من الأحيان نجدها تستخدم سلطتها لغير أغراضها، وبالتالي يصبح قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة.

ومن صور الانحراف عن المصلحة العامة استغلال السلطة من أجل تحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي كصدور قرار نقل الموظف العام الخاص بالموظف لصالح شخص آخر ليحل محله وذلك بغيته إعطائه بعض الامتيازات مثل الترقية إلى

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص293.

² - خديجة عبد السلام، دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضي والإدارة، مجلة الفقه والقانون، العدد 17 مارس 2014، ص28.

غير ذلك من الامتيازات الأخرى، كذلك تقوم بنقل بعض موظفيها بغرض الانتقام على أساس أنهم قاموا بالاحتجاج مثلا ، كذلك قد تستعمل السلطة لغرض سياسي وحزبي.¹

إن عيوب انحراف السلطة تتمثل في إحدى الوسيلتين هما:

- القيام باستعمال من أجل الانتقام: هنا نلاحظ أن السلطة الإدارية قد تستعمل في أغراض غير الأغراض التي شرعت من أجلها القواعد القانونية، وقد تستغل توجيهات أخرى تضر وتؤدي الآخرين بجعل أحقاد في نفسية المسؤول الإداري الذي يستعمل وسائل الإدارة العامة.

من أجل الانتقام مما يستخرج القرار الإداري بالوضعية الخاطئة ويؤدي بالقرار الإداري إلى الانحراف بالمسار الحقيقي من أجل تحقيق النفع العام.²

- الاستعمال من أجل تحقيق مصلحة خاصة : يتحقق عيب استعمال السلطة عندما يصدر قرار إداري يكون مبتغاة تحقيق مصلحة ذاتية تعود إلى مسؤولية الرئيس أو المسؤول الإداري بالنفع الخاص، وينحرف عن أصل عمله الذي من المفروض أن يتم تحقيق النفع العام.

ويمكننا أن نميز بين نقل الموظف العام التلقائي الذي قد يكون ذو طابع عام ودوري أو ذو طابع محدود وظرفي.

ثانيا: ألا يفوت نقل الموظف العام دور الموظف في الترقية

إن نقل الموظف من مكان عمله لمكان آخر بغية أن يفوته حقه في الترقية يعتبر انحراف من الإدارة باستعمال سلطتها ومساسا بحق من الحقوق الأساسية للموظف، ومن

¹ - خديجة عبد السلام، دور القاضي الإداري، مرجع سابق، ص:30.

² - بوجابر عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2011، ص 138.

أجل ضمانه هذا الحق نص المشرع المصري على ضمانه هامة للموظف تتمثل في اشتراط عدم جواز نقل الموظف إذا كان سيفوت على الموظف حقه في الترقية، في الوحدة المنقول إليها.¹

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الصدد ما أنته تاليه:
فإن كان من الثابت أن نقل الموظف العام لم يكن له دواع عامة تبرره وأنه يفوت على المدعي دوره في الترقية، فإنه قد وضع مخالفا للقانون ومشوبا بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة.

ثالثا: وجود تناسب بين الوظيفة المنقولة والوظيفة المنقول إليها

مجلس الدولة الفرنسي أشتراط في عملية نقل الموظف العام أن تكون الوظيفة المنقول إليها في نفس المستوى وبنفس المرتبة التي كان يتقاضاه في الوظيفة المنقول منها.

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية المصرية:

(بان نقل الموظف العام للعامل دون تحديد الوظيفة المنقول إليها يضم هذا القرار بعيب مخالفة القانون).

رابعا: ألا يكون قرار نقل الموظف العام مخيفا لجزاء مقتعا

بعد ما تبين أن قرار نقل الموظف هو يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أو بناء على طلب الموظف المعني بالأمر، فإن كان قرار نقل الموظف العام يستتر من ورائه من ورائه غرض آخر غير المصلحة العامة، فإنه يعتبر بمثابة عقاب للموظف لما وقع منه من تصرفات تنطوي على مخالفة تأديبية، فهذا القرار في حقيقته قرار تأديبي مقنع

¹ - محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام، مرجع السابق، ص 265.

على خلاف أحكام القانون، الذي قد يكون إجراء تأديبيا مستترا فهنا لا بد من القيام بإلغائه.

كما أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها أنه = لا يجوز لجهة الإدارة اتخاذ نقل الموظف العام وسيلة لمجازاة الموظف أو الانتقام منه، أو لدوافع شخصية وإلا كان ذلك إساءة منها لاستعمال سلطتها وصار جزاء تأديبيا مخالفا للقانون . وتطبيقا لذلك ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية قرار نقل موظف نقلا مكانيا، لعقوبة مقنعة جاء فيها

"من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة نقل الموظف العام التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي، ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن نقل الإداري أو المتضمن نقل الموظف بعد إجراء تأديبي، مقنع مادام الإجراء المقرر في مجال نقل الموظف العام التلقائي، لم يحترم وحتى كان ذلك استوجب إبطال القرار".

خامسا: أن يصدر قرار نقل الموظف العام من السلطة المختصة

لقد اشترط المشرع المصري بأن يصدر قرار نقل الموظف العام من السلطة المختصة، وفقا للأوضاع التي ينص عليها القانون المصري، فإذا صدر قرار نقل الموظف العام من غير السلطة المختصة، أعتبر قرار نقل الموظف العام باطلا لمخالفة نص القانون.

وتأسيسا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه

"من حيث أن الأصل نقل العامل من وحدة إلى أخرى من الوحدات الخاضعة لإحكام القانون، المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والأجهزة الحكومية

ذات الموازنة الخاضعة لها، ووحدات القطاع العام والعكس، إنما يكون بقرار من السلطة المختصة بالتعيين".

وهذا ما أكدته أيضا محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها أن " نقل العامل من وظيفة لأخرى من ذات الدرجة في المجموعة، دون العرض على لجنة شؤون العاملين، يصيب القرار بعيب مخالفة القانون".

وكذلك نجد أن هذا الأسلوب هو نفسه الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري حول عملية نقل الموظف وخاصة في نقل الموظف إجباريا طبقا لما حدده القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.¹

عدم استعمالها لعملية نقل الموظف العام لغرض غير غرض المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرفق العام بالانتظام، و بالتالي ففي حالة النقل

المطلب الثاني: إجراءات نقل الموظف العام

نميز بين إجراءات نقل الموظف العام في الحلة العادية وإجراءات نقل الموظف العام في الحالة التأديبية.

الفرع الأول: الإجراءات العامة لنقل الموظف

بعدما يتم تعيين الموظف من طرف السلطة المختصة تقوم هذه الأخيرة بتوجيهه إلى القيام بعمل أو وظيفة معينة، مقرها مكان معين، لكنه قد يحدث أن يتم نقله إلى وظيفة أخرى، وهو ما يسمى بنقل الموظف العام النوعي، أو بنقل من مكان إلى آخر في نفس وظيفته وهو ما يسمى بنقل الموظف العام المكاني.²

¹ - أنظر المادة 158 من الأمر رقم 06-03 ، السابق ذكره.

² - د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 619.

ونجد أن المشرع الجزائري نظم مسألة نقل الموظف العام في المواد من 156 إلى 159 من قانون الوظيفة العمومية،¹ وإذا كانت السلطة الرئاسية تملك بمقتضى القانون حق نقل الموظف نوعيا ومكانيا.

ونصت المادة 157 من قانون الوظيفة العمومية بنصها التالي:

(يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة)

يتضح لنا من خلال هذه المادة أن عملية نقل الموظف العام قد يطلبها الموظف بحد ذاته، وفي في هذه الحالة يبقى للسلطة الرئاسية السلطة التقديرية الواسعة من حيث قبول طلب نقل الموظف العام أو رفضه وهذا في إطار ضرورة المصلحة ومن ثم فإن حرية التقدير بالنسبة إليها حرية واسعة، إلا أنها لها حد تقف عنده، يتمثل هذا الحد:

الاختياري للموظف العام لا نجد تعقيدا في اجراءات النقل كما هو الحال بالنسبة للنقل الإلجباري وموضوع المادة 158 من نفس قانون الوظيفة العمومية والتي تنص على:

(يمكن نقل الموظف إجباريا، عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار نقل الموظف العام، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا نقل الموظف العام).

من خلال هذه المادة يتضح أنها تتكلم عن نقل الموظف العام الإلجباري، عندما تستدعي ضرورة المصلحة لذلك، وهنا تتدخل السلطة الرئاسية لأنها تعتبر سلطة تقديرية، و هذا النوع من نقل الموظف العام له نفس الآثار الخاصة بالعقوبة التأديبية المتمثلة في نقل الموظف العام الإلجباري، والذي هو عقوبة من الدرجة الثالثة.²

¹ - أنظر المواد 156 و157 و158 و159 من الأمر رقم 06-03، السابق ذكره.

² - الامر رقم 06-03، السابق ذكره.

وهذا النوع من نقل الموظف العام الإجباري والذي هو متمثل في عقوبة تأديبية لا يمكن تقريره دون احترام الضمانات الخاصة بالتأديب، وفي حالة عدم احترام هذه الضمانات فإن نقل الموظف العام يعتبر عقوبة مستترة ومقنعة ويمكن أن تكون عرضة للإلغاء.

ولو أخذنا بعين الاعتبار نقل الموظف العام التلقائي الذي هو ليس بعقوبة تأديبية وإنما لضرورات المصلحة، وبالتالي فإن السلطة الرئاسية هي حرة في كل الأحوال، بحيث يمكنها القيام بمسئوليتها ومهامها في هذا النوع من نقل الموظف العام التلقائي وهذا من أجل تغطية منصب شاغرا، أو إبعادها للموظف الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بسير عمله بشكل عادي.

وكما ذكرنا أن نقل الموظف العام التلقائي حتى وإن لم يكن يمثل أي صفة تأديبية من جهة، وحتى وإن كانت السلطة الرئاسية حرة إلا أن حريتها في ذلك غير مطلقة، وذلك بفضل الضمانات الثابتة التي أقرهم القانون بصفة عامة .

الفرع الثاني: إجراءات نقل الموظف العام في حالة تأديبه

كما سبق بيانه في الفرع السابق فقد فرض القانون الرجوع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، لذلك فلا بد من التطرق لهذه اللجنة ألا، ثم الخوض في الإجراءات:

أولا: مفهوم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

من أجل تأكيد ضمان حقوق الموظف العام، أرجع المشرع الى الأمر بالعمل مع استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء في مسألة العقوبات التأديبية الجسيمة، وذلك بتقيد الإدارة بالاستعانة بالهيئات المختصة قبل إصدارها، التي تأخذ طبيعة اللجان المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، وذلك من أجل مشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام الملائم.

يشكل وجود مجالس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية الأصلية المختصة بسلطة التأديب ضمانات من ضمانات تحقيق الموضوعية والحياد، وضابطة لحماية الموظف من تعسف سلطة التأديب.

ونظرا لخطورة بعض العقوبات التأديبية لما لها من نتائج سلبية على الموظفين خاصة منها الجسيمة.

و نصت على ذلك المادة 65 من قانون الوظيفة العمومية،¹ أن استشارة المجلس التأديبي إلزامية في بعض الحالات التي نص عليها القانون، وغير إلزامية في حالات أخرى، ويمكن للسلطة الإدارية المختصة اتخاذ العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام من الدرجة الأولى والثانية بقرار مبرر، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني كما نصت على ذلك المادة 1/165 من قانون الوظيفة العمومية.

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والدرجة الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني كما لا يمكن لسلطة التعيين اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة والمجموعة كمجلس تأديبي، وهو ما نصت عليه المادة 165 من قانون الوظيفة العمومية.

وتعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء هي الهيئة المعنية بمشاركة الإدارة في تسيير المسار المهني للموظفين في الترسيم والنقل والترقية في الدرجات، وتأكيدا على أهمية إجراء الاستشارة في المجال التأديبي.

¹ - أنظر المادة 65 من الأمر رقم 03-06 ، السابق ذكره.

و بالتالي يتم إشراك هذه اللجنة خاصة في مجال التأديب عندما يتعلق الأمر بفرض العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، حيث تجتمع كمجلس تأديبي لتقرير في شأن ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي وتسليط العقوبة المناسبة التي يجب توقيعها عليه. تعد اللجنة المتساوية الأعضاء من بين هيئات وأجهزة الوظيفة العمومية التي تتواجد إلى جانب اللجان الأخرى المتمثلة في لجان الطعن واللجان التقنية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وهي تعتبر لجان وهياكل تتمتع بصفة التمثيل وتتوفر على هامش من الصلاحيات والاختصاصات.¹

والغرض من هذه اللجنة أنها تعتبر إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية عادلة وفق ضوابط وإجراءات خاصة تتشكل من طرفين هما الموظفون والإدارة، ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثلة عنها. تعرف المهمة الاستشارية بأنها تعبير عن رأي يهدف إلى توضيح لسلطة القرار حول معالجة قضية تخص موظف ما، ولكنها تعتبر ليست مشاركة مباشرة في سلطة القرار، وبالتالي فالآراء الاستشارية ليست سواء أعمال تحضيرية لإصدار القرار الإداري.²

¹ - سعيد مقدم الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، مرجع سابق، ص358.
² - عصام نعمت إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009، ص409.

مما تم توضيحه يمكننا أن نقول أن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تعتبر من الهيئات والتنظيمات الإدارية الدائمة في النظام الإداري الجزائري على مستوى الوظيفة العامة.¹

حيث أنشأت هذه اللجان في ظل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 133/66.²

و ينص المرسوم 66-143 المؤرخ في 02 جوان 1966 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها.³

والذي بموجبه أسندت لها مهام استشارية لم تكن واسعة بالقدر الذي يسمح بحماية حقوق الموظف في جميع الاختصاصات ومنها نقل الموظف العام والترقية والتأديب، وبصدور النص الجديد الذي ألغى الوظيفة بالأمر 133/66 والمتمثل في المرسوم 59/85 والذي اعتبر بمثابة القانون الأساسي العام للوظيفة من جهة والقانون الأساسي النموذجي للمؤسسات ذات الطابع الإداري، واستحدثت لجنة متساوية الطرفين والتي تسميتها بلجنة لموظفين،⁴ وأسند لها من المهام ما كانت مسندة لها من سابقا غير أنه وضح مسائل الطعن واللجان وغير ذلك، وبذلك تم تطوير الهياكل الاستشارية في الإدارة العمومية الجزائرية، بما في ذلك التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة

¹ - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص302.

² - الأمر 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، رعدد46 صادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

³ - المرسوم رقم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، ج، ر، عدد 46 صادرة في 08 جوان 1966.

⁴ - المرسوم 85-59، السابق ذكره.

العمومية على الرغم من أنها لا ترقى إلى مستوى التشريع، ونجد أنه بصدر الأمر
1.03/06

وفي إطار الفصل الثالث الذي جاء بعنوان هيئات المشاركة والظعن وبالإطلاع
على نص المادة 62 من نفس الأمر نجد أنها تحدثت عن نشأة ثلاث لجان لمشاركة
الموظفين في تسيير حياتهم المهنية وهي لجان إدارية متساوية الأعضاء ولجان الظعن
واللجان التقنية وهي لجان مختصة بشؤون الموظف.

ثانيا تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

تتضمن اللجان المتساوية الأعضاء ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن
الموظفين.²

بالنسبة للأعضاء الممثلين للإدارة

حسب نص المادة 7 من المرسوم 10/84 نجد أنه يتم تعيين ممثلو الإدارة
بموجب قرار من الوزير المعني، وذلك فيما يخص لجان الإدارة المركزية أو المؤسسات
العمومية الوطنية أو بقرار من الوالي بالنسبة للجان الولائية والمؤسسات العمومية المحلية.
ويتم اختيارهم من بين الموظفين الذين تمنح لهم سلطة ممارسة الرقابة على هذه الإدارة
مع الإشارة إلى أنه لا يشترط صفة الترسيم في ممثلي الإدارة لدى الوظائف السامية، ويتم
تعيينهم في أجل 15 يوما الموالية لانتخاب ممثلي الموظفين، وفي حالة عدم توفر نصاب
الموظفين الواجب تعيينهم يمكن أن يكونوا من بين الموظفين الأدنى رتبة منهم مباشرة.

¹ - الامر رقم 03-06 مرجع سابق.

² - وهابي بن رمضان، التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير،
جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 ص83.

أما بالنسبة لممثلي الموظفين

يخضع الانتساب للجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالنسبة للموظفين الغير معينين باسم الإدارة إلى جملة من الشروط المحددة قانونا.

ثالثا: اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

تم تحديد في المادة 64 من الأمر 03/06 اختصاصات هذه اللجان والتي تتمثل في متابعة مسار الحياة المهنية والوظيفية للموظفين العموميين في الإدارة المعنية وعلى رأسها اجتماعها كلجنة ترسيم للموظف العمومي وترقية في الدرجة أو الرتبة، واجتماعها كمجلس تأديبي لاتخاذ القرار التأديبي بشأن الموظف العمومي إذا ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة والرابعة لاسيما القرارات التأديبية لنقل الموظف العام.

ونقل الموظف العام الإجباري الذي فسرتة المادة 158 من 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة بعقوبة تأديبية مدرجة ضمن الدرجة الثالثة، والسلطة هي ملزمة بأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار نقل الموظف العام ويعتبر رأي اللجنة ملزما بعد اتخاذ قرار نقل الموظف العام.¹

ولو فسرنا عبارة إلزام اتخاذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء لوجدنا أن هذا التفسير يجربنا إلى القيام بإعطاء مفهوم حالتين تخص ذلك.

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، والتوزيع، الجزائر، 2004، ص11.

الحالة الأولى

" حتى وإن كان رأي اللجنة يقيد الإدارة في هذه الحالة إلا أننا نرى بأن هذا الوضع من شأنه أن يؤدي بها إلى التعسف في استعمال قرار تعسفي، ومن ثم يضع نفسه في وضعية "إهمال للمنصب" مما يسمح للإدارة بفصله.¹

وبالتالي تطبق عليه العقوبات المذكورة في الدرجة الثالثة من قانون الوظيفة

العمومية.

الحالة الثانية

في حالة استشارة الإدارة للجنة المتساوية الأعضاء بعد اتخاذ قرار نقل الموظف العام فإن هذه الاستشارة تعتبر كإجراء شكلي لأنها في جميع الأحوال وحسب ما ثبته الواقع الوظيفية فإن الإدارة لا تتراجع عن قرار نقل الموظف العام الصادر عنها.

مما يجعلنا نلاحظ أن السلطة الرئاسية، يمكنها استعمال سلطتها في نقل الموظف العام التلقائي، وهذا سواء بهدف التغطية لمنصب شاغر أو إبعادها للموظف الذي يكون وجوده في الخدمة قد يضر بسير الوظيفة بشكل عادي.

وبالتالي فإن صدور قرار نقل الموظف العام من طرف السلطة المختصة بذلك إما لكفاءة الموظف، أو نقص في عدد الموظفين من أجل تغطية العجز الذي قد يكون موجودا داخل المصلحة الذي نقل إليها الموظف.

فقرار نقل الموظف العام يدخل ضمن الجزاءات التأديبية المقنعة وذلك عقب تحقيق شائعات حوله لم يثبت صحتها، وكذلك لنزاع قضائي مع الإدارة والقرار التأديبي المقنع يهدف إلى توقيع عقوبة على بعض الموظفين، حيث لم ينص عليها المشرع، أي

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 132.

هذا القار يهدف إلى معاقبة الموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية، ويظهر الجزاء المقنع بوضوح عندما يتم مخالفة الإجراءات التأديبية التي بينها القانون .

وقد قام المشرع الجزائري بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وفي الواقع وضعها هذه من اختصاصات السلطة التأديبية التي يمكنها توقيع جزاء تأديبي على الموظف حسب نص القانون، كما لا يجوز لها إضافة أنواع أخرى من العقوبات الغير الواردة في النص القانوني ولو برضى الموظف، لان العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية وقانونية، إذ لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وقد قسمها إلى درجات وبالنسبة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية القديم أمر 133/66 فإنه كان قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين، بينما يختلف بالنسبة إلى مرسوم 59/85 حيث قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات يمكن أن يعاقب بها الموظف وهذا تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية إلى ارتكبت من طرف الموظف.

و تصنف العقوبات إلى أربعة درجات، وفقا لأحكام المادة 163 من الأمر أعلاه حسب جسامه الأخطاء المرتكبة، وتتولى السلطة الإدارية المختصة توقيعها في حالة إقرارها على الموظف العام المدان، وهذا التوسع العمدي من المشرع سببه واضح، وهو تمكين سلطة التأديب أكثر من اختيار العقوبة المناسبة لسلوك الموظف الخاص بالتأديب. النقطة الجديرة بالتأمل والتي تستدعي الانتباه وجود طائفة ليست بالقليلة من الجزاءات البديلة يمكن اصطلاحها بالعقوبات التأديبية المقنعة أو الجزاءات أو التدابير الداخلية، والتي يقصد بها تلك التي تتخذها الإدارة في حق الموظف العام دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنها عقوبات تأديبية باعتبارها تدابير داخلية تطبق على الموظف خدمة لمصلحة المرفق العام ودون خطأ تأديبي منه، وهو إجراء نقل الموظف العام التلقائي للموظف من منصبه الأصلي إلى منصب آخر بعيدا عن مقر سكنه وهو عبارة

عن تدبير داخلي تلجأ إليه الإدارة تحت ستار المصلحة العامة وبعيدا عن الإجراءات التأديبي ودون خطأ تأديبي من الموظف .

إذ نلمس الطابع التأديبي لهذا الإجراء في الآثار التي يخلفها، والتي من شأنها لأن تنعكس سلبا على حياة الموظف الإدارية والاجتماعية.

ملخص الفصل

الأصل أن يخضع قرارات النقل للاختصاص التقديري للإدارة، ولها مطلق الحرية في تقدير ظروف العمل ومقتضياته، وليس للعامل الحق في الطعن بقرارات النقل، ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن قرارات نقل الموظفين إنما تستقل بها جهة الإدارة، بمطلق الحق في إصدارها لأن لها دون غيرها تقدير ظروفها والاسترشاد بما تراه من الاعتبارات المؤيدة، لها حسب ما تراه مناسباً لصالح العمل وأنه ليس للموظف إزاء تنظيم العمل في الإدارة، وما يقتضيه الصالح العام من تنسيق وتوزيع الاختصاصات حق مكتسب في تقلب وظيفة معينة دون الأخرى على قرارات الإدارة بنقل موظفيها، بين النقل المكاني والنقل النوعي، والجهة المختصة بسلطة التعيين، حيث نجد أن النقل يتكون من نوعين هما نقل المكاني ونقل نوعي، فالأول يقصد به نقل موظف وظيفته إلى أخرى ماثلة لها نوعاً ودرجة سواء أكان النقل داخل دائرته التي يعمل بها فيها الموظف أو خارجها، وهذا بنفس المرتب والدرجة والأقدمية، وأن يكون نقل الموظف أمراً تقتضيه المصلحة العامة.

أما النوع الثاني فيعتبر نقل نوعياً من وظيفة إلى أخرى تختلف في الأولى في نوعها من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب، وفي هذه الحالة تختص دوائر القضاء الإداري برقابة على قرار الإدارة بنقل موظف فيها لانطوى القرار على آثار سلبية تلحق الموظف واحتمال أن تسعى الإدارة من وراء قرارها بالنقل إلى معاقبة الموظف كوسيلة مقنعة تأديبية

الفصل الثاني:

ضمانات مشروعية قرار نقل

الموظف العام

الفصل الثاني: ضمانات مشروعية قرار نقل الموظف العام

تعتبر الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، تلك الضمانات التي قررتها النصوص القانونية في نطاق المساءلة التأديبية للموظف العام، أي تلك الضمانات التي تتعلق بالمحاكمة التأديبية للموظف، والتي يتعين مراعاتها قبل توقيع العقوبة عليه إن خطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عليه من اثار، يفرض أن وتهدف الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي إظهار حقيقة ما ينسب الى الموظف من تهم، حتى يبني القرار المتضمن العقوبة على مقومات سليمة،

ومن أهم الضمانات التي يجب كفالتها في كل تحقيق تأديبي أو محاكمة تأديبية، هي مواجهة الموظف المتهم تأديبيا بما هو منسوب إليه، وعلى ذلك فإن مواجهة الموظف بما ينسب إليه من مخالفات، وان كانت ضمانة تأديبية، إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمر ضروريا يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته.

وتعتبر عملية الرقابة القضائية من اقوي وأكثر أنواع الضمانات في دولة القانون حيث تترتب عليها حماية الموظف، وحرية الإنسان بصفة عامة، وحماية الموظفين العاميين في مواجهة سلطة التأديب بصفة خاصة نظرا للخصائص والمميزات التي تتسم بها هذه الرقابة

المبحث الأول: الضمانات السابقة على صدور قرار نقل الموظف العام

المطلب الأول: مبدأ مواجهة الموظف

إن إحاطة الموظف المتهم أثناء مساءلته تأديبياً بما ينسب إليه، تعد ضماناً هامة يقرها القانون، وهذا أمر ضروري تقضيه إجراءات التأديب و لا سيما النقل، وينبغي كفالتها للموظف المتهم سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه، فلا يغني عن المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة في، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتقائها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها، وتحقيق دفاعه بشأنها، أحد عناصره الجوهرية.¹

الفرع الأول: تعريف مبدأ المواجهة

يقصد بمبدأ المواجهة بصفة عامة تمكين الموظف المتهم الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما قد يؤثر في مركزه القانوني، أن يحاط به علماً حتى يستطيع إعداد دفاعه،² ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في طريقها لمؤاخذته لديها أدلة حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه، ويعتبر مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، والمبادئ الأساسية في توقيع العقوبة، وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية بمواجهة الموظف المتهم وإعلامه بما هو منسوب إليه، وبما ارتكبه من تصرفات منا فيه حتى يكون على بينة من أمره ومن هذا أكدت المادة 14 الفقرة الثالثة

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2003 ص 97.

² - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف الاسكندرية، 2004.

من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على أن من حق المتهم أن يخطر في أقصر وقت ممكن وباللغة التي يفهمها وبطريقة مفصلة بطبيعة وسبب الاتهام الموجه إليه.

ومن هذا فإن مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه تعد أمراً ضرورياً، وذلك حتى في حالة غياب نص قانوني يقرها القانون، وخاصة في الوظيفة العامة.

والحقيقة أن مسألة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه أصبحت اليوم اتجاهاً مستقراً في نطاق التأديب، وتأسيساً على ذلك استقر القضاء الإداري في الجزائر، على بطلان أي عقوبة توقع على الموظف العام بتهمة، إذا لم يتضمن مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه حتى يستطيع إعداد دفاعه كما ذكرنا سابقاً.

أولاً: أساس مبدأ المواجهة

لقد تبنى تأصيل المواجهة اتجاهاً:

الأول يرى أن أساس المواجهة وحقوق الدفاع هي فكرة الجزاء، والثانية يرى أن هذا الأساس هو مبدأ سماع الطرف الآخر،¹ وسوف نقوم بتوضيح هذين الاتجاهين فالاتجاه الأول يرى أنه باستقرار القضاء على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة للقانون، والتي تطبق ولو في حالة غياب نص، فإن الإجماع يكاد ينعقد على نطاق المواجهة هو الإجراء الذي له طابع عقابي، أما في حالة عدم وجود حالات العقاب، فلا تتأكد المواجهة إلا بنص كما هو الحال في حالة النقل التلقائي.

¹ - منصور إبراهيم العنوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، مطبعة الشرق.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن أساس تحديد نطاق المواجهة ليس هو النشاط العقابي، وإنما يعود إلى مبدأ سماع الطرف الآخر، وهو الذي يحدد حقيقة المواجهة واليه يرجع القاضي فيما يقرره من حقوق الدفاع، بالنسبة لكل إجراء له صفة الجزاء.¹

إن ضمانات المواجهة هي مقررة في الأصل لحماية الموظف إزاء ما قد يتخذ في مواجهته من إجراءات تأديبية، إلا أن نطاق هذا المبدأ أخذ في التوسع ليشمل الكثير من القرارات الإدارية غير التأديبية التي تمس مصلحة الأفراد ومع ذلك، فإن مضمون المواجهة وأهميتها في هذه القرارات لا يصل إلى معنى المواجهة في التأديب لأن الأمر في التأديب هو الجزاء الذي يوقع على الخطأ، والخطأ يخضع لقواعد الإثبات وجود وعدمه، وبالتالي فللموظف حق ومصلحة في مناقشة الخطأ ونفيه.

ثانياً: ضوابط مبدأ المواجهة

مبدأ المواجهة هو تحقيق الموظف دفاعه عن التهم المنسوبة إليه، وهذا الدفاع لا يحقق نتائج إلا إذا مكن الموظف بالعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، ولو لم يعرف الدفاع بكل ما يدور حول التهم الموجهة أو المنسوبة للموظف، ودون هذه المعرفة يبقى حق الدفاع مشوباً بالغموض وفاقد الفاعلية وبالتالي توجد هناك مجموعة من الضوابط التي يتعين أن تتم المواجهة من خلالها:

1- أتكون التهمة محددة

أن المشرع الجزائري لم يحدد شكلاً معيناً، وإنما اكتفى بتقرير الغاية منها، وهي العلم بالتهمة وأدلتها وبالتالي يجب أن تكون التهمة محددة وواضحة حتى يمكن للمتهم أو الموظف المنسوبة إليه التهمة، من حق الرد على تلك التهم، ويمكنها من تحقيق

¹ - منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 258.

دفاعه، والملاحظ في هذا الصدد أن التهمة غالباً ما تكون غير دقيقة وواضحة كالإخلال بالسير الحسن للمصلحة، أو الإهمال الجسيم بأداء الوظيفة، وهو ما لا تحقق به الغاية من المواجهة.

2- أن تكون المواجهة من طرف الإدارة أو سلطة التعيين على النحو الذي يستشعر معه الموظف أنه بصدد المواجهة

على اختلاف الموظفين من حيث مؤهلاتهم القانونية، والمعرفة التامة بالإجراءات التأديب و لا سيما النقلية، وبالتالي يجب تنبيه الموظف العام إلى التأديب بحقيقة موقفه من خلال تلك المواجهة، ذلك أن البعض يجهل حقيقة وخطورة التهم المنسوبة إليه.

ومن ثم يجب أن تتم مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه على الوجه الذي يكون بعلمه على جميع الأدلة التي أحالته إلى مجال التأديب، حتى يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه.¹

3- أن تكون الأخطاء المنسوبة للموظف شاملة

يجب أن تشمل جميع الأخطاء المنسوبة للموظف العام المحال للمجلس التأديبي وأن تكون كاملة سواء كانت بسيطة أو جسيمة، ولا يقف الأمر عند ما إذا كانت المخالفة جوهرية أو غير ذلك، فهذه المسألة هي نسبية وربما شائكة، فما يكون اليوم غير جوهرية قد يصبح غداً من الأخطاء الجوهرية والعكس صحيحاً.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، 2003، ص 97.

الفرع الثاني : عناصر أعمال مبدأ المواجهة وأثاره

إذا ما تمت مواجهة الموظف العام المتهم كضمانة تأديبية مقررة لصالحه، فإن ذلك يقتضي إحاطته بشكل صريح ومحدد بما ينسب إليه من تهم، وبصورة يستشعر معها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى مجازته في حالة ثبوت ارتكابه للمخالفة، إلا أن ذلك لن يتحقق عمليا إلا بوجود إجراءات معينة يتعين على جهة التحقيق اتخاذها حيال الموظف .

1- استدعاء الموظف العام للتحقيق التأديبي

يعتبر التحقيق التأديبي أمرا وحيويا مع الموظف العام المتهم، أو التي نسبت له مخالفات قد ارتكبها في معمله، فإن على الإدارة أن تبلغ الموظف بأمر الحضور الشخصي للتحقيق معه في جميع المخالفات مع تذكير بكافة الضمانات الممنوحة من طرف القانون له، حتى يتسنى له معرفة ذلك، وذلك من أجل عدم وجود شط أو غموض، ويعتبر عدم استدعاء الموظف للتحقيق معه بعد السماح له بأداء أقواله، وبالتالي يعتبر خرق للقانون العام، وفي هذه الحالة ينعدم تحقيق الدفاع، حيث يعد الأمر في هذه الحالة إخلالا بحق الدفاع المكفول دستوريا، إلا إذا لم ينكر الموظف استدعاؤه للتحقيق معه، ورفض المثول في الوقت والمكان التي تم تحديدهم من طرف سلطة التعيين، فإنه يكون بذلك قد فوت الفرصة على نفسه في الدفاع عن نفسه وإهدار ضمانات أساسية حولها له القانون.¹

¹ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية في المخالفات التأديبية، عمان، 2005، ص177.

هذا ونشير إلى أن استدعاء الموظف يتم إخطاره رسمياً بموعد إجراء التحقيق معه بوقت كاف، حتى يتسنى له لع إعداد دفاعه والأخذ بعين للمسافة التي يبعد على الموظف من مقر التحقيق، وقد حددت النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة وذلك بتبليغ الموظف العام قبل 15 يوماً على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام.¹

وفي حالة تسلم الموظف الاستدعاء أو التكليف بالحضور المثل أمام المجلس التأديبي، وتخلفه عن ذلك بأسباب مرضية، أو أي ظرف أخر منعه من الحضور، فيمكنه أن يطلب من الإدارة تأجيل الجلسة، لكن ليس لفترة طويلة، أما إذا تم التبليغ بشكل قانوني ولم يقدم الموظف للإدارة الأسباب التي منعتة من الحضور، وفي نفس الوقت لم يطلب تأجيل الجلسة، فإن الإجراءات التأديب و لا سيما النقلية تتواصل بشكل عادي ولا تكون مشوبة بأي عيب، ويمكن للمجلس أن ينعقد في غيابه، ولا يعد إجراؤه هذا غير قانوني.

2- إعلام المتهم بالتهمة المنسوبة إليه

من أجل محاكمة عادلة لا بد من إعلام الموظف بالخطأ المنسوبة إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه حيث لا يمكن معاقبته دون إخباره بتلك الأخطاء و إلا تعرض قرار التأديب للإلغاء بسبب التعسف باستعمال السلطة.

¹ - المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 افريل 2004 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس ن المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

وَإِحاطة المتهم بالتهمة معناه توجيه الاتهام للمتهم وسؤاله عن التهمة المنسوبة إليه وإثبات أقواه بشأنها، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده ، وإعطائه الحرية الكاملة في الأدلة بما يشاء من أقوال والحكمة في ذلك هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وإثبات براءته.¹

تمكن الموظف العام من القيام بتحضير الدفاع الذي يدافع عنه ويبراه مناسباً له لأن عدم إحاطة الموظف بالمخالفات الموجهة إليه لن تمنحه الفرصة في إعداد دفاعه²

ولقد نص المشرع الجزائري صراحة على أنه لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماعه العامل المعني، إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانوناً.³

كما نص المرسوم 54/93 في المادة 12 على أن يعلم الموظف المعني كتابياً بالمأخذ المسجلة عليه والعقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعة أجل 15 يوماً لتقديم شروحه كتابياً....⁴

وتضيف المادة 167 من الأمر 03/06 على أنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه.⁵

كما أكد مجلس الدولة في قرار له صادر في 20/04/2004 على أن إجراء استدعاء الموظف في المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع،

1 - عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة مقارنة ماجستير، دار الثقافة للنشر، والتوزيع، عمان، 2005.

2 - المرجع نفسه ، ص 151.

3 - أنظر المادة 64 من المرسوم 302/82 ، المؤرخ في 11/12/1982، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ، ج، العدد 37، سنة 1982.

4 - المرجع نفسه.

5 - أنظر المادة 167 الأمر رقم 03/06، السابق ذكره.

وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل النطق بالعقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام.¹

وعن كيفية إعلان وإعلام الموظف بجميع أخطائه التي نسبت إليه فلم يحدد المشرع الجزائري أي وسيلة معينة في الإعلام والإعلان، وذلك بنصه على أن التبليغ يجب أن يكون ببرقية موصى عليها التي تسلم إلى رئيس المصلحة الذي يرسلها بدوره إلى الموظف الذي يستوجب عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لانعقاد المجلس التأديبي.²

واتضحت صورة لموقف القضاء الجزائري بالنسبة لإعلان القرارات الإدارية الفردية، فقد أستقر قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى على مبدأ وجوب تبليغها

3- اطلاع الموظف على ملفه التأديبي

تقرر هذا الإجراء بنص قانوني صريح وفق المادة 167 من أمر رقم 06-03 إذ يمكن للموظف الاطلاع على كامل ملفه الإداري، وعلى كافة الوثائق والمستندات الملحقة به التي يمكن أن تستخدمها السلطة التأديبية كأساس لمحاكمته تأديبيا، فيتعين على الإدارة إخطار الموظف بهذا الحق في أجل 15 يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، حتى يتسنى له تحضير دفاعه، وطبقا للمادة 169 الفقرة الثانية من نفس الأمر التي نصت على أنه "يحق للموظف أن يستعين بماو مخول أو موظف يختاره بنفسه.³"

¹ - قرار الغرفة الإدارية ، مجلس الدولة، بتاريخ 20/04/2004.

² - المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الأولى، التعليم رقم 07، الصادرة في 07/05/1967 ، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

³ - قرار المحكمة العليا الصادر في 08/04/1989، قضية رقم 54362، المجلة القضائية، وزارة العدل، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد الثالث، ص 165-قرار الغرفة الإدارية.

ويعتبر هذا الإجراء من ضمانات خاصة بالموظف، وجعل هذا الإجراء ركيزة أساسية في المنظومة التأديبية، ومبدأ قانوني عام ابتدعه القضاء الإداري الفرنسي، حيث يجب احترامه ولو لم يكن دون حاجة لنص قانوني.

و لقد توارت عدة أحكام و قرارات في هذا المجال، منها ما قضت به الغرفة الإدارية للمحكمة العليا حيث جاء في قرارها: " من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي، حتى و لو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي، و من ثم فإن القرار الإداري المتضمن نقل الموظف يعد إجراء تأديبيا

مقنع ما دامت الأوضاع الإجرائية المقررة في مجال النقل التلقائي لم تحترم

ونجد أن الأمر 06-03 قد أشار على وجه التحديد أن الاطلاع، يكون على الملف التأديبي، فيكون بذلك قد أستدرك المقود من المدلول العلم لكلمة الملف الذي ورد المرسوم 82-902، وعلى هذا الأساس، فإنه يتوجب على الإدارة أن تمكن الموظف المتهم من الاطلاع على ملفه التأديبي، وهو ما نص عليه المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004 على أنه... يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ التدابير اللازمة، بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي الذي يتضمن من الوثائق التالية:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوب للموظف؛

- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء؛

- نتائج التحقيق التأديبي عند الاقتضاء؛

- تقرير السلطة التي صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.¹

ومن هذا يجب أن يكون الملف كاملا، وأكد المنشور رقم 05 ضرورية الكتابة في إعلام الموظف من أجل الاطلاع على ملفه الذي سيمر على اللجنة المختصة أو اللجنة المتساوية الأعضاء، وحتى تكون جميع الإجراءات الإدارية كاملة على الموظف إيداع طلبا خاصا من أجل الاطلاع على الملف إلى الجهات الإدارية أو السلطة الإدارية التي يكون تحت وصايتها الموظف، وهذا الطلب يكون مكتوبا ومؤشرا من طرف الرئيس الإداري وتعتبر هذه الإجراءات رقابة إدارية.

وعلى هذا الأساس يتوجب على الإدارة أن تقوم باستدعاء من أجل الاطلاع على ملفه التأديبي، مع العلم أن رفض المعني بالأمر إن رفض الاطلاع على ملفه التأديبي لا يوقف الإجراءات التأديب و لا سيما النقل، ضرورة أن يحتوي الملف على كافة الوثائق التي تخص الوضعية الإدارية للموظف، ويجب أن تكون هذه الوثائق مرقمة ومرتببة، إذ أن حجب أو عدم وجود أي وثيقة من الملف لا يمكن استغلالها ضد الموظف، هذا ونشير إلى إن الاطلاع على الملف لا يقتصر فقط حينما يتعلق الأمر بمصلحة الموظف العام، بل يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مصلحة المرفق العام خاصة في حالات النقل. ويمكننا أن الموظف الخاضع للوقف الاحتياطي، لا يخول له القانون حق الاطلاع على الملف التأديبي، لأن الوقف الاحتياطي عن الوظيفة هو إجراء مؤقت ولا يتعلق بعقوبة تأديبية.

¹ - المنشور الوزاري رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، السابق ذكره.

وعلى الرغم من عدم تمكننا من الحصول على أحكام قضائية عديدة في الجزائر في هذا المجال، إلا أن هناك حكما قضائيا صادرا عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 21 أبريل 1990.

ومن هذا يمكننا أن نخلص إلى القول بأن التشريع الجزائري قد حدد خمسة عشر يوما كأجل ممنوح للموظف بقصد الاطلاع على ملفه التأديبي، ابتداء من تاريخ علم الموظف بأن الإدارة ستتجه إلى اتخاذ إجراءات تأديبية ضده، ويتحقق علم الموظف بهذا الإجراء بكافة وسائل النشر كالمصقات والإعلانات داخل مقر الإدارة .

والغاية من تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على ملفه التأديبي هو إعطاء فرصة للعلم بما ينسب إليه من مخالفات، ومن ثم فإن الضمانة المستفاد من مواجهة الموظف بما تنطوي عليه من إعلامه، واستدعائه، وكذا تمكينه من الاطلاع على الملف.

المطلب الثاني: الضمانات الإضافية لصحة قرار لنقل

الفرع الأول: ضمان حق الدفاع

تهدف ضمانة حق الدفاع إلى إظهار الحقيقة وتجنب أي مجال للتعسف بتمكين الموظف من نفي مسؤوليته عما نسب إليه أو على الأقل توفير بعض الظروف التي يمكن أن تخفف تلك المسؤولية على الموظف.

واعتبر هذا الوضع المؤسس الدستوري حق الدفاع حقا دستوريا بمقتضى المادة 33 من التعديل الدستور لسنة 1966¹ وكما تبين كذلك هذا الوضع في المادة 57 من الأمر 133²/66 على هذه الضمانة، إذ جاء فيها: (إن الموظف الذي يمثل أمام اللجنة

¹ - أنظر المادة 33 من دستور 1996.

² - أنظر المادة 57 من الأمر 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، جنرل عدد 46 صادرة في 08/جوان 1966.

المتساوية الأعضاء...يجوز له أن يستفيد بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقد بيانات خطية أو شفاهية، وأن يطلب حضور الشهود) .

وجاء في المادة 129 من المرسوم رقم 59/85¹ (...يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن، إن أقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي، أو يستحضر شهودا، كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه) .

كما نصت المادة 169 من الأمر 03/06²(يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه).

من خلال ما تم تبينه من طرف دستور البلاد وقوانين الوظيفة العمومية منذ ظهورها، نجد أنها تدل على حق الدفاع لأي موظف لديه مسألة تأديبية كالنقل، وهذا الحق له مظاهر متعددة بين الطابع الحضورى وسماع الشهود والاستعانة بمدافع.

ومن الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع، حق الموظف المتهم في طلب سماع أية شهادة يراها مناسبة له وتخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، فله الحق في أن يطلب استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته أمام مجلس التأديب، سواء كان من الموظفين أو من غيرهم حتى يثبت براءته.

إن سماع شهود المتهم هو من مقتضيات الدفاع، مع ملاحظة أن إغفال المحقق أقوال الشهود رأى في تقديره عدم جدوى سؤالهم، أو لهم الاكتفاء بما سبق أن أدلو به من أقوال أمام محقق آخر لا يمكن أن يكون سببا للبطان، وبالتالي فالمحقق له سلطة تقديرية في تحديد من يسمعه

¹ - أنظر المادة 129 من المرسوم الأساسي 59-85 ، السابق ذكره.

² - أنظر المادة رقم 57 من الأمر رقم 03/06 السابق ذكره.

من الشهود، ما لم تكن الشهادة التي أغفلها المحقق تعتبر ذات أهمية في تعديل مجرى مساءلة الموظف، وتعتبر الاستعانة بمدافع حق مكفول للموظف إذ له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه، وهو أكده المشرع بموجب الأمر رقم 03/06 والذي جعل من حق الموظف أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه، وله في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه، أن يلتبس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي تمثيلة من قبل مدافعه،¹ مع ملاحظة أن هذه الحق هو من أهم ضمانات التحقيق والمحاكمة، فرضه المركز الضعيف الذي يحتله الموظف مقارنة بالمركز القوي للإدارة الخصم، صف إلى أن معظم الموظفين تنقصهم الثقافة والمعرفة بالأمور الوظيفية، كما أنهم لا يحسنون في الغالب الاستفادة من فرصة الاطلاع على ملفاتهم واستتباط ما يفيدهم وينفي المسؤولية عنهم أثناء المواجهة التأديبية، فكان لزاماً ومن العدل تمكين الموظف من الاستعانة بمن هو أقدر على هذه المواجهه.

الفرع الثاني: عدم توقيف الموظف العام لمصلحة التحقيق

إن التوقيف ما هو إلا إجراء وقائي تعمد إليه الإدارة خدمة للمصلحة العامة، و بالنظر لخطورته فقد أحاطه المشرع بجملة من الشروط و التي يمكن إيجازها فيما يلي:
أولاً: اقتراف الموظف خطأ جسيماً يحتمل أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة ففي هذه الحالة يوقف هذا الموظف فوراً عن العمل من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، و خلال فترة التوقيف يتقاضى نصف راتبه الرئيسي و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي، و في حالة

¹ - أنظر المادة رقم 168 من الأمر رقم 03/06، السابق ذكره.

اتخاذ اللجنة في حقه عقوبة أقل أو حصل على البراءة أو لم تبت اللجنة في قضيته في مهلة 45 يوم، يسترجع الموظف كامل حقوقه و الجزء الذي خصم من راتبه.¹

أما في المرسوم رقم 59/85 فالموظف الذي يرتكب خطأ مهني جسيم يمكن أن ينجر عنه تسريحه فيوقف فوراً عن العمل و لا يتقاضى راتبه طوال مدة التوقيف ما عدا التعويضات ذات الطابع العائلي، كما يجب أن تسوى وضعيته في أجل شهرين من تاريخ توقيفه، و تعاد إليه حقوقه و يتقاضى كامل راتبه إذا عارضت اللجنة التسريح أو إذا لم تجتمع في الأجل المذكور.

فالمشرع قصر حق الإدارة في توقيف الموظف عن العمل في حالة ارتكابه خطأ من الدرجة الثالثة و الذي قد يؤدي إلى تسريحه، فضلاً على تحديده آجال لا تتجاوز شهرين للبت في قضيته و تماطل الإدارة في ذلك يترتب عنه عودته لمنصبه و تعاد إليه حقوقه و يتقاضى كامل راتبه، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ: 1991/01/13.

ثانياً: ارتكاب الموظف جريمة لا تسمح بإبقائه في منصبه، فحسب المرسوم رقم 59/85 فإذا تعرض موظف إلى متابعة جزائية لارتكابه جريمة لا تسمح بإبقائه في العمل فإنه يوقف على الفور، و يستمر هذا التوقيف إلى غاية صدور حكم نهائي عن الجهات القضائية المختصة، و الإدارة غير مقيدة بآجال معينة، غير أنها ملزمة بأن تدفع له طيلة ستة أشهر مبلغ لا يتجاوز 3/4 المرتب الذي كان يتقاضاه عند توقيفه.²

¹ - أنظر المادة رقم 130 من الأمر رقم 03/06، السابق ذكره.

² - أنظر المادة رقم 130 من المرسوم 59/85، السابق ذكره.

إلا أن هذا المبلغ تم تعديله بموجب الأمر رقم 03/06 و أصبح الراتب الذي يستفيد منه الموظف لا يتعدى النصف خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ التوقيف، كما يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية.¹

¹ - أنظر المادة 131 من المرسوم 59/85، السابق ذكره.

المبحث الثاني: الضمانات اللاحقة لصدور قرار نقل الموظف العام

تمارس الإدارة العامة رقابة على أعمالها بما فيها قراراتها وذلك من ضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وهو ما يعرف بالرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية، وعملية وسلطة إدارية تقوم بها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة في النظام الإداري في الدولة المرؤوسين للوظيفية من أجل تحليلها وفحصها وذلك قصد التأكد من مدى صحتها وسلامتها وشرعيتها وتصحيحها، والعمل على درء ومنع عدم تكرارها، بهدف تحقيق سلامة وصحة وشرعية الأعمال والتصرفات الإدارية فنيا وعمليا وقانونيا بالقدر اللازم لتحقيق الأهداف الإدارية المرسومة، هذه الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها وذلك لمراقبة قرارات النقل التي تصدر عنها وذلك لتحقيق من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها، وهي نشاط إنساني يختفي بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات مركزا على توقيع حدوث خطأ من الأخطاء التي قد يقع فيها الموظفون التابعون للإدارة، مع المحاولة لتجنب من هذه الأخطاء، وتكمن أهمية الرقابة الإدارية من كونها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العلمية الحديثة، إن وجود هذا النوع من الرقابة، من خلال ما أتاحه المشرع من أساليب تتيح بحق الإدارة تقويم أعمالها بنفسها، دون أن يمنع ذلك من اللجوء إلى لجان إدارية من خلال المطالب الموالية:

المطلب الأول : التظلم الإداري ضد القرارات التأديبية بنقل الموظف العام

الفرع الأول تعريف التظلم الإداري ضد قرارات نقل الموظف العام

حيث يعرف التظلم الإداري على أنه: "وسيلة كفلها القانون، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من إجراءات يعتقد في عدم مشروعيته، ويلتمس فيه أن نعيد النظر في قرارها،

الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوؤه إلى الطعن عليه قضائياً.¹

وقد عرف مجلس الدولة الجزائري التظلم على أنه:

"عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لأتباعه، ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاجاً أو التماساً للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلماً مسبقاً أو طعناً إدارياً، يطلب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها². وبالتالي يمكننا تعريف التظلم الإداري على أنه التماس مكتوب يتقدم به صاحب الشأن السلطة الإدارية المختصة يعرب من خلاله على اعتراضه على قرار النقل الصادر ضده وذلك لأجل سحبه أو يمكن تعديله أو يمكن إلغاؤه، من خلال هذه التعريفات السابقة يمكننا استخلاص الغاية من التظلم والمتمثلة في تخفيف العبء عن المحاكم إذ قد تتراجع الإدارة عن رأيها بعد فحصها للتظلم فتجيب المعارض إلى طلبه مما يؤدي بالتالي إلى توليد الخصومة في مهدها فتحقق العدالة بصورة أسرع وأيسر.

وبالتالي فالتظلم يحقق مصلحة كل من الشأن الذي صدر القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام بنقله حيث تغنيه عن اللجوء إلى القضاء، ويمكن استرجاع بعض الحقوق المهضومة لديه مثل النقل.

1 - محمد إبراهيم خير الوكيل ، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2008، ص14.

2- عبد العزيز نويوى، المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها مجلة مجلس الدولة ، العدد الثامن، 2006، ص، 73.

الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري ضد قرارات نقل الموظف العام

ينقسم التظلم الإداري إلى تظلم ولائي رئاسي وهذا محدد الفقه، وذلك بحسب الجهة التي يقدمها إليها، كما قسمه أيضا من حيث الأثر المترتب عليه إلى تظلم اختياري، وتظلم وجوبي:

أنواع التظلم بحسب السلطة المقدم إليها الطعن

حسب ما تم ذكره يمكننا من تقسيمات التظلم الإداري إلى ما يلي:

أ- التظلم أولائي ضد قرارات النقل

يعتبر هذا نوع من أنواع التظلم الذي يتقدم به الموظف العام، صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام ذاته بشكوى وذلك بشكوى بطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره بسحبه أو إلغاءه أو تعديله أو تعديله وذلك حسب السلطة التي يملكها مصدر القرار.

وبالتالي يعتبر التظلم الأولائي من أضعف أنواع التظلمات وذلك لعدم توافر وصف الحيادة واجتماع صفة الخصم والحكم فيمن يتلقى التظلم

وحسب درجة اقتناعها بالادعاءات المقدمة من الموظف، وكذا سير المرفق العام، وقد لا ترد أصلا على الالتماس المقدم من الموظف، وفي هذه الحالة يعد سكوتها رفضها ضمنيا للتظلم.¹

ب- التظلم الرئاسي

وهو الذي " يتم تقديمه لدى الرئيس الإداري الأعلى للشخص الذي قام بإصدار القرار محل الطعن، وذلك من أجل سحب الجزاء أو تعديله عندما

¹ - د/محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1985، ص

تثبت عم مشروعيتها"، ويعتبر التظلم الرئاسي أكثر فاعلية من التظلم الولائي، وذلك لتوفر الحياد في الجهة المقدم إليها الطعن وذلك شرط أن لا يتجاهل الرئيس الإداري الجهة مصدرة القرار، مع العلم أنه فيما يخص تخفيف العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام، أو سحبها، فيجب ألا يتم ذلك إلا إذا كانت مشوبة بخطأ واضح في تطبيق القانون، أو عدم التناسب الصارخ بين الخطأ والعقوبة، أو انعدام التحقيق الإداري المحكم، كما لا يمكن في حالة ما إذا ترتبت عنها حقوق شخصية للغير، وذلك قصد المحافظة على هيبة الإدارة،¹ على أن التظلم الرئاسي قد يكون أكثر فاعلية مقارنة مع التظلم الولائي، نظرا لتوافره على قدر من الحياد وهذا نوعا من القابلية.

ج-التظلم أمام لجنة خاصة

استحدثت المشرع بموجب المادة 13 من المرسوم 58-85 لجنة للطعن في كل وزارة و في كل ولاية والمؤسسات العمومية تختص في إجراءات التأديب و لا سيما النقل الآتية : "لا سيما التسريح و التنزيل و النقل الإلزامي على أن تحدد بمرسوم اختصاصاتها و تشكيلها و تنظيمها و عملها"، و لكن و لعدم صدور هذا المرسوم فإن النصوص الخاصة بلجان التظلم المشار إليها في المرسوم 10-84 هي التي تطبق، و تتكون هذه اللجنة من أعضاء يمثلون الموظفين و أعضاء يمثلون الإدارة بصفة متساوية و قد نصت المادة 24 من مرسوم 10-84 على اختصاصاتها المحددة بالنظر في القرارات المتضمنة عقوبات الدرجة الثالثة وكذلك فيما يخص الإحالة على التقاعد التلقائي و نوه في هذا المجال إلى أن التظلم الإداري جائز فقط في القرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة.²

¹ - د/كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في الجزائر ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2004.

² - أنظر المادة 175 من الأمر رقم 03-06 ، السابق ذكره.

و ذلك في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار بعد أن كانت مدة الطعن محددة بـ 15 يوما بالنسبة للقرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة و نرى أن هذا مرده إلى خطورة التصرف المرتكب الذي يصل حتى إلى **النقل الإجباري** و التسريح الذي يمس بمركز الموظف أما باقي العقوبات من الدرجتين الأولى و الثانية فقد خول اتخاذ قرار العقوبة مبنيا أثره المتمثل في محو كل أثر للعقوبة من الملف المعني.¹

و نتساءل عن هدف من رد الاعتبار المنصوص عليه في التعديل الجديد لقانون الوظيفة العامة، طالما لم يمنح للموظف المقترف لخطأ من الدرجتين الأولى و الثانية في أحقيته للطعن الإداري حتى و لو كانت قليلة الأهمية بالنسبة للأخطاء من الدرجة الثالثة و الرابعة فيبقى لها أثر و مساس بمركز الموظف.

كما نجد أن المشرع في التعديل الأخير لم يتدارك بعض النقائص، فمن جهة نص على وصف آخر للعقوبات أي العقوبات من الدرجة الرابعة دون أن يعيد النظر في اختصاصات لجنة الطعن التي يجب أن ينص القانون المتعلق بسيرها و تنظيمها على هذا النوع من العقوبات.

و من جهة أخرى نجد أن المرسوم 84-10 نص على وجوب أن يتقدم الموظف بتظلمه إلى اللجنة المختصة في مهلة لا تتعدى 15 يوما من تاريخ تبليغه، في حين أن أمر 06-03 قد حددها بشهر واحد من تاريخ التبليغ.

و الجدير بالذكر أن التظلم أمام لجنة الطعن المحدثة بموجب المرسوم 84-10 يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام كما أن للجنة الطعن الإبقاء على العقوبة التأديبية القاضية بنقل

¹ - أنظر المادة 176 من الأمر 06-03، السابق ذكره.

الموظف العام أو تعديلها أو سحبها، ولكن السؤال يطرح فيما إذا كانت لهذه اللجنة سلطة تشديد العقوبة ؟

و الجواب هو أنه لا يوجد نص صريح يخول للجنة التظلم مثل هذه السلطة إلا إذا تقدمت السلطة الرئاسية بتظلم آخر، أما فما يخص تخفيف العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام أو سحبها فلا يتحقق إلا في حالة الخطأ الفاضح في تطبيق القانون أو عدم التناسب بين الخطأ و العقوبة أو انعدام التحقيق الإداري المحكم.¹

و باعتبار التظلم الإداري آخر مرحلة في الضمانات الإدارية وجب أن يتوفر على شروط حتى يعتد به و من بينها أن يكون التظلم من قرار نهائي بنقل موظف عمومي، صدر عن الجهة الإدارية التي قدم لها أو من جهة إدارية تابعة لها رئاسياً، أن يكون التظلم صريح فيما يهدف إليه من تعديل أو سحب أو إلغاء القرار الإداري بحيث تدل عبارته و معاينة على ذلك، فإذا اقتصر التظلم على مجرد معرفة الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره أو طلب المتظلم تأخير تنفيذ فإنه لا يترتب أثره.

¹ - د/كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في الجزائر، ص161.

المطلب الثاني: الطعن القضائي لقرار نقل الموظف العام

ترجع نشأة مبدأ الشرعية إلى مفهوم سياسي يتمثل في حماية الحرية الفردية من سيطرة الدولة، وبالتالي فإن الحقوق الطبيعية التي يتمتع بها الفرد لا تخضع إلا للضوابط والقيود التي رسمها القانون.

إلا أنه يجوز للسلطة أن تتدخل للحد من التصرفات الضارة من خلال نصوص قانونية واضحة، ومن ثم فإن مبدأ الشرعية يمثل على حد فاصلا بين الحرية الطبيعية والسياسية.¹ وهذا المبدأ له قيمة دستورية،² ويقصد بالشرعية في ميدان التجريم والعقاب، أن الشارع وحده هو الذي يقرر أي الأفعال يعد جريمة.

وأنه الذي يحدد العقوبات المقررة لكل منها . ويقتصر دور القاضي على تطبيق نصوص القانون على الوقائع المعروضة عليه دون إضافة أو حذف،³ أما في القانون التأديبي، فإن مبدأ الشرعية يعني تقييد وإلزام السلطة التأديبية بالجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر، بحيث لا تملك سلطة التأديب أن تبعد جزاءات جديدة، فهي محددة سلفا بموجب القانون،⁴ ولا يكفي تقييد سلطة التأديب بالجزاءات المقررة من قبل المشرع، بل يجب عليها أيضا الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء، ومن ثم إذا أرادت سلطة التأديب إنذار الموظف، فلا يجوز استعمال لفظ الإخطار، أو التوبيخ، إذا كانت هذه المصطلحات غير واردة في قائمة الجزاءات، مما يبين مراعاة الدقة في صياغة النصوص

¹ - رفاعي سيد سعيد، تفسير النصوص الجنائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1990، ص 324.

² - أنظر المادة 46 من دستور 1996، السابق ذكره.

³ - رفاعي سيد سعيد، تفسير النصوص الجنائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1990، ص 319، مرجع سابق.

⁴ - د/سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة 1979، ص 504.

واختيار الألفاظ التي لا تحتمل التأويل، وهذا مما ينطوي عليه شكل الجزاء، أما من الناحية الموضوعية، فإن الجزاء لا يمس سوى الحياة الوظيفية للموظف، إذ لا يتعدى هذا الإطار ليشمل مثلاً حرته أو ماله أو المساس بكرامته كتوجيه الإهانات القبولية أو المادية.¹

ومن ثم فإنه لا يترك حرية كبيرة للقاضي بهذا الشأن، وذلك على العكس من العقوبات التأديبية التي يكفي فيها المشرع بتحديد قائمة بالعقوبات فاسحا المجال للسلطة التأديبية لاختيار العقوبة الملائمة للخطأ الإداري المقترف من بين تلك العقوبات.² وهكذا فإن الشرعية، يعد أصلا من أصول النظام التأديبي، إلا أنه يوجد مبدأ آخر يحد من هذا الأصل، ألا وهو مبدأ السلطة التقديرية، بحيث يكون للسلطة التأديبية حرية واسعة في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التأديبية التي حددها القانون. غير أن هذه الحرية المتمثلة في السلطة التقديرية للإدارة تخفي إذا نص القانون على تحديد عقوبة معينة لخطأ تأديبي محدد.

هذا وقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم ينص عليها القانون، وبالتالي فإن الإدارة ملزمة باحترامه، وبناء على ذلك قسم قانون الوظيفة العامة الجزائري الحالي العقوبات التأديبية إلى أربع درجات تبعا لخطورة الأخطاء المرتكبة،³ إلى جانب عقوبة العزل الواردة في المادة 184 من الأمر 03-06 سالف الذكر.

¹ - منصور إبراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 139-140.

² - رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقها وقضاء، دار النهضة العربية 1999، ص128.

³ - أنظر المادة 163 من الأمر 03-06، السابق ذكره.

ونجد أن القضاء الجزائري قد طبق مبدأ الشرعية في العديد من الحالات، كوسيلة لإلغاء القرارات التأديبية غير المشروعة، نظرا لمخالفة القرارات التأديبية لما هو منصوص عليه في القانون .

الفرع الأول: دعوى الإلغاء لقرارات نقل الموظف العام

قام العديد من الفقهاء بتعريف دعوى الإلغاء، حسب وجهات نظر مختلفة لكنها متفقة في الكثير، وقد قام العديد من الدكاترة بتعريف دعوى الإلغاء منها دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة من الأفراد، أو الموظفين العموميين أو الهيئات أمام جهة القضاء الإداري المختص بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية الغير المشروعة.

و هي دعوى الإلغاء هي الوسيلة القانونية التي قررها المشرع للأفراد ذوي المصلحة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية الغير مشروعة، وطلب إلغائها.¹

و يقصد أيضا بدعوى الإلغاء تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري، بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون.²

و تعرف أيضا بأنها الدعوى القضائية العينة أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية، والمصلحة، أمام جهة القضاء الإداري المختص طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع، وتتحصر سلطات القاضي المختص

¹ - د/عمار عوابدي : عملية الرقابة القضائية في أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري الطبعة الثالثة ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص103.

² - د/محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1974، ص 112.

فيها مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعد م الشرعية والحكم بإلغاء القرارات إذا ما تأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجية عامة ومطلقة.¹

أولا : الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء لقرارات نقل الموظف العام

1- لا يحق لغير الموظف المذنب رفع دعوى الإلغاء

فكل موظف صدر ضده قرار تأديبي الحق في طلب إغائه، ذلك أن الإدارة حينما تتخذ قرار تأديبي تعسفيا، تكون قد أعتدت على الموظف للإخلال بالقواعد القانونية التي وضعت لحماية حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وبصفتها الساهر الأول على حسن سير العمل داخل هذه المرافق .

فالقرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام هو :

القرار الإداري الذي تفصح فيه الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح مستهدفة إنزال العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام للموظف الذي أخل بواجباته الوظيفية ويأتي عملا من الأعمال للغير قانونية عليه أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه أو التي يناط بها ويخل في أدائها بالدقة والأمانة المطلوبة،² وبهذا يكون القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام لا يخرج تعريفه عن القرار الإداري باعتباره كل عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية المختصة ويحدث آثار قانونية بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم،³ ونجد

¹ - د/عمار عوابدي : نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص106.

² - يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2005،

³ - د/عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص215.

القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام يتحد معه في أركانه و لا يختلف عنه إلا يختلف عنه اختلافا نسبيا من ناحية ركن الهدف، لأن القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام من خلال التعريف المذكور أعلاه، يستهدف إنزال الجزاء بالموظفين الذين ثبتت إدانتهم في الإخلال بمهامهم الوظيفية، مع أن كل من القرارين الإداري والتأديبي يستهدفان انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقا للصالح العام.

2- يتعين على الموظف الطاعن احترام الشروط الشكلية

والتي تتدرج أهميتها في احترام قاعدة الاختصاص بنوعيه، كما يتعين على الموظف المعني أن يرفع طعنه في الميعاد القانوني حسب ما توضيحه المادتين 829 من قانون.

الإجراءات المدنية والإدارية. حيث يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية أربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي والمادة 830 -يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدر القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه. وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها على الرد خلال شهرين بمثابة قرارا بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ التبليغ، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين المشار إليه في القرار أعلاه، أما في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.¹

¹ - أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 الذي ينظم ويحدد اختصاص مجلس الدولة.

كما تجدر الإشارة إلى شرط المصلحة يعد من الشروط الهامة لقبول دعوى الإلغاء عملاً بالقاعدة القائلة لا دعوى بدون مصلحة.¹

يعتبر شرط المصلحة وجوده في دعوى الإلغاء من مركز صاحب الشأن الطاعن الذي يشكل القرار المطعون فيه مساساً بمركزه القانوني، فالمصلحة في الدعوى هي المنفعة التي تلحق المدعى الطاعن في حالة الاستجابة لطلبه.

أما شرط الصفة فهي أن يكون المتقاضي على علاقة مباشرة بالقرار المطعون فيه. بما أن القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام يعتبر قرار إدارياً، وهذا طبقاً لما صدر مستوفياً وقائماً على أركانه ومتوفراً على شروطه الشكلية،

كان قراراً شرعياً، أما إذا لحقه عيب من عيوب عدم الشرعية، فإنه يجب أن يتعين لعضه لرقابة الإلغاء، على اعتبار أن قضاء الإلغاء يهدف إلى تقرير عدم الشرعية ووجب الحكم بإلغائه وهدم آثاره.²

وتهدف بصورة عامة أن رقابة القضاء رقابة شرعية وقانونية، وليست رقابة ملائمة، لأن القضاء الإداري يراقب مدى سلامة القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام من العيوب التي تؤدي إلى بطلانه وليس له أن يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام للخطأ المهني إلا إذا كان القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة عند استعمال السلطة التأديبية للخطأ المهني، إلا إذا كان القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة عند أعمال السلطة التأديبية سلطتها التقديرية لاختيار العقوبة المناسبة للخطأ المهني.

¹ - سنوقة سائح : الدليل العلمي في إجراءات الدعوى المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة 1992.

² - د/عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 179.

3- الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء لقرارات نقل الموظف العام

ومن هنا يمكن جمع الأسباب أو الوسائل التي تساعد الموظف العام على رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام الذي لحقه، وتتمثل هذه الأسباب في أربعة حالات وهي:

- عيب الاختصاص في قرارات نقل الموظف العام؛

- عيب الشكل والإجراءات في قرارات نقل الموظف العام؛

- عيب انحراف بالسلطة لنقل الموظف العام؛

- عيب مخالفة القانون لنقل الموظف العام.

1- عيب الاختصاص في قرارات نقل الموظف العام

يعتبر عيب الاختصاص أول العيوب، ووجه الإلغاء الوحيد في دعوى تجاوز السلطة، فينط بالمشرع تحديد الاختصاص وعلى الهيئات الإدارية أن تلتزم حدود النص كما وضعه المشرع، وبالتالي لا يجوز الخروج عن قواعد الاختصاص أو الاتفاق على تعديلها.

وعيب الأخصاص إما أن يكون جسيما، فبعد ذلك اغتصاب السلطة، كما لو صدر القرار من غير الموظف المختص، فيكون هنا القرار معيبا عدم الاختصاص المطلق، ويكون في هذه الحالة منعما وعدم الأثر.

كما قد يكون الخروج عن قواعد الاختصاص بدرجة بسيطة، ما يعني أن درجات العيب الذي يلحق القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام تتفاوت، فأحيانا تتحدّر به إلى درجة الانعدام، وأحيانا يفسد القرار، ولكن لا يؤدي به إلى درجة الانعدام، وإنما تبقى له صفة القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام، ليندرج عيب الاختصاص في إحدى الصور:

- عيب الاختصاص المكاني؛

- عيب الاختصاص أزماني؛

- عيب الاختصاص الموضوعي : الذي يقوم على أساس توزيع الاختصاصات داخل الإدارة واعتداء هيئة ما على هيئة أخرى إما أعلى منها كاعتداء، هيئة مرؤوسه على سلطات هيئة عليا، أو اعتداء الهيئة العليا على صلاحيات الهيئة الدنيا، أو أن تعدي سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية موازية أو معادلة لها، كما يدخل ضمن هذا العيب أسلوب التفويض.

نجد المادة 123 من المرسوم رقم 59/85 الاختصاص في المجال التأديبي، والذي يعود للسلطة التي لها صلاحيات التعيين *السلطة الرئاسية* وإن كانت تشاركها في بعض الحالات هيئات أخرى بنصها:

تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين، أو السلطة المخولة، إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية، وتمارس السلطة بعد استشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي.

من خلال هذه المادة نجد سلطة التعيين تتفرد بمفردها في توقيع العقوبة للموظف العام من الدرجة الأولى والثانية، بينما عقوبة الدرجة الثالثة والرابعة فستلزم موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء، كما أعتمد على أسلوب التفويض في الاختصاص.

كما أكدت المادة 162 من الأمر 03/06 : *تتخذ الإجراءات التأديب و لا سيما النقلية السلطة التي لها صلاحيات التعيين وبالتالي يعود الاختصاص للسلطة الرئاسية التي تتفرد بتوقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، في حينها تتم العقوبات

من الدرجة الثالثة والرابعة بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي.¹

2- عيب الشكل والإجراءات في قرارات النقل

الشكل والإجراءات هي مجموعة من الشكليات التي تكون الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة الإدارة في إصدار قراراتها.

ويعتبر الشكل هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري عند صدوره، وهو الإطار الذي تظهر في إرادة الإدارة، وإن كانت القرارات الإدارية لا تنقيد بشكل معين للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة، إلا أن هذا لا يمنع من وجود بعض شكليات على الإدارة الالتزام بها كشكليات تسبب القرار.

والتبليغ، والنشر، وشكليات تحديد تاريخ إصدار القرار، في حين يظهر الإجراء الذي هو تدبير أو إجراء سابق على اتخاذ القرار والتي تدخل في تكوينه وتشكيل محتواه، وهو العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري من لحظة التفكير في إصداره، أي ما قبل صبه في الإطار الذي فيه.

وبالتالي فيجب على مخرج القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام احترام القواعد المنظمة للإجراءات والشكليات التي يمكن أن تعيب قراره فتجعله عرضة للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء المختص.

3- عيب انحراف بالسلطة لنقل الموظفين

لعل أحسن تعبير عن مفهوم هذا الإجراء، ما جاءت به المادة -157 من أمر رقم 03-06 فنجد أن النقل التلقائي يختلف عن النقل الإجباري المنصوص عليه في المادة

¹ - أنظر المادة 165 من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

في 163 من نفس الأمر باعتبار هذا الأخير عقوبة تأديبية مصنفة في الدرجة الثالثة، تتخذ نتيجة خطأ تأديبي ارتكبه الموظف.

على عكس النقل التلقائي الذي هو إجراء أو تدبير داخلي، تلجأ إليه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العام، دون أن تسند في ذلك إلى خطأ تأديبي من الموظف محل النقل، تطبيقاً لنص المادة -158- من نفس الأمر المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة، فيعتبر حق الإدارة في نقل الموظف تلقائياً ليس حقا طليقا من كل قيد ن بل هو مقيد ومشروط بتباعد إجراءات محددة قانوناً، والتي تختلف تماماً عن ال إجراءات التأديب و لا سيما النقلية في النقل الإجباري، لما لها من سلطة عند اتخاذه، عكس إجراءات النقل الإجباري.

وتظهر مشكلة الانحراف بسلطة التأديب في هذه الحالة، أثناء لجوء الإدارة لإجراء النقل للموظف العام ليس بهدف مصلحة المرفق العام، وإنما لهدف تأديب الموظف الأمر يجعل من هذا الإجراء بمثابة عقوبة مقنعة، تحت ستار تنظيم العمل داخل المرفق العام. كما يظهر وجه الانحراف بسلطة التأديب بجلاء، إذا قامت الإدارة بتأديب الموظف العام بإجراء غير ذلك المقرر لها قانوناً في النظام التأديبي، فتجاهل الإدارة للإجراءات التأديب و لا سيما النقلية بلجوتها إلى إجراء النقل التلقائي لتأديب الموظف، يعد انحرافاً ظاهراً بسلطة التأديب، الأمر الذي يمكن الموظف من مواجهة قرار النقل أمام القاضي الإداري تحت تسمية العقوبة المقنعة، كما تستعين الإدارة بإجراء النقل التلقائي، مستهدفة بذلك أغراض شخصية بعيدة عن تلك التي تقرر من أجله هذا الإجراء، كما لو قامت بنقل الموظف إلى منطقة أخرى انتقاماً منه، وهذا ما يتنافى مع طبيعة الهدف من هذا الإجراء. يعتبر القضاء الإداري في الجزائر حديث النشأة عند مقارنته بالقضاء الفرنسي، بحيث كان نظام وحدة القضاء هو المطبق لعقود طويلة من الزمن، فالاختصاص ينظر الطعون

في القرارات التأديبية، كان موزعا بين الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية، وكذا الغرفة الإدارية، بالمحكمة العليا إلا أنه بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 تم استحداث نظام ازدواجية القضاء، وتأسيس هيئات قضائية إدارية جديدة، تمثلت في مجلس الدولة، ومحاكم إدارية، فقد نص الدستور¹ على تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

وتأسيسا على ذلك تم إصدار القانون العضوي رقم 01/98 الخاص بمجلس الدولة⁽²⁾ والقانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.²

4- عيب مخالفة القانون

عيب مخالفة القانون من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعا من الناحية العملية، وأن رقابة القضاء الإداري عليه ليست خارجية كما هو الحال في عيبي الاختصاص والشكل أو الإجراءات، وإنما هي رقابة داخلية تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون، وقد أشار الفقه المصري³ إلى ثلاثة أشكال وأوضاع تظهر فيها صور عيب مخالفة القانون.

المخالفة المباشرة الواضحة للقاعدة القانونية

حيث تقوم الإدارة بتصرفات عمديه صريحة إيجابية لا تتفق مع مقتضيات القواعد القانونية الملزمة لها وذلك بتجاهلها واعتبارها غير موجودة، وكأنها لم تكن، أو تمتنع سلبا عن اتخاذ إجراءات توجيهها تلك القواعد القانونية الملزمة لها بما يؤدي بقرارها

¹ - دستور 28 نوفمبر 1996 مرجع سابق

² - القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الادارية

³ - علي جمعة محارب :التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، 2004.

الايجابي أو السلبي إلى وصفه بعيب مخالفة القانون ويصبح قابلا للطعن بالإلغاء،
كالنقل التلقائي

التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية

قد تعتمد الإدارة إلى تفسير القاعدة القانونية على غير وجه صحيح مع وضوح النص وعدم غموضه، وقد يختلط هنا العيب الخاص بالمحل بعيب الغاية، حيث يتعين البحث عن نية الإدارة وقصدها من وراء هذا التفسير المنحرف المغلوط، فالقاعدة العامة أنه لا وجه لأعمال أدوات التفسير، إلا أنه يكون الغموض وعدم الوضوح يكتفيان النص القانوني، فإن قامت الإدارة بتفسير النص الذي يكتفه الغموض ويلفه عدم الوضوح، فإن الخطأ في التفسير يكون في هذه الحالة مقبولا، وهو الغالب في تطبيقه، في حينها يدخل في التفسير الخاطئ، للحالات التي تحاول الإدارة فيها بالخطأ أن تمد نطاق القاعدة القانونية إلى حالات لا تشملها، مثل إضافة عقوبات تأديبية جديدة غير منصوص قانونيا، وهنا تكون المخالفة لمبدأ لا عقوبة إلا بنص سواء كان جنائيا أو تأديبيا.

الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

شرعية القرار أو عدم شرعيته يتوقف على صحة وقوعها واستخلاصها من أصول ثابتة من مستندات وأوراق تثبت وترتب الأثر عليها، لان المشرع يشترط بذلك تطبيق القاعدة القانونية تحقق واقعة محددة بشروط معينة، فإذا اقتضى المشرع أن يقع من الموظف ما يخل بمقتضيات الوظيفة أو عليها، فان عدم إخلال الموظف بواجباته وظيفته أو الخروج على مقتضياتها لا تتحقق معه الواقعة التي قد ترتب الإدارة عليها العقوبة، ومن هنا يصبح القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام معيبا بمخالفة القانون، وبالتالي يتعين الحكم على هذا القرار بإلغائه.

ومن توضيح أكثر لعيب خرق القانون وجب التطرق الى رقابة السبب ورقابة

المحل

أ - رقابة السبب

وتعني الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث أولاً، فتوحي لرجل الإدارة بإمكان تدخله وإصداره قراره، ومن هذا فإن الرقابة الإدارية تشترك على السبب وعلى الغرض وهي تصب على الوقائع، الأولى وقائع دافعة لإصدار القرار والثانية وقائع محيطة بإصدار القرار، هذا و، القاضي الإداري يراقب الواقعة من حيث شرعيتها ومدى اتفاقها أو تعارضها مع القوانين المتعلقة بها، ذلك أن التكيف هو وصف الواقعة ما إذا كانت تكون خطأ مهنياً يجعل من السلطات التأديبية التحرك لإحداث أثر أو مركز قانوني معين من أجل عقوبة الموظف العام، وبالتالي فإن القاضي الإداري يراقب بدوره صحة تكيف الواقعة، ويراقب مشروعية القاعدة التي تضعها أو تصنعها الإدارة، وهل موافقة للقوانين أو تعرضها، وفي مسائل التأديب يراقب القضاء التكيف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف العام.

ب - رقابة المحل

ويعتبر المحل هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وهو ما يميز العمل الإداري بوصفه عملاً قانونياً عن العمل المادي الذي يكون محله دائماً نتيجة واقعية.

فالقرار الصادر بنقل الموظف من وظيفة الى وظيفة أخرى أو من مكان إلى مكان آخر هو تحقيق سير المرفق العام، وعليه يجب أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً غير مخالفاً للقانون في معناه الواسع.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على قرارات نقل الموظف العام التأديبية

تعتبر القرارات القضائية ضمانا أخرى للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في المجال التأديبي، والحل الأخير بالنسبة للموظف عندما يستنفد كافة الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبو إليه من إلغاء العقوبة المسلطة عليه .

أولا: رقابة مجلس الدولة على قرارات النقل

يختص مجلس الدولة بفحص مشروعية القرارات التأديبية المطعون فيها، ومن ثم النطق بإلغائها إذا كانت غير مشروعة، أو رفض الدعوى إذا كانت تلك القرارات مشروعة، وعليه يكون مجلس الدولة أحيانا كمحكمة أول وآخر درجة، وأحيانا كجهة استئناف، ويختص بالطعون بالنقض.

يختص مجلس الدولة بالنظر في طعون الموظفين التابعين للهيئات والتنظيمات المركزية، تطبيقا لنص المادة 9 من القانون العضوي 02/98 التي نصت على أن يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...

ومن ثم فإن القرارات التأديبية من الدرجة الثالثة كالنقل تحت غطاء العقوبة المقنعة والتي تربط

بأخلاقيات السلطة الإدارية في مواجهة موظفيها، حيث تقوم بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للنيل من الموظف عن طريق خفي غير قانوني، مستخدمة في ذلك إجراءات غير منصوص عليها قانونا، وفي بعض الأحيان إجراءات منصوص عليها، ولكن تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها ومن ثم تكون هذه القرارات خاضعة للطعن فيها مباشرة أمام مجلس الدولة

ثانياً: مجلس الدولة كمحكمة استئناف

يختص مجلس الدولة كمحكمة استئناف بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة ابتدائياً من المحاكم الإدارية، وذلك طبقاً للنص العام الذي جاء في المادة 10 منه والتي نصت على أن *يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وعليه تكون جميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، وحتى الغرف الإدارية التي كانت تفصل في المجال التأديبي قبل إسناد هذا الاختصاص إلى المحاكم الإدارية، من اختصاص مجلس الدولة بالطعن فيها بالاستئناف ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أي على عدم قبول الطعن بالاستئناف أمامه.

ثالثاً: مجلس الدولة كمحكمة نقض

يختص مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض، بنظر الطعون ضد القرارات التأديبية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، والتي يجوز استئنافها، كلجان التأديب المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية على أعضاء المهن التابعة للمنظمات المهنية، وكذا القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، وذلك طبقاً لنص المادة 11 منه التي جاء فيها على أن يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائياً وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

والجدير بالذكر، الى أن مجلس الدولة قد نهج نفس المنهج الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في تمسكه باختصاصه في الطعون المقدمة ضد القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، وذلك بتقديمه مجموعة من الأسباب¹ التي تبرز هذا الموقف، فمن خلال نص المادة 55 من دستور 1996 الذي أعطى للمجلس للقضاء صفة الهيئة التي تسهر على متابعة المسار المهني للقاضي، مما يجعل مجلس الأعلى للقضاء.

رابعا: رقابة المحاكم الإدارية على قرارات النقل

كانت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية هي صاحبة الولاية في النظر في القرارات التأديبية الخاصة بالنقل والقرارات التأديبية الأخرى، إلا أنه بعد استحداث المحاكم الإدارية في ظل نظام ازدواجية القضاء، أصبحت المحاكم الإدارية هي المختصة بنظر كافة المنازعات التي تثور في نطاق الإقليم التابع لها، سواء تعلق الأمر بالإلغاء، أو التعويض، أم بفحص المشروعية

إلا ما سنتنى بنص قانوني، وهذا طبقا لنص المادة الأولى من القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي نصت على أن *تتشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، يحدد عدده واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.

والجدير بالملاحظة، أن قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سالف الذكر، نص على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في المادة 800

¹ - غناي رمضان، موقف مجلس الدولة، من الرقابة على الرقابة التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة ، العدد السادس ، 2005، وما بعدها مؤسسة إدارية مركزية ، والقرارات التي يصدرها في مجال التأديب لها طابع إداري ، وأن إفاء الطابع القضائي عليها من جل تشكيلته من القضاء غير ممكن.

التي جاء فيها المحاكم الإدارية جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، ومن ثم تختص المحاكم الإدارية في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، وهذا ما أكدته المادة 801 التي حددت الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية للفصل في

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: - الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية؛
- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية؛
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية؛

أما المادة 803 فنصت على أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، يحدد طبقاً للمادتين 37 و38 منه، وبالرجوع إلى هذه المواد نجد أنها تنص على أن الاختصاص الإقليمي، يؤول للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، إن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم، أما المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين المادة 804 الفقرة الرابعة.

ونجد أن القاضي الإداري الذي ينظر في دعوى إلغاء العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام، يتمتع بسلطات واسعة في البحث، والتحري بخصوص الشرعية، ولا

يقتصر هذا التحري على القرار موضوع التظلم، ولكن يمتد أيضا إلى الإجراءات المتبعة، فيقوم بالتأكد على ضوء مستندات الملف التأديبي من الأدلة المادية للوقائع، التي أسندت عليها جهة الإدارة، وصحة تكييفها للعقوبة التأديبية التي سلطت على الموظف، وعليه فإن القاضي الإداري، يتمتع بسلطة التكييف القضائي للوقائع، وبإمكانه رفض التقدير الذي أعطته السلطة التأديبية لهذه الوقائع، وبذلك أصبح القاضي الإداري يتأكد من ملائمة القرار المتضمن العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام، بعدما ظل لفترة زمنية طويلة يتوقف دوره فقط على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني.

ويعتبر النقل التلقائي من أبرز تطبيقات العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام في نطاق التأديب، إذ أن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرارات النقل للموظفين الموضوعين تحت تصرفها، طالما استهدفت تحقيق مصلحة المرفق العام بتنظيم العمل داخل جهازها الإداري، وعلى هذا الأساس، يعد النقل التلقائي إجراء أو تدبير داخليا، تلجأ إليه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العام، دون أن تستند في ذلك إلى خطأ تأديبي من الموظف محل النقل، تطبيقا لما جاء في قانون الوظيفة العمومية.¹

وهو بذلك يختلف عن النقل الإجباري المنصوص في نفس الأمر،² باعتبار هذا الأخير عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، تتخذ نتيجة خطأ تأديبي يرتكبه الموظف والجدير بالذكر، أن جهة الإدارة قد تستخدم إجراء النقل بغرض تنظيم العمل بحكم إدارتها للمرفق العام، إلا أنها قد تستهدف في واقع الأمر توقيع عقوبة على الموظف، دون إتباع الإجراءات والضمانات التأديبية، كما هو الشأن في حال اتخاذ قرار النقل بقصد إخفاء الغرض الأصلي.

¹ - أنظر المادة 158 من الأمر رقم 03/06 السابق ذكره.

² - أنظر المادة 163 من الأمر رقم 03-06 السابق ذكره.

ملخص الفصل

تعتبر ضمانات مشروعية القرار الإداري من أقوى أنواع الضمانات في دولة القانون حيث تترتب عليها حماية وحرية الإنسان بصفة عامة، وحماية الموظفين العامين في مواجهة سلطة التأديب بصفة خاصة نظرا للخصائص والمميزات التي تتسم بهذه الرقابة.

إن مشروعية قرارات نقل الموظفين هي أمر ضروري وحتمي، لأنها بمكانتها ودورها في النظام الرقابي في الدولة حماية الموظف العام في مواجهة السلطات الإدارية الرئاسية، ولا سيما حمايته في مواجهة سلطة التأديب.

فبالإضافة إلى الضمانات الإدارية، فإن عملية الرقابية على سلطات الجهات التأديبية هي الضمانة اللاحقة والنهائية لكافة الضمانات القانونية والإدارية لحماية الموظف العام في مواجهة القرارات التأديبية غير المشروعة وغير العادلة من خلال فرض رقابة الإلغاء عن القرارات التأديبية، ونظرا للحيوية التي تلعبها هذه الرقابة وخصائصها الذاتية، فقد نصت كل المواثيق والنصوص القانونية الوطنية والدولية على حق الإنسان والمواطن في تحريك هذه الرقابة ضد أعمال الدولة بصفة عامة وأعمال الإدارة العامة بما في ذلك العقوبات التأديبية التي تسلطها الإدارة على موظفيها بصفة خاصة

في حين أن الرقابة تتميز بالحياد والموضوعية والعدالة والفعالية، نظرا للضمانات والحصانات التي تجوزها، ومنها مبدأ استقلالية القضاء، كما تتميز رقابة القضاء المقررة للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب بالقوة والفاعلية لأن هذا القضاء يتسم بالمشروعية والعدالة القانونية، التي تسترجع حقوق الموظف الضائعة والمسلطة عليه إذا كانت غير شرعية.

خاتمة

الخاتمة

حاولت من خلال ما سبق تناوله في هذا البحث حول النظام القانوني للنقل في التشريع الجزائري ، حيث تم التطرق إلى ماهية النقل ، أنواعه وحالته من حيث النقل المكاني والنقل الإجباري والشروط الخاصة به ، والأسباب الخاصة ، مبرزاً بذلك السلطة المختصة لهذا الاختصاص وهي سلطة التعيين في كل مؤسسة عمومية ، كما تم التطرق إلى دور الضمانات المشروعية لقرارات نقل الموظف العام، كما ذكرنا في بحثنا هذا:

- التأكد من انجاز الأهداف وفقاً للخطة الموضوعية
 - التحقق من صحة التصرفات الإدارية أثناء التنفيذ
 - التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ
 - أن يكون الهدف من النقل تحقيقاً للمصلحة العامة
 - ألا يفوت النقل دور الموظف في الترقية
 - وجود تناسب بين الوظيفة المنقولة للموظف والوظيفة المنقول إليها
 - ألا يكون قرار النقل مخيفاً لجزاء مقنعا
 - أن يصدر قرار النقل من السلطة المختصة
- و فوق كل هذا منحت له ضمانات قضائية وتظهر في دعوى الإلغاء والتعويض، التي يرفعها الموظف أمام محاكم القضاء الإداري ضد قرار النقل الصادر عن الإدارة ، لاحتمال أن تسعى هذه الأخيرة من وراء النقل إلى معاقبة الموظف كوسيلة مقنعة لتأديبه ، وإذا كانت سلطة التأديب لسيادة النظام داخل المرفق ، فإنها في غاية الخطورة إذا أسيء استخدامها.

وعلى الرغم من تحديد المشرع لمختلف الإجراءات التي تنظم عمل وصلاحيات الإدارة اتجاه موظفيه إلا أن هذه الأخيرة تتحرف أحيانا في استخدامها لسلطتها لما يتمتع به من حق الملائمة في التصرف وفقا للحالات التي تتعرض لها ، لذا استوجب كما ذكرنا على المشرع إيراد وتبين ضمانات من أجل حماية الموظف ، إذا ما تعرض للتأديب في الجانب القضائي ، تمثلت في رفع دعوى الإلغاء والتعويض ، إضافة للضمانات الإدارية ، وإضافة لذلك أحيط الموظف بضمانات أخرى قبل ، أثناء وبعد المساءلة ويظهر في هذه الضمانات تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي في حق الدفاع.

الاقتراحات

- يجب احترام الإجراءات الإدارية الخاصة بعملية النقل .
- إلزامية عرض الملف الإداري للموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها قبل اتخاذ هذا الإجراء
- تجنب عملية النقل بكثرة للموظفين ، وهذا يخفف من المصاريف الخاصة بالنقل والإيواء والأكل والتنقل وغيرها والتي تتحمل الدولة مسؤوليتها.
- إن النقل المباشر في قطاع الوظيفة العمومية ، قد يؤدي إلى تبني قرارات بعيدة عن الواقع ، فالاستلهاج من نجاحات القطاعات الأخرى شيء جميل ، لكنه من الخطأ الفادح تطبيق تلك التجارب ، وإن كانت ناجحة ، دون احترام خصوصيات قطاع الوظيفة العمومية لأنها تختلف عن القطاعات الأخرى.
- يمكن القول أن مواجهة عيب الانحراف بالسلطة تقتضي تدخلا تشريعا بتسيير وسائل إثبات هذا العيب لمساعدة المدعى على الاضطلاع بدوره في إثباته، وهذا ما يؤدي إلى سرعة الكشف عن الانحراف بالسلطة

-واری شخصيا ضرورة تحلي الموظفين بروح المسؤولية وسعيهم للوقوف في وجه أعمال الإدارة المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ، لحماية حقوقهم وإعلاء لمبدأ المشروعية ، وذلك من خلال الطعن فيها أمام القضاء الجزائري، وفي كل كبت لجماح الإدارة وجعلها تراجع قراراتها خوفا من إلغائها.

-إضافة لضرورة توجيه الدراسات الأكاديمية في الجامعات الجزائرية على تناول مختلف جوانب ، هذا العيب من أجل وضع حدود له تتمثل في الضمانات الإدارية والقضائية التي تمنح للإفراد بصفة عامة والموظفين بصفة خاصة ، وذلك من خلال برمجتها في المجالس العلمية لكليات الحقوق المختلفة ، كرسائل ومذكرات التخرج في الدراسات العليا لأجل الإحاطة بهذا العيب وفق خصوصية القانون الجزائري.

-إقامة جهاز للتحقيق الإداري مستقل عن السلطة الرئاسية مهمته التحقيق في الأخطاء المنسوبة للموظف ابتداء الدرجة الثانية ، هذا الجهاز يتكون من موظفين يتمتعون بتجربة مهنية معتبرة في المصالح المختلفة التابعة للوظيفة العمومية ويحملون شهادات في التعليم العالي على الأقل في العلوم الإدارية والقانونية

-إقامة محاكم تأديبية متخصصة تتكون من قضاة يختارون من بين الموظفين الذين لهم تجربة هامة في المصالح الإدارية المختلفة ويتمتعون بمستوى علمي لا يقل عن شهادة الليسانس.

هذا ونلفت الانتباه إلى أنه يتعين على قوانين الوظيفة العمومية العامة أن تمتاز بالوضوح وأن ينص صراحة على المبادئ التالية:

-عدم الجمع بين أكثر من عقوبة

-عدم السماح للإدارة بالاحتفاظ بالوثائق الإدارية التي استعملت في تحريك الدعوى التأديبية .

خاتمة

-السماح للموظف بالحصول على نسخة من الملف التأديبي.
-وضع قواعد أكثر في مجال النقل الوظيفي لحماية الموظف ، في هذه الوضعية ،
خاصة فيما يتعلق بالنقل الإجباري للمصلحة العامة ، الذي كثيرا ما تستعمله الإدارة
كوسيلة مقنعة بهدف توقيع عقوبات على الموظفين.

فائدة الصلاة والصيام

قائمة المراجع والمصادر

1- الكتب

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 2- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية.
- 3- رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقها وقضاء، دار النهضة العربية 1999.
- 4- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 5- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة 1979.
- 6- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، 2003
- 8- عصام نعمت إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009.
- 9- علي جمعة محارب :التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، 2004.

- 10- عمار حسين حسن 1414هـ، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس العامة والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية
- 11- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية في أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري الطبعة الثالثة ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 12- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 13- كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في الجزائر ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2004.
- 14- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1983.
- 15- مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات مصر، 2004.
- 16- محمد إبراهيم خير الوكيل ، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2008.
- 17- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- 18- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة على التشريع الجزائري، ديوان دار النشر، 1992.
- 19- محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، 1989، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

20- محمد سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة 1985.

21- محمد سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1974.

22- محمد فؤاد مهنا، **الوجيز في القانون الإداري**، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1983.

23- محمد ماجد ياقوت، **أصول التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية في المخلفات التأديبية**، عمان، 2005.

24- محمد ماجد ياقوت، **شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص**، منشأة المعارف الاسكندرية، 2004.

25- مصطفى أبو زيد فهمي، **الوسيط في القانون الإداري**، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية.

26- منصور إبراهيم العنوم ، **المسؤولية التأديبية للموظف العام** ، دراسة مقارنة ، مطبعة الشرق.

27- نواف كعنان، **القانون الإداري**، ك 2 ن دار الثقافة ط1، الإصدار الخامس، 2007.

2- المقالات والمجلات

1- سنوقة سائح، **الدليل العلمي في إجراءات الدعوى المدنية** ،دار النهضة العربية ،القاهرة 1992.

2- غناي رمضان، **موقف مجلس الدولة، من الرقابة على الرقابة التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء**، مجلة مجلس الدولة ، العدد السادس ، 2005، وما بعدها

مؤسسة إدارية مركزية ، والقرارات التي يصدرها في مجال التأديب لها طابع إداري ، وأن إفاء الطابع القضائي عليها من جل تشكيلته من القضاء غير ممكن.

3- عبد العزيز نويوى، المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها مجلة مجلس الدولة ، العدد الثامن، 2006 .

4- خديجة عبد السلام، دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضي والإدارة، مجلة الفقه والقانون، العدد 17 مارس 2014

5- محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، نقلا عن المقالة، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء العراقي الحديثة، بشأنه (دراسة مقارنة).

3- الرسائل الجامعية

1- رسائل الدكتوراه

1- رفاعي سيد سعيد، تفسير النصوص الجنائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1990 .

2- يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة دكتوراه ، جامعة الجزائر، 2005.

3- بوجابر عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2011

2- رسائل الماجستير

1- عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة مقارنة ماجستير، دار الثقافة للنشر، والتوزيع، عمان، 2005.

2- وهابي بن رمضان، التفسير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

3- النصوص القانونية

1- دستور 1996.

النصوص التنظيمية

- 1- قانون البلدية رقم 80/90 المؤرخة في 1980/04/07.
- 2- القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية
- 3- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 الذي ينظم ويحدد اختصاص مجلس الدولة.
- 4- الأمر 133-66، المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر عدد 46 صادرة بتاريخ 08 جوان 1966.
- 5- الأمر 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جنرل عدد 46 صادرة في 08/جوان 1966.
- 6- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 2006/07/16.

النصوص التشريعية

- 1- المرسوم رقم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، ج، ر، عدد 46 صادرة في 08 جوان 1966.
- 2- المرسوم 302/82، المؤرخ في 1982/12/11، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج، ر، العدد 37، سنة 1982.
- 3- المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
- 4- المرسوم رقم 99/90 الصادر في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة.

3-التعليمات والمناشير الوزارية

1- المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الأولى، التعليمات رقم 07، الصادرة في 1967/05/07 ، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

2- المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 افريل 2004 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العامة المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس ن المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

القرارات القضائية

1- قرار الغرفة الإدارية، مجلس الدولة، بتاريخ 20/04/2004.

الملاحق

الفهرس

الصفحة	المحتوى
-	الإهداء
01	مقدمة
الفصل الأول : ماهية نقل الموظف العام	
07	المبحث الأول : مفهوم نقل الموظف العام
07	المطلب الأول : تعريف نقل الموظف العام
07	الفرع الأول: مدلول نقل الموظف العام ومبرراته
10	الفرع الثاني : تميز نقل الموظف العام عن المفاهيم المشابهة له
13	المطلب الثاني: أنواع وشروط نقل الموظف العام
13	الفرع الأول : أنواع نقل الموظف العام
16	الفرع الثاني: شروط نقل الموظف العام
20	المبحث الثاني: كفاءات نقل الموظف العام
20	المطلب الأول : السلطة المختصة لنقل الموظف العام
20	الفرع الأول : تحديد السلطة المختصة لنقل الموظف العام
27	الفرع الثاني: الأداة القانونية لنقل الموظف العام
34	المطلب الثاني : إجراءات نقل الموظف العام
34	الفرع الأول الإجراءات العامة
36	الفرع الثاني : إجراءات نقل الموظف العام في حالة تأديبية

الفصل الثاني : ضمانات مشروعية قرارات نقل الموظف العام

47	المبحث الأول: الضمانات السابقة لصدور قرار النقل
47	المطلب الأول : مبدأ مواجهة الموظف العام
47	الفرع الأول : تعريف مبدأ المواجهة
51	الفرع الثاني : عناصر أعمال مبدأ المواجهة وآثاره
57	المطلب الثاني : الضمانات الإضافية لنقل الموظف العام
57	الفرع الأول: ضمان حق الدفاع
59	الفرع الثاني : عدم توقيف الموظف العام إلا لمصلحة التحقيق
62	المبحث الثاني : الضمانات اللاحقة لصدور قرار النقل
62	المطلب الأول : التظلم الإداري ضد قرارات تأديبية لنقل الموظف العام
62	الفرع الأول : تعريفه التظلم الإداري ضد قرارات نقل الموظف العام
64	الفرع الثاني : أنواع التظلم الإداري ضد قرارات نقل الموظف العام
68	المطلب الثاني : الطعن القضائي لقرار نقل الموظف العام
70	الفرع الأول دعوى الإلغاء لقرارات نقل الموظف العام
81	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرارات نقل الموظف العام التأديبية
87	خاتمة
-	قائمة المراجع والمصادر
-	الفهرس