

الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين وواقع العقوبة المقنعة

Judicial oversight of the administration's discretionary power to transfer employees and the reality of the disguised penalty.

سناء نجاح SANAE NAJAH

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

ملخص:

تندرج قرارات نقل الموظفين ضمن اختصاصات السلطة التقديرية للإدارة، التي لا تخول للموظف إمكانية التمسك بوجود حق مكتسب في البقاء في وظيفة ما بعينها، نظرا لكون العلاقة التي تربطه بالإدارة علاقة نظامية. غير أن تلك القرارات يجب ألا تنصرف عن تحقيق المصلحة العامة، وألا ترمي من ورائها تنفيذ عقوبة تأديبية مقنعة في حق الموظف بنقله إما مكانياً أو نوعياً، وإلا ستخضع للرقابة القضائية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية للإدارة - نقل الموظفين - القضاء - المصلحة العامة - عقوبة تأديبية.

summary :

Decisions to transfer employees fall within the discretionary powers of management, which does not entitle employees to claim an acquired right to remain in a particular position, given that their relationship with management is a formal one.

However, such decisions must not deviate from the public interest and must not be intended to impose a disciplinary penalty on the employee by transferring them either geographically or functionally, otherwise they will be subject to judicial review.

Keywords : Administrative discretion - Employee transfer - Judiciary - Public interest - Disciplinary penalty.

مقدمة:

مما لا شك فيه أن للوظيفة العمومية مكانة مهمة داخل دول العالم، وهو ما تجسده من خلال تسيير مختلف المرافق العامة التي تزود المواطنين بكل ما يحتاجونه من خدمات غالباً ما تكون أساسية للحياة. ونظراً لتلك الاعتبارات فإن المرافق العامة تخضع لمجموعة من المبادئ في مقدمتها السير بانتظام واضطراراً، وهو ما يستدعي بالموازاة مع ذلك اختيار أكفأ الموظفين العموميين، نظراً لاعتبار هذا الأخير الذي يعد الحجر الأساس لممارسة الدولة لمختلف أنشطتها.

ونظراً لهذه المكانة الهامة التي يتمتع بها الموظف العام فقد عرف تحديد مفهومه وطبيعة العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة جدلاً كبير بين فقهاء القانون الإداري.¹

فبالرجوع إلى التشريع الفرنسي² نجد أنه لم يضع تعريفاً مباشراً للموظف العام، وإنما عرفه بطريقة غير مباشرة عندما حدد مجال تطبيق قانون الخدمة المدنية الأخير في المادة (2) من القانون رقم (16/84) الصادر في قانون (1984/1/11).³ حيث يبين لنا من نص المادة المشار إليه أن المشرع الفرنسي قام بتحديد الأشخاص المشمولين بمظلة قانون التوظيف العام والذي تطبق عليه أحكامه على الموظف العام، ولهذا جاء النص ليبين العناصر الواجب توافرها في الشخص لاعتباره موظفاً عاماً، وهي الوظيفة الدائمة والخدمة في مرفق إداري عام⁴، وهي ذات العناصر التي جرى الفقه والقضاء في فرنسا على اعتبارها عناصر أساسية يجب توفرها في الشخص لاعتباره موظفاً عاماً⁵.

وإن كانت مكانة وطبيعة علاقة الموظف بالإدارة كانت محل جدل فقهي، إلا أن المشرع المغربي استقر على تكييفها بأنها علاقة قانونية ونظامية⁶، فالوضعية النظامية للموظف تشكل الطريق المثلى التي استقر عليها المشرع لتنظيم مركزه القانوني، لذلك فالقانون هو من يتكفل بتحديد المركز القانوني للموظف ويحدد حقوقه وواجباته التي يستمد منها من النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للوظيفة، إضافة إلى إمكانية تعديل هذا المركز القانوني من طرف السلطة المختصة تحقيقاً للمصلحة العامة، دون انتظار موافقة الموظف أو احتجاجه بفكرة الحقوق المكتسبة.⁷

¹ - سوداني نورالدين، الموظف العام وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15 / العدد الأول، 2022، ص: 1001.

² - محمد عبد الله الشوابكة، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع العماني: دراسة تحليلية مقارنة، ص: 50-53.

³ - منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق عمان الاردن، ط 1984، ص 10.

⁴ - نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان-الاردن، طبعة 2007، ص: 21.

⁵ - علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، الطبعة الأولى 1984، ص: 134.

⁶ - ينص الفصل 3 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية على أن: (الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة).

للمزيد من التفصيل: عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى 2002، ص: 36.

⁷ - فاضلي سيد علي، تكييف علاقة الموظف بالإدارة العمومية في التشريع الجزائري، المجلد الثامن، العدد الثاني، السنة جوان 2023، ص: 955.

لقد أثار الموظف العام، في مختلف حالاته اهتمام الدراسات القانونية منذ عدة عقود وفي كل الدول، ومن ذلك ما يتعلق بقرارات نقل الموظفين، وهو ما تناوله مجموعة من الباحثين في كل من مصر والأردن والجزائر وليبيا والمغرب¹.

ولا شك في أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقرير نقل موظفيها خدمة للمصلحة العامة، وتحقيقاً للغاية المخصصة من النقل، وهي حسن تنظيم المرفق بإعادة توزيع العاملين من حين إلى آخر على أقسامها المختلفة، بما يضمن حسن سيرها بانتظام واضطراد بما يحقق تلك الغاية، إلا أن سلطة الإدارة التقديرية من حيث لجوئها إلى نقل الموظفين تتحول إلى سلطة مقيدة بالضوابط النظامية عندما تقرر استخدام هذه الآلية.

وحيث إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة نظامية، فيظل مركز الموظف مركزاً قانونياً يجوز تغييره في أي وقت وفق مقتضيات المصلحة العامة، غير أن هذه القرارات المتعلقة بنقل أو انتقال الموظفين تندرج في إطار السلطة التقديرية المخولة للإدارة، وهو ما لا يمكن معه لموظف أن يتمسك بوجود حق مكتسب في البقاء في وظيفة ما بعينها أو مكان آخر، ما دامت المصلحة العامة تستوجب ذلك، مما يجعل قرارات النقل في مجال الوظيفة العمومية تعتبر من اختصاصات السلطة التقديرية للإدارة، ولا يجوز لمحكمة النقض فرض رقابتها عليها.

علماً أن هذا القرار المتخذ من طرف الإدارة يتعين وجوباً أن تنصرف نيتها وغايتها من ورائه إلى تحقيق المصلحة العامة، وضمن سير المرفق العام بانتظام، دون أن تكون غايتها في نقل الموظف مكانياً أو نوعياً عقوبة تأديبية مقنعة².

إن أهمية التطرق لموضوع "السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين وواقع العقوبة المقنعة"، تبرز من خلال الأهمية التي يكتسبها الموظف العام باعتباره محور التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة للدولة، فهو يقوم بدور فعال من خلال إدارة المرافق التابعة لها وتقديم الخدمات العمومية، حتى أصبح هذا الموظف اليوم المرأة التي تعكس صورتها، لهذا عملت مختلف الأنظمة القانونية على إيجاد قوانين تنظم شؤون الموظفين العموميين، وتهتم بحياتهم المهنية من بداية الولوج إلى عالم الوظيفة إلى غاية انقطاع العلاقة الوظيفية بينهم وبين الإدارة، ومن أجل قيام الموظف بواجباته على أكمل وجه نصت قوانين وتشريعات الوظيفة العمومية لمختلف الدول على حقوق الموظفين من جهة، وواجباتهم من جهة أخرى، كما عملت على تنظيم المتابعات التأديبية في حالة الخروج عن هذه القوانين وعلى مقتضيات الوظيفة العمومية، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال وتحت أي مبرر نقل الموظف بغرض آخر غير المصلحة العامة، بل حتى هذه الأخيرة يتعين أن تكون معللة ولا تتسم بالانحراف في استعمال السلطة.

¹ - محمد الأعرج، السلطة التقديرية للإدارة في مجال نقل الموظفين تعليق على الحكم القضائي الصادر من المحكمة الإدارية بوجدة، رقم 67-95 ملف رقم 32/95، الصادر بتاريخ 1995/7/12، قضية عبد الله النهاري ضد رئيس غرفة الصناعة التقليدية بولاية وجدة، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، 2000، العدد الثاني ص: 129-138.

- محمد بوكطب، الأمن القضائي من خلال رقابة المشروعية والملاءمة على قرارات النقل في الوظيفة العمومية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية 2016، العدد 46، ص: 251-296.

² - علاء الدين حمدان، حسين طلال، سلطة الإدارة التقديرية وأثرها في نقل الموظف العام، مجلة الباحث للعلوم القانونية، مجلد 2، العدد 1، 2021.

ومن خلال ما تقدم تثار إشكالية رئيسية مفادها إلى أي حد شكلت الرقابة القضائية على قرارات نقل الموظفين للانحراف في استعمال السلطة بردع تصرفات رجل الإدارة التعسفية تحت ذريعة المصلحة العامة؟ وحتى تتم الإجابة على الإشكالية محل البحث تم نهج خطة من مبحثين، حيث تضمن المبحث الأول أنواع قرارات نقل الموظفين وضمانات تنفيذها أما المبحث الثاني فقد عالج نقل الموظف بين شرعية القرار وواقع العقوبات المقررة من خلال قراءة في القرارات الصادرة عن محكمة النقض، وذلك وفق التصميم التالي:

المبحث الأول: أنواع قرارات نقل الموظفين وضمانات تنفيذها

المبحث الثاني: نقل الموظف بين شرعية القرار وواقع العقوبات المقررة، قراءة في القرارات الصادرة عن محكمة

النقض

المبحث الأول: أنواع قرارات نقل الموظفين وضمانات تنفيذها

تستند الإدارة العمومية في الدولة في سبيل أداء وظائفها، وتقديم الخدمة العامة إلى العديد من الوسائل، ومن هذه الوسائل ما يعرف بالموارد البشرية، التي تتمثل في الموظفين العموميين، فالدولة تمارس نشاطها سواء المرفقي أو الضبطي من خلال الموظف العام، ومن هنا يأتي التلازم بين الموظف العام والنشاط الإداري، فالموظف يعتبر أحد العناصر الرئيسية والضرورية لممارسة الإدارة نشاطها تحقيقاً للسياسة العامة للدولة.

وقد عاجلت التشريعات الوظيفية على اختلافها وتنوعها الحياة الوظيفية للموظف العام منذ إصدار قرار التعيين حتى انتهاء خدمة الموظف العام سواء بقرار إداري، أو حكماً بقوة القانون، وذلك لكون العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة نظامية يحكمها القانون¹.

وحيث إن الوظيفة العامة تعد أهم القطاعات الرئيسية في تنفيذ نشاطات الدولة في جميع الميادين، من خلال تسيير المرافق وتقديم الخدمات لجمهور المنتفعين منها، إضافة إلى كونها مظهر من مظاهر السيادة وسلطة الدولة، فالموظف يظل هو الأداة الرئيسية لتحقيق ذلك، لهذا تكمن أهمية إحاطة المركز القانوني للموظف بنظام قانوني يضمن فعاليته ويمكنه من القيام بمهامه، بدلا من مواجهته دوماً بوجود مصلحة عامة لنقل من وظيفة إلى أخرى داخل أو خارج الإدارة التي ينتمي إليها.

لأجله، سنخرج في هذا المبحث على كل من أنواع القرارات الصادرة بنقل الموظف (المطلب الأول) على أن نرصد أهم ضمانات تنفيذ هذه القرارات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أنواع قرارات النقل الصادرة في مجال الوظيفة العمومية

¹ - عبد الله خلف الرقاد، أثر الحكم الجزائي في إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، العدد 4 أكتوبر 2019.

إن التطرق لموضوع نقل الموضوع الموظفين يتطلب التعرّيج على أهم أنواع النقل سواء منها العادي أو التأديبي أو التلقائي، وهو ما سيتم التعرّيج عليه في الفقرات الثلاث أدناه

الفقرة الأولى: النقل العادي

يتم هذا النقل بناء على طلب الموظف العام ورغبته، ويتم بواسطة قرار من السلطة المختصة مع مراعاة ضرورة المصلحة. غير أن طلب النقل في هذه الحالة لا ينتج أثره تلقائياً، بل يبقى رهيناً بموافقة الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في هذا المجال، فالأصل أن النقل الوظيفي يدخل في نطاق السلطة الرئاسية، فهي المعينة بذلك بما يحقق حسن سير المرفق القائمة عليه.

الفقرة الثانية: النقل التلقائي

يتم النقل في هذه الحالة بشكل تلقائي لضرورة المصلحة، وهو نقل إجباري تقرره السلطة المختصة بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ويكون رأي اللجنة إجبارياً أي يجب على الإدارة أن تأخذ به، فإذا قامت الإدارة باتخاذ قرار نقل الموظف المعين دون أخذ رأي اللجنة المتساوية للأعضاء، فهي ملزمة بعد ذلك بإخطار تلك اللجنة التي تصدر رأياً ملزماً للإدارة إما بالموافقة على قرار النقل أو رفضه، وفي هذه الحالة الأخيرة على الإدارة أن تسحب قرارها وترجع الموظف إلى مكانه الأصلي. مما يجعل النقل التلقائي مجرد تدبير داخلي تتخذه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العام، دون صدور أي خطأ تأديبي من جانب الموظف الذي صدر في مواجهته قرار النقل.

الفقرة الثالثة: النقل التأديبي

يعد النقل الإجباري بمفهوم القانون هو عقوبة تأديبية تتخذها السلطة المختصة نتيجة خطأ تأديبي ارتكبه الموظف العام. ولقد أجازت على مستوى التشريع المقارن العديد من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية النقل التلقائي للموظف العام لدواعي المصلحة العامة، وأقرت النقل التأديبي كجزاء، يقع على الموظف الذي ارتكب خطأً وظيفياً، من هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال القانون الفرنسي¹.

المطلب الثاني: تجليات السلطة التقديرية للإدارة في تنفيذ قرارات نقل الموظفين

لا يكفي أن يتمتع قرار النقل بقرينة الصحة والسلامة المفترضة في القرارات الإدارية بشكل عام، ولكنه يقترن أيضاً بوجوب تنفيذه وعدم ترك الخيار للموظف في عدم تنفيذه، كما أنه على الموظف المعارض على قرار نقله أن ينفذ القرار، ثم يعترض عليه إدارياً أو قضائياً إن لزم الأمر، وتأكيداً لضمان تنفيذ النقل، فإن الأصل أن دعوى إلغاء قرار النقل لا توقف تنفيذه.

الفقرة الأولى: ضمانات تنفيذ قرار النقل

أولاً: وجوب تنفيذ قرار النقل:

قرار النقل، كغيره من القرارات الإدارية، يتمتع بقرينة الصحة والسلامة. وهذه القرينة هامة في تحقيق مبدأ استمرارية المرافق العامة، فالأصل أن الموظف لا يمكنه أن يتمسك بالحق في عدم النقل، حيث أنه لا يوجد حق وظيفي اسمه "عدم النقل".

¹ - صديقي نبيلة، نقل الموظف بين التأديب المقنع والإجراء التنظيمي، ص: 62-65.

وكما أنه ليس للموظف الادعاء بحق مكتسب في الوظيفة التي عين فيها أول مرة، فهو ليس له أيضا حق الاعتراض على نقله من وظيفة إلى أخرى¹، ذلك أن "الأصل المستقر عليه أن الموظف للوظيفة وليس العكس"².

ثانيا: الأصل أن دعوى إلغاء قرار النقل لا توقف تنفيذه:

إن الأصل المقرر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية أنها لا توقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه³، وهذا أصل مقرر في القضاء الإداري المغربي والمقارن أيضا، ويستند إلى أن النشاط الإداري إذا كان قائما في الغالب على القرارات الإدارية، فإن وقف تنفيذها بمجرد رفع دعوى الإلغاء سيؤدي إلى غل يد الإدارة وشل أنشطتها⁴، إلا أنه من ناحية أخرى، إذا طبقنا هذا الأصل في جميع الأحوال وبدون استثناء ستعتمد الفائدة المرجوة لدعوى الإلغاء، لذلك يمكن استثناء وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية.

الفقرة الثانية: عناصر السلطة التقديرية في العمل الإداري .

تحتوي السلطة التقديرية للأعمال الإدارية على عنصرين هامين وهما:

أولاً: العنصر الشخصي

مما لا شك فيه أن للإدارة حرية مشروطة لممارسة اختصاصاتها ونشاطها، والعنصر الشخصي المرتبط بالسلطة التقديرية في العمل الإداري يترك للإدارة القدر الكافي من الحرية لاتخاذ التدابير بحرية مطلقة متصلة من كل قيد أو نص في القانون. وذلك بعلّة أن عدم تقييد الإدارة في تصرفاتها يتيح إمكانية ممارسة الوظيفة الإدارية بأرحية اعتمادا على التشبث بروح الابتكار والإبداع.

أولاً: العنصر الموضوعي

وهو مرتبط بتقدير ملاءمة الإجراء مع مقتضيات المصلحة العامة، بحيث يترك للإدارة اختيار الإجراء الأكثر ملاءمة من بين الإجراءات المشروعة المسموح لها اتخاذها، أي فكرة السلطة التقديرية تركز في مجملها على عنصر الملاءمة، وهو ما دفع غالبية الفقه إلى الربط بين السلطة التقديرية والملاءمة⁵

وتجدر الإشارة إلى أن ممارسة الإدارة لاختصاصها التقديري في نقل الموظفين، لا يعني إعدام مبدأ المشروعية، بل يعني تحول الرقابة القضائية للعمل الإداري من رقابة مشروعية إلى رقابة الملاءمة، حيث يبحث القاضي ويتأكد من كون تدخل الإدارة أو

¹ - عادل الطبطبائي، النقل ... متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة: تعليق على حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا قضية رقم 1980/129 بتاريخ 1981/5/27 مجلة الحقوق جامعة الكويت، 6(1)، السنة 1982، ص: 180-157.

² - حسن مختار المونس، سلطة الإدارة في نقل الموظفين وفقاً للنظام القانوني السعودي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 19 العدد 4، ديسمبر 2022، ص: 175-145.

³ - الدين الجليلي بوزيد، القرارات الإدارية المدونة في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة، دورية الإدارة العامة، 2005، المجلد 45، العدد الرابع، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص: 623.

⁴ - الطماوي، سليمان، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، السنة 1987، ص: 882.

⁵ - جمال الدين سامي، نظرية العمل الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، السنة 2011، ص: 195.

امتناعها عن التدخل كان بهدف تحقيق المصلحة العامة. وبناء عليه فإن سلطة الإدارة التقديرية ليست خروجاً على مبدأ المشروعية، وإنما هي التزام بهذا المبدأ، غير أنه التزام يتصف بالمرونة طبقاً لاحتياجات العمل الإداري ومتطلباته وظروف الحال، وذلك كله في حدود القواعد القانونية العامة التي تسمح بهذه المرونة.¹

المبحث الثاني: نقل الموظف بين شرعية القرار وواقع العقوبات المنقعة، قراءة في القرارات الصادرة

عن محكمة النقض

كثيراً ما حدث الإدارة في إصدارها للقرارات القضائية بنقل الموظفين عن المصلحة العامة، مستهدفة في ذلك عقوبات منقعة في حقهم، وقد راقبت محكمة النقض تلك القرارات فيما يتعلق فقط بعيب الانحراف في استعمال السلطة، (المطلب الأول) فيما يمكن أن يتعرض لنفس القرارات حتى الموظفون الذين اكتسبوا صفة مسؤولية كرئيس مصلحة أو قسم وهو ما لنا موقف بشأنه خصصنا له المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: رقابة محكمة النقض على قرارات نقل الموظفين وصعوبات إثبات الانحراف في

استعمال السلطة

إن اعتبار القرارات الإدارية المتعلقة بنقل الموظفين غير مشروعة مرتبط أساساً بانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف التي رسمها لها المشرع في قرار النقل، مما يبرر للمعني بالأمر اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الصادر في مواجهته بذريعة عدم شرعيته كعقوبة، مستغلة في ذلك الإدارة مصدرة القرار سلطتها التقديرية للانتقام من الموظف والتعسف في استعمال السلطة.

لكن ماذا عن التوجه الذي رسمه الاجتهاد القضائي المغربي؟

الفقرة الأولى: رقابة محكمة النقض على قرارات نقل الموظفين

لقد كان لمحكمة النقض -المجلس الأعلى- باستمرار موقف موسوم بشدة التحفظ، معتبراً أن الجهة الإدارية تملك بهذا الخصوص سلطة تقديرية، لا يمكن فرض الرقابة عليها، عدا في حالة الانحراف في استعمال السلطة² الذي يصعب تقديم الدليل عليه.³

¹ - شوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، السنة 2007: ص 27-29.

² - BEN ABDELLAH (M.A): Le Contrôle de l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt service « REMALD ;N° 24 juillet -septembre 1998,P : 40.

³ - القرار رقم 517/2018، الصادر بتاريخ 10-05-2018، في الملف رقم: 4353/4/1/2016.

- القرار رقم 482/2018، الصادر بتاريخ 03-05-2018، في الملف رقم: 2662/4/1/2016.

- القرار رقم 151/2017، الصادر بتاريخ 02-02-2017، في الملف رقم: 4550/4/1/2015.

- قرار محكمة النقض بتاريخ 10 يوليوز 1986، عدد 12 ص: 119 تعليق أمين بنعبد الله (باللغة الفرنسية) تعريب الجيلالي أمزيد.

فقد أكدت بموجب القرار رقم 59/2021 الصادر عنها بتاريخ 21-01-2021 في الملف عدد 3047/4/1/2019 أن المصلحة العامة تبرر سلطة الإدارة في نقل الموظفين ما لم يثبت انحرافها في استعمال هذه السلطة. على الرغم من أن هذه المصلحة ذات دلالات عامة وغير محددة. لأجله فقد دأب القضاء المغربي والمقارن على تكثيف الرقابة على دواعي قرارات النقل، بالموازاة مع التأكد من صحة المبررات التي تحتج بها الإدارة.

كذلك الأمر في الملف رقم 182/4/1/2019، الذي صدر بشأنه القرار عدد 821/2020 بتاريخ 2020-10-08، الذي اعتبر أن للإدارة سلطة نقل الموظفين أو مباشرة انتقالاتهم وتنظيمها، كلما اقتضت المصلحة العامة ومصلحة المرفق العمومي وحسن سيره وتدييره، ولا يمكن مؤاخذتها في مجال نقل موظفيها إلا بوجود انحراف في استعمال السلطة. كما أبرزت نفس الغرفة بمقتضى القرار رقم 575/2019 في الملف عدد 1515/4/1/2018 بتاريخ 2019-04-25، أن البين أن الطرف الطالب تمسك بأن نقل الموظفين يتم وفق مقتضيات الفصلين 24 و 64 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في إطار السلطة التقديرية للإدارة بناء على الصلاحيات القانونية المخولة لها من منطلق سهرها على حسن سير مرافقها، ولا يمكن مؤاخذتها عن ذلك إلا بوجود انحراف في استعمال السلطة.

نفس الشيء لامسناه في الملف رقم 505/4/1/2018 بموجب القرار عدد 134/2019 الصادر بتاريخ 2019-02-07 إذ اعتبرت أن البين أن الطرف الطالب تمسك بكون قرارات نقل الموظفين تندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة ولا يمكن مؤاخذتها عليها إلا بالانحراف في استعماله وهو ما لم يثبت بالنزلة، فالفصل 64 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، قد أعطى للإدارة سلطة نقل الموظفين كلما اقتضت ذلك المصلحة العامة ومصلحة المرفق العمومي وتدير الموارد البشرية.¹

الفقرة الثانية نقل الموظف بين الإجراءات التنظيمية الداخلي والعقوبة التأديبية

من المعلوم أن النقل نوعياً كان أو مكانياً هو سلطة خولها المشرع للإدارة العامة تجريه وفقاً لسلطتها التقديرية، وحسبما يمل به عليها صالح العمل ومقتضياته.

غير أن الإدارة قد تنحرف في استخدام هذه الصلاحية التي كان يتعين عليها أن تستهدف من ورائها تحقيق مصلحة الوظيفة، وذلك باتخاذها قرار النقل بنية الانتقام من الموظف لإبعاده عن منصبه، فيكون بذلك قرارها منصبا على جانب تأديبي خفي،² فعندما تتخذ الإدارة هذه الإجراءات ضد موظف معين دون أن توجه له اتهاماً محدداً، فتقوم بنقله من وظيفة إلى أخرى أو من مكان لآخر دون ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، ولغير الأسباب التي شرع لأجلها النقل، وإنما بقصد الإساءة إلى الموظف، فإن قرارها يكون غير مشروع لأن الإدارة حادث عن غاية المصلحة العامة، وأساءت استعمال سلطاتها، مما يترتب بطلان تصرفها.

¹ - ظهر شريف رقم 1.58.008 أكد الفصل 64 على أن للوزير حق مباشرة انتقالات الموظفين الموجودين تحت سلطته، ويجب أن تراعى في تعيين الموظفين الطلبات التي يقدمها من يهمهم الأمر وكذا حالتهم العائلية ضمن الحدود الملائمة لمصالح الإدارة.

² - تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص: 331).

على هذا الأساس دأب القضاء الإداري على فحص قرارات النقل بعناية بالغة لتحديد طبيعتها الحقيقية، وما إذا كانت تتضمن مجرد تدبير داخلي يستند لسلطة الإدارة الرئاسية، أم أنه يخفي في حقيقته عقوبة تأديبية مقنعة.

لكن مع ذلك يظل السؤال مطروحا حول ضوابط التفرقة بين النقل كإجراء تنظيمي داخلي والنقل كعقوبة تأديبية؟ إن التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاءات التأديبية هي مسألة صعبة ومعقدة على العموم، فالكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة من إجراء النقل لا يكون سهلا في كل الأحوال، رغم أن القضاء يستعمل عدة معايير قصد الوصول إلى نية الإدارة نظرا لأهمية النتائج المترتبة على هذه التفرقة، كونها تتصل اتصالا وثيقا بحماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال المحافظة على المصلحة العامة.

أمام تردد القضاء الإداري¹ لا سيما الفرنسي منه في تحديد معيار التفرقة بين الإجراء الداخلي الذي منحه المشرع للإدارة من أجل ضمان حسن سير المرفق العام، والعقوبة التأديبية التي تهدف إلى المحافظة على الانضباط العام، استقر الفقه الفرنسي على رأسه الأستاذ DE CORAIL على ثلاثة معايير رئيسية اعتمدها القضاء الفرنسي يمكن إيجازها في معيار البحث عن نية الإدارة، معيار جسامة الأثر المترتب عن الإجراء، معيار تحليل الأسباب.

المطلب الثاني: نقل الموظف من منصب مسؤولية إلى آخر بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية لرجل الإدارة

إن الموظف مرآة للدولة، فإذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت هي الأخرى، وهو أيضا رأسها المفكر والمنفذ، وإذا كان الموظف المجدي كافأ على جده واجتهاده بالترقيات، وغير ذلك من الحوافز المادية وغير المادية، فإنه من الضروري بالمقابل أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة، ولهذا يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية.² إن الحديث عن سلطة الإدارة التقديرية في نقل موظفيها، قد يبدو للوهلة الأولى أمرا بسيطا، ذلك أن الاجتهاد القضائي لمحكمة النقض قد حسم في الأمر، وأقر بأنه لا رقابة على هذه السلطة التقديرية إلا فيما يتعلق بالانحراف في استعمال السلطة، مع العلم أن هذا الأخير يصعب تأكيده من طرف الموظف الذي تعرض لقرار النقل.

فالموظف قد يتعرض لقرار النقل من وظيفة إلى أخرى أو من وزارة إلى أخرى، وهي القرارات التي تأكدنا من محتواها عن طريق الرجوع إلى مختلف القرارات الصادرة عن محكمة النقض، إلا أن محاولة إيجاد ولو قرار وحيد فيما يتعلق بنقل موظف من منصب مسؤولية إلى منصب مسؤولية آخر أمر جد صعب، وذلك بالنظر إلى أن مجمل القرارات الصادرة عن محكمة النقض التي بحثنا فيها لم نعثر ولو على قرار واحد تم الطعن فيه بالإلغاء من قبل الموظف.

وهو أمر يطرح أكثر من علامة استفهام، فهل هناك قرارات إدارية صادرة بنقل الموظف من صفة رئيس مصلحة معينة إلى صفة رئيس مصلحة أخرى؟ وإن كان الأمر كذلك، فلماذا ليس هناك أي قرار عن محكمة النقض صادر في الموضوع؟

¹ - سليمان مُجَد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، السنة 1995، ص: 312.

- عادل الطبطبائي، النقل: متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الأول، 1994، ص: 177.

² - معزوز ربيع، الضمانات التأديبية في النظام الفرنسي، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد الثاني، ديسمبر 2018، ص: 37.

إن التسليم بوجود قرارات صادرة عن الإدارة في مجال نقل موظف من منصب مسؤولية إلى منصب مسؤولية آخر داخل نفس الوزارة، بل داخل نفس المديرية، يؤكد فرضية وجود قرارات لمحكمة النقض في الموضوع، غير أن هذه المحكمة لا يمكن لها أن تنظر إلا بعد تقديم الموظف الذي تم نقله من مصلحة إلى أخرى لطلب الطعن بإلغاء ذلك القرار، وهو ما يعني بالمقابل أن الإدارة لا تقوم بنقل موظفيها من منصب مسؤولية بمصلحة إلى مصلحة أخرى، وعلى افتراض وجود هذه القرارات فإن الموظفين لا يقومون بالطعن فيها بالإلغاء.

إن الارتقاء بالخدمة العمومية على مستوى المرافق والمؤسسات والإدارات العامة، لا شك يقف وراءها موظفون يجمعون ما بين الكفاءة وحسن القيادة، واختيار موظف معين لشغل منصب رئيس مسؤولية في مديرية معينة بوزارة معينة، لا يكون دائما بمحض الصدفة أو لأسباب شخصية وذاتية لرجل الإدارة، وإنما غالبا ما يرتبط بحسن اختيار ذلك الموظف، نظرا لارتباط تكوينه بالغاية المرجوة والمهام الموكولة لتلك المصلحة، وهو ما يوصل بعمل الإدارة إلى المستوى الذي ينشده المواطن والمجتمع بصفة عامة.

فاختيار موظف لشغل منصب رئيس مصلحة معينة، يحقق بالنسبة للإدارة مجموعة من الأهداف من خلال إنعاش تلك المصلحة، وتحسين صورتها لدى الناس في تقديم الخدمة العامة، وإضفاء الفعالية على عمل تلك الإدارة في اتخاذ القرارات، وحل المشاكل بسرعة وسلاسة، إضافة إلى ضبط المعارف والمهارات اللازمة لممارسة الوظيفة على كل المستويات، خاصة التنظيم وتطوير مهارات القيادة من خلال اكتساب جملة من المعارف الجديدة، بل والإسهام في التكيف مع المتغيرات الحاصلة في مجال تسيير تلك المصلحة، فاستثمار الحاضر لأجل المستقبل لا يكون إلا بشغل منصب رئيس مصلحة من قبل موظف له الكفاءة والحنكة والمهارة، فاختيار الموظف الكفاء لشغل منصب رئيس مصلحة يكون أولى من اختيار الأدوات والتجهيزات والبرامج والأساليب، لأن الأمر سيختصر على الإدارة التي ينتمي إليها الجهد والوقت بل والمال، وذلك في سبيل تحقيق عوائد في المستقبل لوجود كفاءة قادرة على التسيير، لأن الارتقاء بالخدمة العمومية هي من الأهداف التي تسعى إليها الدولة في الوقت الحاضر، وهذا ما يستدعي أن تقوم الإدارات العمومية داخل المغرب باختيار موظف بناء على كفاءته، مما يتماشى مع الخدمة وتطور الحاجات العامة، إذ فلا يمكن أن يضطلع شخص آخر ليست له الكفاءة¹ على شغل منصب رئيس مصلحة والاضطلاع بالمسؤوليات الكثيرة التي تتطلبها المهام في تلك المصلحة.

إن الاهتمام بالعنصر البشري المتمثل في الموظف الذي شغل منصب رئيس مصلحة جسده التشريع المتعلق بالوظيفة العمومية المغربية، مانحا للموظف العام أحقية تقلده لمنصب رئيس مسؤولية وفقا للشروط التي وضعتها الإدارة المعنية، عن طريق في غالب الأحيان الاختبار الذي يخضع له ذلك الموظف لشغل تلك المصلحة، مع فرض الإدارة المعنية لمجموعة من الإجراءات لتحقيق ذلك، وهي طريقة أفضل ما يميزها الشفافية، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال لرجل الإدارة اعتقادا منه بكونه مسؤول عن إدارته، بأن يقوم بنقل موظف يشغل منصب رئيس مصلحة إلى مصلحة أخرى بداعي المصلحة العامة فقط، خاصة وأنه في كثير من الأحيان تقدير هذه الصلاحية للمسؤول الإداري أو لرجل الإدارة لا يبنني على معايير موضوعية، بل قد يعيق

¹ - عيشوة عمار، تدريب الموظف العام رؤية استراتيجية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، ص: 366-367.

عمل ذلك الموظف بنقله إلى مصلحة أخرى ليست له الكفاءة الكبيرة لشغلها، وهو ما قد يؤثر بشكل أو بآخر على مردودية تلك المصلحة التي انتقل إليها.¹

إن قيام رجل الإدارة بنقل موظف حصل على صفة رئيس مصلحة إلى مصلحة أخرى لشغل نفس المنصب ولكن بمهام أخرى، قد يعد للوهلة الأولى أمرا يأتي لخدمة الصالح العام، لكن لا يخفى أن كثيرا من رجال الإدارة يتغيثون مصالح شخصية بنقلهم لذلك الموظف من مصلحة إلى أخرى.

ففي نظرنا لا يمكن لرجل الإدارة أن يعمل على نقل الموظف لغرض تأديبي، فالمخالفات التأديبية إن كانت غير محددة حصرا، فإن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر، والأصل المقرر فيها فقها وقضاء أنه لا يجوز معاقبة الموظف تأديبيا بغير العقوبات المتبعة في نظام قانوني قائم على مبدأ قانوني، فلا عقوبة إلا بنص قانوني.

إن ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين بخصوص نقل الموظفين هو إجراء تتخذه جهة الإدارة ابتغاء المصلحة العامة، المتمثلة في حسن توزيع الموظفين على المرافق العامة، وضمان استمراريتها، وبالتالي لا يتعين أن يتم الخروج عن هذه الغاية من النقل، بل لا يتعين الخروج عن هذه الأهداف المخصصة، والوصول إلى غايات أخرى.

إن استخدام الإدارة لآلية نقل الموظفين بقصد تأديب الموظف، مسألة لا محالة يتم الرقابة عليها من طرف محكمة النقض عن طريق رقابة المشروعية، غير أن هذه المحكمة لم تتمكن من بسط رقابتها على القرارات الصادرة في حق الموظف الذي تمكن من اكتساب حق متمثل في منصب مسؤولية داخل مديرية تابعة لوزارة معينة.

وهو ما لم يترك لنا المجال لفحص هذه القرارات الصادرة في الموضوع، لكن الأمر لن يقف حائلا بيننا وبين دراسة هذه النقطة بالذات، فالواقع العملي يؤكد باللموس قيام بعض رجال الإدارة باستغلال سلطتهم، تجاوزا منهم لمقتضيات المصلحة العامة وتغيثهم لمصالح شخصية، في سبيل نقل موظف معين من مصلحة إلى أخرى دون تبرير مدى هذه المصلحة العامة،² وعلى الرغم من توفره دون غيره على شهادات علمية تنصب في صالح المصلحة التي نقل منها.

إن تقديم الموظف الذي يشغل منصب رئيس مصلحة بطعن أمام القضاء الإداري يفرض على القضاء النظر في مشروعية ذلك القرار من خلال بسط الرقابة عليه، والبحث في خلوه من عيوب المشروعية.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال رفض أي طعن رام إلى إلغاء مقرر متعلق بانتقال موظف في وضعية رئيس مصلحة أو قسم بداعي أن السلطة الإدارية وحدها مؤهلة لتقدير مصالح الإدارة التي أشار إليها الفصل 46 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية،³ لأن الأمر لا يبرر تحت ذريعة وجود مصلحة عامة.

¹ - عبد الوهاب كسال، تحسين الخدمة العمومية بين حسن اختيار الموظف العام وضرورة تكوينه، السنة 2019، ص: 67.

² - خديجة أمعيرة، نقل الموظف دراسة في حصيلة الاجتهاد القضائي الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2017 العدد 134-135، ص: 129-162.

- عصام الصادق عبد الله الفيرس، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في نقل موظفيها دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2019، ص: 91-90.

³ - محمد أمين بنعبد الله، انتقال الموظفين من أجل مصلحة المرفق "م.م.ق"، السنة 1986، العدد 5، ص: 241.

لذا، فالقاضي الإداري مجبر على مراقبة مدى تناسب قرار نقل الموظف مع ما تقتضيه المصلحة العامة للمرفق الذي ينتمي إليه، على اعتبار أن هذه المصلحة تشكل دائما الوازع والمبرر لاتخاذ قرارات النقل المكاني أو النوعي.

فالقاضي الإداري مطالب بالتأكد من خلو القرار من أي قصد، أو نية لإساءة استعمال السلطة،¹ ودورا لشطط الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية لمفهوم المصلحة العامة أو مصلحة الإدارة.

وهكذا صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط قرارا يشير إلى أن: " للإدارة سلطة تقديرية في نقل موظفيها حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، ولا رقابة للقضاء عليها في ذلك إلا بسبب الانحراف في استعمال السلطة أو وجود خطأ بين في التقدير"².

كما تؤكد هذا الاتجاه بتدخل الغرفة الإدارية التي أعادت صياغة نفس المبدأ بقولها: " حيث أن الإدارة تتوفر على سلطة تقديرية في مجال نقل موظفيها وإعادة انتشارهم على مختلف المصالح والمرافق التابعة لها، وأن الأصل أن تكون تلك القرارات قد صدرت بدافع المصلحة العامة ولا تجوز المنازعة فيها إلا بالانحراف في استعمال السلطة أو الخطأ البين في التقدير"³.

لذلك فالإدارة أصبحت ملزمة في إطار سلطتها التقديرية بمراعاة الظروف الشخصية والعائلية المحيطة بالمعنيين بقرارات النقل، مما يجعلها مقيدة باتخاذ مثل هذه القرارات بشكل ملائم للأسباب المادية والقانونية، بناء على تقدير الظروف الخاصة والذاتية الزمنية والمكانية... فهي مدعوة في كل حالة أن تأخذ بعين الاعتبار كل من المصلحة العامة والظروف الشخصية للموظف وأن توازن وتوافق بينها.⁴

بل قد تتذرع الإدارة ممثلة في رئيسها أو الوزير المعني بأن المنصب المطلوب شغله يتطلب كفاءات استثنائية تتوفر في الموظف الصادر في مواجهته القرار دون سواه، لذلك فإن الإدارة أنداك مطالبة بتبيان تلك المميزات الاستثنائية التي تتوفر في الموظف الذي يشغل منصب رئيس مصلحة، والتي لا توجد داخل نفس الوزارة في موظف غيره.

إن موقفنا هذا معزز بأحد أهم الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المغربي⁵، وهو الحكم الذي لم يبحث القاضي في القرائن العادية لانحراف الإدارة، ولم يتساءل عن نوع العلاقات التي تجمع الطاعنة بالإدارة، كما لم يطالب هذه الأخيرة بتبرير المصلحة العامة، والأسباب التي دفعتها لاتخاذ هذا القرار، وإنما رسم إطارا جديدا لمراقبته، معلنا على أنه، على افتراض أن وجه

¹ - بنجلون عصام، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في مراقبة جوهر ملاءمة القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2011، ص: 103.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، تحت عدد 601، بتاريخ 1999/7/8.

³ - قرار محكمة النقض تحت عدد 2002/4392 بتاريخ 2002/01/8.

⁴ - أمال المشرفي، حماية الحقوق والحريات بالتقييد القضائي لسلطة الإدارة التقديرية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 13 أكتوبر - دجنبر 1998، ص: 155.

⁵ - M. Antari ; « du pouvoir, discrétionnaire du juge administratif dans l'application a la théorie du recours parallèle et ses effets. (Note sous T.A rabat 19 Mars 1998 Dahmani » REMALD N°24, 1998, P147.

المصلحة العامة قائم، فإن نقل موظفة لا يكون مقبولا إلا إذا كانت المعنية دون سواها تتوفر على كفاءات استثنائية، وهذا ما دفع أحد الأساتذة إلى القول بأن القاضي هنا تجاوز حدود الشرعية لمراقبة الملاءمة.¹

لا بأس أن نؤكد أن الواقع العملي -وعلى الرغم من عدم عرض مختلف القرارات الصادرة في المجال على أنظار القضاء الإداري المغربي- قد يكشف عن نقل موظفين لهم من الكفاءة والحكمة والفعالية من منصب رئيس مصلحة أو قسم إلى منصب آخر من نفس الدرجة، لكن تحت خلفيات تعسفية لا يعلمها غير رجل الإدارة.

إن نقل موظف معين يشغل رئيسا لمنصب معين في إدارة عمومية مغربية، ولو أنه يتوفر على الكفاءة² والدراسة الواسعة بالتسيير الإداري لمهام تلك المصلحة التي يشغلها، يعني بالمقابل قتل كفاءات داخل الإدارة المغربية، مما يجعل المحكمة مطالبة كلما سمحت لها فرصة ذلك بإلغاء قرار النقل مؤسسة حكمها على مجموعة من الحثيات منها:

- أولا: أنه بالرغم من أن رئيس الإدارة يتوفر على السلطة التقديرية في نقل موظفيه، ومادام هذا النقل يندرج في إطار المصلحة العامة، وحسن تسيير المرفق العمومي الذي يعمل لحسابه، فإن ذلك مقيد ضمن حدود الموازنة بين مصلحة الإدارة التي يعمل لفائدتها الموظف، وبين المصالح العامة التي يمثلها؛

- ثانيا: إن إصدار قرار النقل من شأنه أن يعطل المهام المنوطة بالموظف، ويؤثر سلبا على المصالح العامة التي يسهر على تنفيذها داخل الوزارة التابع لها؛

فالقاضي مدعو إلى التأكيد على أن الإدارة إذا كانت حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملاءمته، فإنه - القضاء - مطالب بإيجاد حلول مرضية للتوفيق بين الرغبة في تحقيق المصلحة العامة، وضرورة تمكين الأفراد من الحماية والضمانات القانونية³.

- إن القضاء مطالب بالبحث في السلطة التقديرية للإدارة وتقييدها باتخاذ القرارات الملائمة للأسباب المادية والقانونية، وإلزامها في كل حالة، أن تأخذ بعين الاعتبار كلا من المصلحة العامة والمصلحة الشخصية، وأن توازن بينهما.

¹ - M.A. Benabdallah ; « le contrôle de l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt du service ».

(Note sous T.A.Rabat 19 mars 1998 dahmani) REMALD.N° 24 ;1998 p139.

² - القرار عدد: 6/2015 الصادر بتاريخ 08-01-2015 في الملف رقم 807/4/1/2014 الذي جاء فيه: " من المقرر أن قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية خول هذه الأخيرة حصريا الاختصاص للبت في طلبات إلغاء المقررات الصادرة عن السلطات الإدارية وخول لها من أجل ذلك لائحة بالأسباب المبررة لهذا الإلغاء ومنها حالة الانحراف في استعمال السلطة، وتقدير هذا السبب يرجع لسلطة قضاء الموضوع ولا رقابة عليهم في ذلك من طرف محكمة النقض إلا من حيث التعليل، والمحكمة لما أشارت إلى أن قرار النقل تزامن مع استرسال الإدارة في اتخاذ مجموعة من القرارات تتمثل في تأديبه وإعفائه من المسؤولية وهي قرارات اتخذت في حيز زمني متقارب، ولئن كان تحريك مسطرة التأديب في حقه استند إلى وقائع محددة وإعفائه من المسؤولية يدخل في نطاق سلطة الإدارة التقديرية، إلا أن قرار النقل وتجريده من اختصاصاته السابقة جاء مفتقرا إلى عنصر المصلحة العامة ودون إثبات الحاجة التي أملت إصداره من الكفاءة التي تتوفر عليها المدعي والتي لا تتوفر في باقي الموظفين، تكون بذلك قد ركزت قضاءها على أساس".

³ - عبد القادر حريشي، الرقابة الحديثة للقاضي الإداري على ممارسة السلطة التقديرية للإدارة ودورها في حماية حقوق وحريات الأفراد، مجلة القانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، 24 مارس 2019، اطلع عليه بتاريخ 6 ماي 2025.

- يتعين على القضاء مراقبة ظاهر الملاءمة في القرارات المتعلقة بالنقل من أجل المصلحة العامة، لتتأكد من الطريقة التي يتم بها النقل، وكذا المقاييس المتبعة، وبجائبات الإدارة الفعلية لتتأكد في النهاية إلى أن النقل هل فعلا تم من أجل حسن سير المرفق العمومي؟ أم أملت اعتبارات شخصية مبعثها الانتقام، أو التخلص من تواجد الموظف؟

كما أن المحاكم الإدارية هي الأخرى أكدت هذا النهج، ففي حكم صادر عن إدارية مكناس بتاريخ 1995/06/22 قضية ماريا الطاهري¹، كرست المحكمة الإدارية من خلال حكمها اتجاه الغرفة الإدارية ومما جاء في هذا الحكم:

أ- للقاضي الإداري أن يفحص ظاهر الملاءمة كي يتأكد من تخلف القرار الإداري من أي عيب من عيوب الشرعية دون أن يمس هذه الملاءمة في حد ذاتها.

ب- إذا كان النقل من أجل المصلحة يدخل في عداد السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، فإن ذلك مشروط بالتقييد بمبدأ المساواة أمام القانون.

مما يجعل الرقابة القضائية المتمثلة في الموازنة وسيلة للوقوف سدا منيعا أمام تقدير الإدارة لعناصر الملاءمة عند اختيار مضمون القرار، تنضاف إلى الرقابة العادية التي يباشرها القاضي على القرار المطعون فيه، من خلال عناصره الشكلية والموضوعية، وذلك عن طريق فحص القاضي الإداري للقرار الصادر بنقل الموظف المسؤول عن مصلحة أو غيره، وإذا ما تأكد لديه انعدام التناسب يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، ويعتبر هذا الموقف تطورا نوعيا للقضاء الإداري المغربي².

في الأخير نشير إلى أن القاضي الإداري باعتباره منشئا للقواعد القانونية يلعب دورا فعالا كقاضي مشروعية وقاضي ملاءمة، تكريسا لدولة القانون والمؤسسات.

خاتمة

تعتبر الوظيفة العمومية أداة الدولة في تحقيق غاياتها على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية، وبالتالي فهي نط من أنماط الحكم من خلال إدارة المرافق العمومية والإشراف عليها وتقديم الخدمات العمومية للجمهور، وهذا هو الجوهر الأساسي الذي تقوم عليه فلسفة الوظيفة العمومية في الوقت الراهن وفي جميع نظم الوظيفة المقارنة.

لهذا وجد الموظف العام، لأجل تحقيق هذه الغايات، وبهذه الصفة فهو يعتبر الركيزة الأساسية من أجل البناء والنهوض بالدولة، كما يعتبر الأمين ومحل الثقة من طرفها، وبالتالي فلا يمكن له أن يخرج عن هذه الفلسفة حتى وإن كان أمام ممارسة حقوقه وحرياته.

¹ - الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية مكناس عدد 95/22 غ بتاريخ 1995/06/22، الطاهري مارية ضد وزير التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 12، ص: 121.

² - تعليق مُجَّد الأعرج الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة رقم 90 بتاريخ 2001/04/11، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص: 87 سلسلة مواضيع الساعة العدد 78، الطبعة الأولى 2012، ص: 95.

لقد تأكد لنا من مجمل المحاور التي تم التطرق إليها في هذه الورقة البحثية أن محكمة النقض بسطت رقابتها على ركن الغاية فبحثت في نوايا الإدارة وهدفها من اتخاذ قرار نقل الموظفين، واهتدت إلى إلغاء قرارات النقل التي ثبت فيها الانحراف في استعمال السلطة، وأن الغاية من القرار لم تكن إلا توقيع عقوبة تأديبية مقنعة، وهو ما جعل المحاكم الإدارية في المغرب تحتدي كذلك بهذا الموقف.

لذلك فإنه يتعين على الدولة ممثلة في القطاعات الوزارية، أن تقتنع بأن تقديم خدمات متنوعة للمرتفقين والمتفعين منها، رهين على غرار المال العام بالموظف العام، هذا الأخير الذي يعتبر المحرك الفعال لتأدية الدولة لمهامها والظفر بالمتطلبات التي يحتاجها المواطن.

وأن تعيينها لموظف ما في منصب مسؤولية يتطلب منها بدلا من تغيير منصبه ونقله إلى منصب آخر في الوقت الذي تشاء، -يتعين عليها- تركه في منصبه، بل والاهتمام بهذا المورد البشري الذي لن يكون مؤهلا لذلك إذا لم تقم الإدارة بتزويده بفرص ملائمة للتدريب والتكوين حتى يتم تعزيز قدراتهم، وإكسابهم للمهارات التي تؤهلهم للقيام بالمهام المنوطة بهم في إطار السياسات والاستراتيجيات العامة المنتهجة من طرف الدولة في مجال تسيير مواردها البشرية، فهناك علاقة جذرية بين أداء الموظف العام الذي يكتسب منصب مسؤولية ومستوى الخدمة العمومية المقدمة للمواطن، فكلما أحس هذا الموظف بالأمن في منصبه والثقة فيما يصدر عن رؤسائه من تعليمات، كلما ارتفعت كفاءته بفعل البرامج التدريبية، كلما تحسنت نوعية الخدمات المقدمة إلى جانب السرعة في الوصول إليها من طرف المتفعين منها.

وهو ما جعل معالجة هذا الموضوع يبرز لنا الإشكالية التي تمت مناقشتها في متن هذه الدراسة، اعتبار للأهمية القصوى التي يكتسبها ولا ارتباطه إلى حد ما بمستوى كفاءة الموظف العام وتنمية المورد البشري بوجه عام، كما يلعب دورا مهما في سد العجز والقصور في الكفاءات الإدارية، واكتساب المهارات والقدرات والمعارف التي تؤهلهم لأداء المهام الموكولة إليهم والعمل على تغيير سلوكهم بالإيجاب.

وفي الختام فإننا ندعو بشدة القضاء الإداري المغربي إلى اتخاذ موقف صريح وموحد في حالة نظره في طلبات الطعن بالإلغاء المقدمة من طرف رؤساء المصالح أو الأقسام التابعين للإدارة العمومية والذين تم نقلهم من مصلحة إلى أخرى أو من قسم إلى آخر دون أن تكون هناك مصلحة قانونية في ذلك.

ندعو القضاء المغربي عامة إلى التأكيد على أن أعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في نقل رئيس مصلحة لشغل منصب رئيس مصلحة أخرى، ولو في نفس الإدارة أن يكون فعلا لغرض المصلحة العامة، وأن مجرد ادعاء الإدارة في وجود الخصاص في مصلحة أخرى مما اضطرها إلى نقل أحد رؤساء المصالح لشغل تلك المصلحة الشاغرة ليس له ما يبرره.

لائحة المراجع المعتمدة:

المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- بنجلون عصام، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في مراقبة جوهر ملاءمة القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2011.

- محمد أمين بنعبد الله، انتقال الموظفين من أجل مصلحة المرفق "م.م.ق، السنة 1986، العدد 5.
- عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى 2002.
- محمد عبد الله الشوابكة، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع العماني: دراسة تحليلية مقارنة.
- منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق عمان الاردن، ط 1، 1984.
- نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان-الاردن، طبعة 2007، 1.
- علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، الطبعة الأولى 1984.

- صديقي نبيلة، نقل الموظف بين التأديب المقنع والإجراء التنظيمي.
- الطماوي، سليمان، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، السنة 1987.
- جمال الدين سامي، نظرية العمل الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، السنة 2011.
- شوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، السنة 2007.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، السنة 1995.
- عبد الوهاب كسال، تحسين الخدمة العمومية بين حسن اختيار الموظف العام وضرورة تكوينه، السنة 2019.
- عصام الصادق عبد الله الفيرس، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في نقل موظفيها دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2019.

1- المقالات:

- محمد الأعرج، السلطة التقديرية للإدارة في مجال نقل الموظفين تعليق على الحكم القضائي الصادر من المحكمة الإدارية بوجدة، رقم 67-95 ملف رقم 32/95، الصادر بتاريخ 12/7/1995، قضية عبد الله النهاري ضد رئيس غرفة الصناعة التقليدية بولاية وجدة، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، 2000، العدد الثاني.
- محمد بوكطب، الأمن القضائي من خلال رقابة المشروعية والملاءمة على قرارات النقل في الوظيفة العمومية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية 2016، العدد 46.

- مُجَّد الأعرج تعليق على الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة رقم 90 بتاريخ 2001/04/11، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص: 87 سلسلة مواضيع الساعة العدد 78، الطبعة الأولى 2012.
- سوداني نورالدين، الموظف العام وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15 / العدد الأول، 2022.
- فاضلي سيد علي، تكييف علاقة الموظف بالإدارة العمومية في التشريع الجزائري، المجلد الثامن، العدد الثاني، السنة جوان 2023.
- علاء الدين حمدان، حسين طلال، سلطة الإدارة التقديرية وأثرها في نقل الموظف العام، مجلة الباحث للعلوم القانونية، مجلد 2، العدد 1، 2021.
- عبد الله خلف الرقاد، أثر الحكم الجزائري في إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، العدد 4 أكتوبر 2019.
- تغريد مُجَّد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- عادل الطبطبائي، النقل ... متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة: تعليق على حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا قضية رقم 1980/129 بتاريخ 1981/5/27 مجلة الحقوق جامعة الكويت، 6(1)، السنة 1982.
- حسن مختار المؤنس، سلطة الإدارة في نقل الموظفين وفقاً للنظام القانوني السعودي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 19 العدد 4، ديسمبر 2022.
- الدين الجليلي بوزيد، القرارات الإدارية المدومة في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة، دورية الإدارة العامة، 2005، المجلد 45، العدد الرابع، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- عادل الطبطبائي، النقل: متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الأول، 1994.
- معزوز ربيع، الضمانات التأديبية في النظام الفرنسي، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
- عيشوية عمار، تدريب الموظف العام رؤية استراتيجية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06.
- خديجة أميرة، نقل الموظف دراسة في حصيلة الاجتهاد القضائي الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2017 العدد 134-135.
- أمال المشرفي، حماية الحقوق والحريات بالتقييد القضائي لسلطة الإدارة التقديرية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 13 أكتوبر - دجنبر 1998.

- عبد القادر لحريشي، الرقابة الحديثة للقاضي الإداري على ممارسة السلطة التقديرية للإدارة ودورها في حماية حقوق وحريات الأفراد، مجلة القانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، 24 مارس 2019، اطلع عليه بتاريخ 6 ماي 2025.
- الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية مكناس عدد 95/22 غ بتاريخ 1995/06/22، الطاهري مارية ضد وزير التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 12.

3- الظهائر

- ظهير شريف رقم 1-58-008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بشأن النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية عدد: 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958.

4- الأحكام والقرارات القضائية

- القرار رقم 517/2018، الصادر بتاريخ 10-05-2018، في الملف رقم: 4353/4/1/2016
- القرار رقم 482/2018، الصادر بتاريخ 03-05-2018، في الملف رقم: 2662/4/1/2016
- القرار رقم 151/2017، الصادر بتاريخ 02-02-2017، في الملف رقم: 4550/4/1/2015
- قرار محكمة النقض بتاريخ 10 يوليوز 1986، عدد 12 ص: 119 تعليق أمين بنعبد الله (باللغة الفرنسية) تعريب الجليلي أمزيد.

- قرار محكمة النقض تحت عدد 2002/4392 بتاريخ 2002/01/8.
- القرار عدد: 6/2015 الصادر بتاريخ 08-01-2015 في الملف رقم 807/4/1/2014
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، تحت عدد 601، بتاريخ 1999/7/8.

المراجع باللغة الفرنسية:

- BEN ABDELLAH (M.A) :Le Contrôle de l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt service « REMALD ;N° 24 juillet –septembre 1998.
- M.Antari ; « du pauvoir,discrétionnaire du juge administratif dans l'application a la théorie du recours parallèle et ses effets.(Note sous T.A rabat 19 Mars1998 Dahmani »REMALD N°24,1998.
- M.A. Benabdallah ; « le contrôle le l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt du service »
(Note sous T.A.Rabat 19 mars 1998 dahmani) REMALD.N° 24 ;1998.