جامعة القاهرة
كلية الحقوق
إدارة الدراسات العليا
قسم القانون العام

حـدود رقابـة الإلغـاء علـى تدابير الإدارة الداخلية

في مجال الوظيفة العامة

(دراســـــة مقـــــارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعـداد البـاحث

طارق جلال عبد الوهاب مصطفى

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ **صبـري محمد السنوسي** (مشرفًا ورئيسًا)
أستاذ القـانون العـــام -عميد كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ **منصـور محمـد أحمـد** (عضـــوًا)
أستاذ القـــانون العـــام-عميد كلية الحقوق – جامعة المنوفية

المستشار الدكتور/ **مظهر فرغلي علي محمد** (عضـــوًا)
نائـــب رئيـــس هيئة قضـــايا الدولـــة.

١٤٤٢ هـ - ٢٠٢٠ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۖ إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴿٣٢﴾ ﴾

صدق الله العظيم

[سورة البقرة، الآية:٣٢]

الإهـــــــداء

۞ إلى روح والدي .. رحمه الله .

۞ إلى والدتي .. بارك الله في عمرها .

۞ إلى شريكتي في الكفاح .. زوجتي الحبيبة.

۞ إلى قرة العين والوجدان أبنائي هنا وسيف ..

شكر وتقدير

في البداية أحمد الله تعالى على فيض نعمه وعلى ما أمدني به من قدرة على إتمام هذه الرسالة.

كما اغتنم هذه المناسبة لا تقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان لأستاذي الجليل الأستاذ الدكتور / **صبري محمد السنوسي** أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق ، جامعة القاهرة لتفضله بالموافقة على الإشراف على هذه الرسالة رغم ضيق وقته وكثرة شواغله وعلى ما شملني به من رعاية وما أمدني به من توجيهات وإرشادات قيمة كان لها بالغ الأثر في إخراج هذا العمل إلى النور فله مني وافر الشكر وجزيل التقدير .

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور /**منصور محمد أحمد** أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق جامعة المنوفية. والمستشار الدكتور / **مظهر فرغلي علي محمد** نائب رئيس هيئة قضـايا الدولة عضوي لجنة المناقشة والحكم على كريم قبولهما المشاركة في مناقشة هـذه الرسالة، وتحمل عناء قراءتها وتقييمها، وإبداء ملاحظاتهم القيمة مما سيكون له بالغ الأثر في إثراء هذا العمل فلهم مني خالص الشكر والتقدير.

والله من وراء القصد، وهو الموفِّق والمُعين،،

ملخص الرسالة

تتمتع الإدارة في معرض ممارستها لمهامها بالعديد من الامتيازات حتى يتسنى لها القيام بوظائفها ومن أهم هذه الامتيازات السلطة التقديرية التي تشكل روح الإدارة وجوهرها، وتعد التدابير الداخلية أحد مظاهر هذه السلطة التي تباشرها السلطات الرئاسية من خلال إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات للمرؤوسين بقصد تنظيم وترتيب الحياة الداخلية للمرافق العامة لضمان حسن سير العمل ويلتزم المرؤوسون بالخضوع لهذه الأوامر والتعليمات التي توجه إليهم استنادا إلى واجب الطاعة الذي يعد عماد الواجبات الوظيفية.

ولا شك أن تمتع الإدارة بقدر كبير من السلطة التقديرية في اتخاذ التدابير الداخلية وبساطة إجراءاتها قد زاد من حجم المخاوف والأضرار التي قد تصيب الموظفين إذا ما ترتب على هذه التدابير بعض الآثار القانونية في مواجهتهم، أو انحرفت جهة الإدارة في استعمال هذه الإجراءات لإلحاق الأذى بالموظفين والتنكيل بهم ، ومن ثم بدت الحاجة ماسة إلى بسط رقابة القضاء على هذه التدابير من خلال دعوى الإلغاء التي تعد أهم الوسائل القانونية التي تكفل حماية حقوق الموظفين وحرياتهم علاوة على أنها أداة فعالة لحمل الإدارة على احترام أحكام القانون .

المقدمـــــة

لقد تغيَّرت وظائف الدولة الحديثة نتيجة التطورات المتلاحقة التي اجتاحت العالم في النواحي السياسية والاقتصادية والتكنولوجية، والتي أجبرت الدول على التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة الذي كان يقتصر دورها فيه على وظائف الدفاع والأمن الداخلي وأمور الصحة والتعليم، وآثرت التدخل في كافة المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية؛ لإشباع الحاجة العامة للأفراد.

وقد ترتَّب على تطور دور الدولة في العصر الحديث وتشعب مجالات نشاطها، اتساع حجم النشاط الإداري، وتعدد وظائفها؛ مما أدى بدوره إلى زيادة أعداد الموظفين بصورة تتناسب مع الدور التدخلي للدولة في جميع المجالات؛ لضمان تسيير المرافق العامة وقيامها بتحقيق وظائفها المنوطة بها.

ومن جانب آخر، فإن اتساع نشاط الإدارة وتنوع الخدمات التي تؤديها للمواطنين، استلزم تنوع أساليب ممارسة النشاط الإداري وزيادة السلطات والامتيازات التي تملكها الإدارة لمواجهة الدور الكبير الذي تقوم به في إشباع حاجات الأفراد.

ومع تعقد وظائف الإدارة وتزايد أعداد الموظفين؛ أصبح من الضروري تحديد الاختصاصات بين المستويات الإدارية المختلفة وترتيب وتنظيم الإدارات والمرافق من الداخل على النحو الذي يكفل حسن أدائها لمهامها بطريقة مُرضية.

ولما كانت القرارات الإدارية – برغم كونها أهم التصرفات القانونية للإدارة – تبدو عاجزة عن القيام بهذه المهمة في ضوء قواعد الاختصاص التي تستلزم إصدار القرار من الجهة التي خوَّل لها القانون هذا الاختصاص، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة إجراءات وشكليات معينة عند الإصدار؛ لذا لجأت الإدارة استنادًا إلى ما تملكه من سلطة التقدير إلى ابتداع وسيلة أخرى أكثر مرونة وأيسر تطبيقًا في محيط العمل الإداري، وهي فكرة التدابير الداخلية التي تمكِّن الرؤساء الإداريين من اتخاذ الإجراءات والتصرفات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للإدارات والمرافق، ووضع القواعد اللازمة لتسيير العمل، والتي تستهدف الموظفين المطلوب منهم تنفيذها دون أفراد الجمهور.

وتتنوع التدابير الداخلية للإدارة وتختلف حسب طبيعتها؛ فهناك تدابير ذات طابع تنظيمي عام تستهدف إرشاد الموظفين إلى كيفية إنجاز أعمالهم المكلفين بها، كالمنشورات والتوجيهات والأعمال

فهرس المحتويات

الموضـــــوع	رقم الصفحة
مقدمـــــة	١
الباب الأول: النظام القانوني للتدابير الداخلية	١٢
الفصل الأول: ماهية التدابير الداخلية	١٣
المبحث الأول: تعريف التدابير الداخلية وبيان أهميتها	١٤
المطلب الأول: تعريف التدابير الداخلية في القضاء الإداري	١٤
المطلب الثاني: تعريف التدابير الداخلية في الفقه الإداري	١٩
المطلب الثالث:تزايد أهمية التدابير الداخلية في الإدارة الحديثة	٢٤
المبحث الثاني: الخصائص العامة للتدابير الداخلية	٢٦
المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار التدابير الداخلية	٤١
المبحث الرابع: دواعي ومبررات اللجوء إلى التدابير الداخلية	٤٦
المبحث الخامس: الطبيعة القانونية للتدابير الداخلية	٥١
الفصل الثاني: التمييز بين التدابير الداخلية والأنظمة الأخرى المشابهة	٥٩
المبحث الأول: التمييز بين التدابير الداخلية والقرار الإداري	٦١
المبحث الثاني: التمييز بين التدابير الداخلية والجزاءات التأديبية	٧٢
المبحث الثالث: التمييز بين التدابير الداخلية والإجراءات الاحتياطية للتأديب	٨٦
المبحث الرابع: التمييز بين التدابير الداخلية وأعمال الإدارة المادية	١٠٢
الفصل الثالث: تأصيل الالتزام بالتدابير الدخلية في مجال الوظيفة العامة	١١١
المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة في الوظيفة العامة	١١٣
المطلب الأول: مدلول واجب الطاعة في الوظيفة العامة	١١٤
المطلب الثاني: الشروط اللازمة لقيام واجب الطاعة	١٢٣
المبحث الثاني: الأوامر الرئاسية محل واجب الطاعة	١٢٩

المطلب الأول: مفهوم الأوامر الرئاسية وخصائصها	١٣٠
المطلب الثاني: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية	١٣٥
المبحث الثالث: نطاق واجب الطاعة في مجال الوظيفة العامة	١٣٩
المطلب الأول: مدلول مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون	١٤٠
المطلب الثاني: مدى التزام المرءوسين بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة	١٤٦
الباب الثاني: أحكام رقابة الإلغاء على التدابير الداخلية في مجال الوظيفة العامة	١٦٠
الفصل الأول: حدود فكرة التدابير الداخلية في ظل رقابة الإلغاء	١٦٢
المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء	١٦٣
المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وبيان أهميتها	١٦٤
المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء	١٧٢
المبحث الثاني: تطور رقابة الإلغاء على التدابير الداخلية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي	١٧٨
المطلب الأول: مرحلة الامتناع عن رقابة التدابير الداخلية	١٨٠
المطلب الثاني: الاتجاه القضائي نحو الرقابة على التدابير الداخلية	١٨٣
المبحث الثالث: تطور رقابة الإلغاء على التدابير الداخلية في قضاء مجلس الدولة المصري	١٩٠
المطلب الأول: مرحلة الاختصاص القضائي المحدود لمجلس الدولة	١٩٢
المطلب الثاني: مرحلة الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية	١٩٩
الفصل الثاني: مظاهر رقابة الإلغاء على التدابير الداخلية	٢٠٧
المبحث الأول: مدى توافر شروط قبول الطعن بالإلغاء في التدابير الداخلية	٢٠٨
المطلب الأول: شرط القرار الإداري المطلوب إلغاؤه	٢١١
المطلب الثاني: شرط مصلحة رافع الدعوى	٢٢٠
المطلب الثالث: شرط ميعاد رفع الدعوى	٢٣٤
المطلب الرابع: شرط اللجوء إلى لجان التوفيق في بعض المنازعات	٢٤٢
المطلب الخامس: شرط انتفاء طريق الطعن الموازي	٢٤٦

المبحث الثاني: مدى توافر أوجه الطعن بالإلغاء في التدابير الداخلية	٢٥١
المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص	٢٥٤
المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات	٢٦٠
المطلب الثالث: عيب مخالفة القانون	٢٦٩
المطلب الرابع: عيب السبب	٢٧٥
المطلب الخامس: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها	٢٨٢
المبحث الثالث: نطاق اختصاص القضاء الإداري بالنظر في التدابير الداخلية	٢٩٢
المطلب الأول: المحكمة المختصة بالنظر في التدابير الداخلية	٣٠٦
المطلب الثاني: مدى سلطة القاضي الإداري على التدابير الداخلية	٣١١
الباب الثالث: مدى خضوع التدابير الداخلية المتعلقة بالموظفين لرقابة الإلغاء	٣١٢
الفصل الأول: مدى خضوع التدابير الداخلية ذات الطابع التنظيمي لرقابة الإلغاء	٣١٣
المبحث الأول: المنشورات الإدارية	٣١٤
المطلب الأول: التعريف بالمنشورات الإدارية وبيان أنواعها	٣١٥
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمنشورات الإدارية	٣٢٢
المطلب الثالث: موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي من المنشورات الإدارية	٣٢٩
المطلب الرابع: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من المنشورات الإدارية	٣٤٣
المبحث الثاني: التوجيهات الإدارية	٣٥٢
المطلب الأول: مدلول التوجيهات وبيان خصائصها	٣٥٣
المطلب الثاني: النظام القانوني للتوجيهات	٣٦٠
المطلب الثالث: موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي من التوجيهات الإدارية	٣٦٤
المطلب الرابع: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من التوجيهات الإدارية	٣٧٦
المبحث الثالث: الأعمال النماذج	٣٨٢
المطلب الأول: مفهوم العمل النموذج وأهميته	٣٨٢

المطلب الثاني: القيمة القانونية للأعمال النماذج	٣٨٨
المطلب الثالث: اتجاهات القضاء الإداري بشأن الأعمال النماذج	٣٩٣
المبحث الرابع: وصف وترتيب الوظائف العامة	٣٩٨
المطلب الأول: ماهية عملية وصف وترتيب الوظائف العامة وأهميتها	٤٠٠
المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري من عملية وصف وترتيب الوظائف العامة	٤٠٧
المبحث الخامس: أوامر التنظيم الداخلية المتعلقة بطبيعة المرفق	٤١٢
المطلب الأول: توزيع العمل الداخلي	٤١٣
المطلب الثاني: قصر بعض الوظائف على الرجال دون النساء	٤١٦
المطلب الثالث: تفتيش العاملين ومتعلقاتهم في بعض المرافق	٤٢٠
الفصل الثاني: مدى خضوع التدابير الداخلية ذات الطابع التأديبي لرقابة الإلغاء	٤٢٢
المبحث الأول: لفت النظر	٤٢٣
المبحث الثاني: التنبيه الكتابي	٤٢٩
المبحث الثالث: الملاحظات الرئاسية عن المرءوسين	٤٣٧
المبحث الرابع: أمر الإحالة إلى التحقيق	٤٤٧
المطلب الأول: ماهية أمر الإحالة للتحقيق	٤٤٩
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لأمر الإحالة للتحقيق	٤٥٣
المبحث الخامس: الفصل لإلغاء الوظيفة	٤٦٣
المبحث السادس: التدابير الداخلية المتعلقة بمواعيد ونظام العمل	٤٧٠
المطلب الأول: خصم فترات التأخير وتصاريح الغياب من رصيد الإجازات الاعتيادية للموظف	٤٧١
المطلب الثاني: الحرمان من الأجر مدة الانقطاع عن العمل.	٤٧٥
المطلب الثالث: الإجراءات الداخلية الوقائية .	٤٨٠
الباب الرابع: التدابير الداخلية التي قرر القضاء الإداري ولايته عليها في مجال الوظيفة العامة	٤٨٣
الفصل الأول: تقارير الكفاية	٤٨٥

المبحث الأول: ماهية تقارير الكفاية وبيان أهميتها	٤٨٦
المبحث الثاني: موقف مجلس الدولة الفرنسي من التكييف القانوني لتقارير الكفاية	٤٩٦
المبحث الثالث: موقف مجلس الدولة المصري من التكييف القانوني لتقارير الكفاية	٥٠١
الفصل الثاني: قرارات النقل المكاني	٥٠٨
المبحث الأول: النقل في النظام القانوني الفرنسي	٥١٠
المطلب الأول: أنواع النقل في النظام القانوني الفرنسي	٥١٠
المطلب الثاني: موقف مجلس الدولة الفرنسي من قرارات النقل المكاني	٥١٥
المبحث الثاني: النقل في النظام القانوني المصري	٥٢١
المطلب الأول: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من قرارات النقل المكاني.	٥٢٤
المطلب الثاني: معايير تمييز النقل المكاني في النظام القانوني المصري	٥٢٩
المطلب الثالث: المحكمة المختصة بنظر قرارات النقل المكاني في النظام المصري	٥٤٤
الفصل الثالث: التدابير الماسة بالحرية الشخصية للموظفين	٥٥٤
المبحث الأول: مدلول الحريات الشخصية في مجال الوظيفة العامة	٥٥٥
المبحث الثاني: موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي من التدابير الماسة بالحرية الشخصية للموظفين	٥٦٠
المبحث الثالث: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من التدابير الماسة بالحرية الشخصية للموظفين	٥٦٨
الخاتمـــــــــــة	٥٩٨
قائمة المراجـــــع	٦٠٣
قائمة بالمختصرات	٦٣٦
فهرس المحتويـــات	٦٣٧

Summary

While carrying out its various tasks, the administration has many privileges, such as discretion, which is the spirit and essence of administration. Internal measures are the most important manifestations of this authority conducted by the administration that gives commands, instructions, and directives to the subordinates to organize and arrange the internal environment of the public facilities to ensure proper functioning. The subordinates obey such commands and instructions based on obedience, which is the basis of job duties.

Undoubtedly, having a great deal of discretion in taking internal and simple measures increases the fears and harms that may influence employees, if resulted in some legal consequences. The administration may also violate the measures to harm and abuse employees. Accordingly, there is an urgent need to activate judicial scrutiny on these measures through the action for annulment, which is the most important legal means to protect the employees' rights and freedoms. In addition, it is an effective means for obligating the administration to abide by the provisions of the law.