جامعة الزقازيق
كلية الحقوق
المجلة القانونية الاقتصادية

عنوان البحث العلمي

الإجراءات الداخلية للإدارة والرقابة القضائية عليها

" دراسة مقارنة"

إعـــــداد

الباحث
محمد مصطفى محمد السيد سلامه
رئيس الوحدة المحلية
بالمحمودية دكرنس الدقهلية

المقدمة

لقد تغيرت وظائف الدولة الحديثة نتيجة التطورات المتلاحقة التى أجتاحت العالم فى النواحى السياسية والإقتصادية والتكنولوجية، والتى أجبرت الدول على التخلى عن مفهوم الدولة الحارسة الذي كان يقتصر دورعا فيه على وظائف الدفاع والأمن الداخلى وأمور الصحة والتعليم، وآثرت التدخل فى كافة المجالات الإقتصادية، والإجتماعية والثقافية لإشباع الحاجة العامة للأفراد.

وقد ترتب على تطور دور الدولة فى العصر الحديث وتشعب مجالات نشاطها، اتساع حجم النشاط الإدارى، وتعدد وظائفها، مما أدى بدوره إلى زيادة أعداد الموظفين بصورة تتناسب مع الدور التدخلى للدولة فى جميع المجالات، لضمان تسيير المرافق العامة وقيامها بتحقيق وظائفها المنوطة بها

ومن جانب آخر، فإن أتساع نشاط الإدارة وتنوع الخدمات التى تؤديها للموظفين، أستلزم تنوع أساليب ممارسة النشاط الإدارى وزيادة السلطات والإمتيازات التى تملكها الإدارة لمواجهة الدور الكبير الذي تقوم به فى إشباع حاجات الأفراد.

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

ولما كانت القرارات الإدارية – برغم كونها أهم التصرفات القانونية للإدارة – تبدو عاجزة عن القيام بهذه المهمة فى ضوء قواعد الإختصاص التى تستلزم إصدار القرار من الجهة التى خول لها القانون هذا الإختصاص، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة إجراءات وشكليات معينة عند الإصدار، لذا لجات الإدارة استنادا إلى ما تملكه من سلطة التقدير إلى أبتداع وسيلة اخرى أكثر مرونة وأيسر تطبيقا فى محيط العمل الإدارى، وهى فكرة الإجراءات الداخلية التى تمكن الرؤساء

الإداريين من إتخاذ التدابير والتصرفات التى تتعلق بالتنظيم الداخلى للإدارات والمرافق، ووضع القواعد اللازمة لتسيير العمل، والتى تستهدف الموظفين المطلوب منهم تنفيذها دون أفراد الجمهور.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي منذ ما ينيف على قرن وثلث بوجود هذه الطائفة من الإجراءات، وأطلق عليها فى العديد من احكامه التى صدرت منذ عام ١٨٤٤ وحتى الآن أصطلاح " الإجراءات الداخلية " أو " إجراءات الإدارة الداخلية "

ولعل ضرورة وجود حياة داخلية فى المرافق العامة هى التى دعت القضاء الإدارى الفرنسي إلى أستخدام المصطلحين آنفى البيان، فمهمة الرئيس الإدارى داخل منظمة عامة تنحصر فى توجيه

سير العمل فى المصالح العامة والإدارات الخاصة لرئاسته عن طريق ما يتخذه من الإجراءات المناسبة لتنظيم العمل فيها وكفالة حسن سيره.

وبديهى أن هذه الإجراءات تتخذ وتطبق داخل المنظمة العامة دون أن يتجاوز أثرها هذا الإطار الداخلى. وهى بهذه المثابة ملزمة للعاملين فى خدمة المنظمة العامة دون ان تكون ملزمة للأفراد الذين لا تربطهم بالمنظمة صلة تبعية.

وتتنوع الإجراءات الداخلية للإدارة وتختلف حسب طبيعتها، فهناك إجراءات ذات طابع تنظيمى عام تستهدف إرشاد الموظفين الى طيفية إنجاز أعمالهم المكلفين بها كالمنشورات (Les Circulaires) والتعليمات الإدارية (Les instructions de Service) التى تصدر عن الرئيس مشتملة على توجيهات وإرشاداته لمرؤوسيه فيما يتعلق بكفية التصرف فى المسائل التى تطرح عليهم، وكذا الاوامر المتصلة بتنظيم شئون العاملين الداخلية كتحديد ساعات العمل، وتحديد عمل كل موظف، ونقل الموظف من وظيفة لاخرى، وإلغاء بعض الوظائف الزائدة عن حاجة العمل وفصل شاغليها.....الخ، وهناك إجراءات ذات

طابع تأديبى تستهدف ضبط سلوك الموظفين وتبصيرهم بأخطائهم لتجنب حدوثها مرة أخرى، مثل لفت النظر والملاحظات الرئاسية والتنبية الكتابى[١].

وتطرح الدراسة التحليلية لأتجاهات القضاء الإدارى الفرنسي بصدد الإجراءات الداخلية التساؤل الأتى:

س: هل يتسنى إدراج مختلف القرارات التى يصفها القضاء بأنها " إجراءات داخلية " فى طائفة قانونية موحدة، خاضعة لنظام قانونى محدد ؟

يبدو ان الإجابة على هذا التساؤل بالإيجاب محل شك كبير.

أيا كان الأمر، فإن القيمة الرئيسية لهذه الطائفة القانونية تتمثل فى ان الإجراءات محل البحث تفلت – بالنظر الى طبيعتها الداخلية – من الرقابة القضائية للمشروعية تلك الرقابة المستخدمة حيال القرارات الإدارية بصفة عامة.

فمن ناحية، لا تتعرض الإجراءات الداخلية للطعن فيها بالإلغاء، ومن ناحية أخرى، فإن هذه التدابير لا تعد بذاتها مصدرا من مصادر المشروعية، ومن ثم فإن مخالفتها بقرارات إدارية لاحقة لا يفسح بدوره مجالا للطعن بالإلغاء ضد هذه القرارات.

غير أن فحص القضاء الإدارى الفرنسي ينبئ عن أن هذه المبادئ ليست مطبقة بطريقة موحدة على سائر الإجراءات التى يصفها قضاء مجلس الدولة ذاته بانها إجراءات داخلية ولذا فانه من المناسب فى هذا الصدد ان نميز بين حالة المنشورات او التعليمات الإدارية وبين حالة الإجراءات الاخرى المسماة بالإجراءات الداخلية.

---

[١] أ.د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى، النظام التاديبى للموظف العام فى ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، طبعة٢٠٢٠-٢٠٢١، صـــ٥٦.

وإذا كان القضاء الإدارى المصري قد تناول فى احكام قليلة فكرة الإجراءات الداخلية بمناسبة بعض انواع هذه الإجراءات كالمنشورات والتعليمات الإدارية فإن القضاء الفرنسي وخاصة مجلس الدولة الفرنسي قد توسع فى هذا الصدد، لذا فإنه يتعين الا يغرب عن البال – كما لاحظ **بحق الاستاذ Rivero**[٢] أن النظام القانونى الخاص بالإجراءات الداخلية هو نظام فرنسي بحق لا يجوز الرجوع فى دراسته لغير أحكام القانون الوضعى الفرنسي، الذي أرسي قواعده مجلس الدولة الفرنسي، وقد تأثر القضاء الإدارى المصري فى ذلك إلى حد كبير بالنظام الفرنسي، واستخدم هذه الفكرة منذ نشأته فى مجالات تتصل غالبيتها بأوضاع الموظفين العموميين وهى التى تمثل الكثرة الغالبة فى المنازعات التى يختص مجلس الدولة بنظرها.

إذ لا يخفى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي كان ولا يزال المعين الذي يستمد قضاؤنا الإدارى منه زاده وهو معين خصب لا ينصب وتأثر قضائنا به أمر لا معدى عنه، الامر الذي لا مطعن عليه طالما يعرف كيف يمي ما يلائم مجتمعنا ومتطلبات الحياة الإدارية عندنا من بين ما انتهى إليه.

وكنا نود عقد مقارنة، فورية بين الحلول التى انتهى إليها مجلس الدولة الفرنسي وتلك التى توصل اليها القضاء الإدارى المصري حتى تبرز اوجه الأختلاف والتماثل بما يحقق المقصود من الدراسة المقارنة.

غير ان الإدراك الواعى بذاتية النظام الفرنسي – على نحو ما سجله الأستاذ Rivero فى ملاحظته السالف ذكرها – دعتنا الى الاعراض عن التزام هذه الخطة بدافع من الرغبة فى الوقوف على التجربة الفرنسية التى لم تكتمل ملامحها بعد.

---

[2] Rivero, Jean,"Les Mesures D'ordre Intérieur Administratives,Essai Sur Les Caractéres Juridiques De La Vie Intérieure Des Services Publics"Thése de doctotat,Université de Paris,1994,p.240

ذلك ان الألتزام بالمقارنة الفورية فى ظل عدم وجود اتجاهات واضحة للقضاء الإدارى الفرنس يغدو عديم الجدوى.

ولعل الرجوع الى كتابات الفقه سواء فى تعريفة بالإجراءات الداخلية أو تحديد تكييفها وطبيعتها او تعليقه على احكام القضاء، قد يلقى بمزيد من الضوء على اتجاهات مجلس الدولة الفرنسي.

ومع تزايد لجوء الإدارة لأسلوب الإجراءات الداخلية فى ممارسة نشاطها، نظرا لبساطة إجرائاتها وعدم إحاطتها بالضمانات، فقد تزايد – تبعا لذلك – حجم ونوع المخاطر والأضرار التى يمكن أن تصيب الموظفين الذين تربطهم بالإدارة علاقة تنظيمة تحكمها القوانين واللوائح التى تضعها الدولة وتفرضها على موظفيها ويلتزمون بقبولها وأحترامها استنادا الى واجب الطاعة

ولقد أسهم فى تعميق هذه المخاطر والأضرار وتزايد أحتمالات وقوعها، اتساع اختصاصات الرؤساء الإداريين فى مجال تنظيم المرافق العامة بما قد يغرى السلطات الرئاسية الى استخدام فكرة الإجراءات الداخلية كستار أو ذريعة لتوقيع العقاب وإلحاق الأذى بالموظفين بعيداً عن رقابة القضاء، وهو ما يمثل تهديا خطيرا لحقوق الموظفين وانتهاكاً لحرياتهم، او على الأقل تقييدها لذا بدت الحاجة ماسة إلى ضرورة وجود حماية فعالة للموظفين ضد تصرفات الإدارة وأعمالها

ولا نخفى اهمية هذه الدراسة بالنسبة للقضاء الإدارى المصري الذي بدأ يستخدم هذه الفكرة فى مجالات تتصل غالبيتها باوضاع الموظفين العموميين. وهى مجالات تمثل الكثرة الغالبة من المنازعات التى يختص مجلس الدولة بنظرها وعلى ضوء هذه المقدمة سوف نتناول دراسة موضوع الإجراءات الداخلية للإدارة والرقابة القضائية عليها "دراسة مقارنة" حيث تحتوى على فصل تمهيدى وأربعة ابواب وذلك وفقا للتقسيم النظرى للدراسة.

أهمية الدراسة:

يكتسب موضوع الدراسة أهمية كبيرة بأعتبار أن الإجراءات الداخلية من الموضوعات المثيرة للجدا، سواء على صعيد الفقه أو القضاء، لكونها إحدى الأدوات التى تملكها السلطات الرئاسية وتتمتع فى اتخاذها بسلطة تقديرية واسعة مما يجعلها بمنأى عن رقابة القضاء وهو ما يثير العديد من التساؤلات والإشكاليات حال انحراف الإدارة فى استخدام هذه الإجراءات بقصد الإضرار بالموظفين وتأديبهم.

ومن هنا تتجلي أهمية الدراسة من خلال الوقوف بالدراسة والتحليل على مجموعة كبيرة ومتنوعة من الإجراءات الداخلية المتعلقة بالموظفين، لبيان مدى خضوعها لرقابة الالغاء ورقابة التعويض من خلال تتبع التطورات القضائية فى فرنسا ومصر لرصد الإتجاهات الحديثة من أجل الكشف عن حدود هذه الرقابة وطبيعتها وإبراز دورها فى تحقيق الحماية الفعالة للموظفين ضد تعسف الإدارة.

أهداف الدراسة:

- تهدف الدراسة الى تسليط الضوء على فكرة الإجراءات الداخلية والدور الحيوي الذي تلعبه فى إدارة الحياة الداخلية للمرافق العامة، ومدى تأثيرها من خلال الممارسات العلمية على حقوق وحريات العاملين بالمرافق من خلال تقديم دراسة تأصيلية مقارنة بالنظام الفرنسي للوقوف على طبيعتها القانونية وبيان دور القضاء الإدارى – سواء فى فرنسا أو مصر – فى حماية حقوق الموظفين وحرياتهم، عن طريق ابتداع الحلول واستحداث المبادئ وابتكار النظريات القانونية الجديدة لملاحقة التطورات المستمرة التى تعجز التشريعات عن ملاحقتها
- نظرا لأن علاقة الإدارة بالأفراد تتميز بطابع خاص يختلف عن علاقة الأفراد بعضهم ببعض، فقد أستوجب ذلك وجود قواعد تتناسب وطبيعة نشاط

الإدارة وهدفها دون ان تغفل حقوق الأفراد، وهو ما ادى إلى إنشاء القضاء الإدارى للنظر فى المنازعات الإدارية بأعتباره أقدر على النظر فيها من القضاء العادى.

أسباب أختيار الموضوع:

١- إيمان الباحث بالإهمية الخاصة لموضوع الدراسة فى الواقع العملى، ولا سيما بعد اتساع نطاق العمل الحكومى وأرتياد الإدارة كافة المجالات، وتعدد الخدمات التى تقوم بها الدولة لصالح الأفراد، مما أدى إلى كثرة لجوء الإدارة لأسلوب الإجراءات الداخلية.

٢- قناعة الباحث بأن موضوع الدراسة – رغم أهميته البالغة – لم يحظ بالدراسة الوافية المتأنية إلا بصورة جزئية فى بعض المؤلفات التى تشرح القانون الإدارى، مما يجعله مادة خصبة للبحث والدراسة والتنقيب.

٣- رغبة الباحث فى تقديم محاولة متواضعة للإسهام فى كشف النقاب عن الجوانب الفنية والقانونية والقضائية لموضوع التدابير الداخلية المتعلقة بشئون الموظفين الذين يمثلون عماد السلطة فى القيام بوظائفها وإدارة مرافقها العامة.

صعوبات الدراسة:

١- تشعب وتشابك موضوع الدراسة وارتباطه الوثيق بالعديد من الموضوعات المهمة فى القانون الإدارى، كالقرارات الإدارية والجزاءات التأديبية والسلطة التقديرية للغدارة وواجب الطاعة فى الوظيفة العامة ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض، مما أوجد صعوبة بالغة فى إعداد خطة الدراسة بطريقة متوازنة.

٢- قلة الدراسات المتخصصة والمراجع الفقهية التى تكشف بوضوع عن الجوانب المختلفة للإجراءات الداخلية، وتسمح للباحث بالتنقل بين مختلف الدراسات لإستجلاء الغموض الذي يكتنف بعض المسائل المتعلقة بموضوع الدراسة

مشكلة الدراسة:

يثور فى هذا الصدد تساؤلات هامة يتعين ان تشملها دراستنا بالبحث:

س١: هل تخضع الإجراءات الداخلية للإدارة لرقابة القضاء ؟

س٢: هل يتسنى إدراج مختلف القرارات التى يصفها القضاء بأنها " إجراءات داخلية " فى طائفة قانونية موحدة، خاضعة لنظام قانونى محدد؟

- يبدو ان السمة العامة لهذه الإجراءات انها بالنظر الى طبيعتها الداخلية – تفلت من الرقابة القضائية للمشروعية، تلك الرقابة المستخدمة حيال القرارات الإدارية بصفه عامة، كما لا تعد بذاتها مصدرا من مصادر المشروعية ومن ثم فإن مخالفتها بقرارات إدارية لاحقة لا يفسح بدوره مجالا للطعن بالإلغاء ضد هذه القرارات

منهج الدراسة:

ينتهج الباحث فى دراسته للإجراءات الداخلية للإدارة والرقابة القضائية عليها الى:

١- **المنهج التحليلى المقارن:** وذلك من خلال إضفاء المزيد من الثراء الفكرى للبحث ولن يقتصر الباحث فى رحلته البحثية على المقارنة بنظم أو تشريعات بعينها وإنما هدفه بالأساس الى تحصيل القدر الاعظم من الحقائق القانونية حول موضوع البحث من مصادرها المتنوعة.

٢- **المنهج الوصفى التحليلى:** باعتباره المنهج المناسب لمعالجة مختلف عناصر الدراسة والذي يقوم على عرض آراء الفقهاء وأحكام القضاء وتحليلها ومناقشتهما، وترجيح الأراء السديدة عند الاختلاف مع بيان أسباب الترجيح.

حيث يحاول الباحث بيان المقصود بالصور والمفاهيم والأشكال المتعددة للإجراءات الداخلية للإدارة ، ثم نحلل موقف القضاء والفقة الفرنسي وخاصة

مجلس الدولة الفرنسى والقضاء الإدارى المصري لنخلص فى نهاية الدراسة رسم صورة واضحة المعالم للإجراءات الداخلية للإدارة والرقابة القضائية عليها فى القضاء المصري والفرنسي.

(خطة الدراسة) الإطار النظرى:

تنقسم خطة الرسالة الى مبحثين وخاتمه مذيلة بأهم النتائج والتوصيات التى اظهرتها الدراسة وذلك على النحو التالى:

- المبحث الاول: تعريف الإجراءات الداخلية، وبيان أهميتها
- المطلب الاول: تعريف الإجراءات الداخلية للإدارة فى القضاء الإدارى
- المطلب الثانى: تعريف الإجراءات الداخلية للإدارة فى الفقة الإدارى
- المطلب الثالث: تزايد أهمية الإجراءات الداخلية فى الإدارة الحديثة
- المبحث الثانى: الخصائص العامة للإجراءات الداخلية للإدارة

المبحث الأول

تعريف الإجراءات الداخلية وبيان أهميتها

الإجراءات في اللغة: جمع إجراء، والإجراء في الأمر: النظر إلى ما تؤول إليه عاقبته وهو أيضا: النظر في عاقبة الأمر

وتعد الإجراءات الداخلية أحد الإجراءات المهمة التي تلجأ إليها الإدارة بهدف ترتيب وتنظيم العمل داخل المرافق العامة، ورغم أهمية الدور الذي تلعبه تلك الإجراءات في إدارة الحياة الداخلية للمرافق العامة، فإنها لم تحظ باهتمام وعناية المشرع، سواء في فرنسا أو مصر، حيث لم يتعرض لوضع تعريف محدد لهذه الإجراءات يكشف النقاب عنها كأحد التصرفات القانونية في مجال النشاط الإداري ومن ثم أصبح وضع هذا التعريف من المهام الملقاة على عاتق الفقه والقضاء

وعلي ذلك، فسوف أتعرض في هذا المبحث للتعريف بالإجراءات الداخلية من خلال ثلاثه مطالب:

الأول أتناول فيه تعريف الإجراءات الداخلية في القضاء، والثاني أتناول فيه تعريف الإجراءات الداخلية في الفقه، والثالث أتناول فيه تزايد أهمية الإجراءات الداخلية في الإدارة الحديثة.

المطلب الأول

تعريف الإجراءات الداخلية في القضاء الإداري

لا شك أن القضاء الإداري يلعب دورًا بالغ الأهمية كمصدر إنشائي للقانون الإداري، وذلك من خلال تصديه للمنازعات المعروضة عليه وابتداعه للعديد من النظريات والقواعد القانونية، وقد أسهم القضاء في كل من فرنسا ومصر بجهود

ملموسة في التعريف بفكرة التدابير الداخلية وتحديد المقصود منها، على النحو الآتي:

أولا: تعريف الإجراءات الداخلية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي:

تناول قضاء مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الأولى فكرة الإجراءات الداخلية؛ حيث ذهب في حكمة الصادر بتاريخ ١٣ فبراير ١٩١٤م بمناسبة نقل أحد الموظفين من قسم إلى آخر، إلى أن "**انتقال موظف من قسم إلى آخر في الكادر نفسه وبالراتب ذاته لا يعد من قبيل الإجراءات التأديبية، ولا يجوز أن يكون له صفة أخرى غير صفة الإجراء الداخلي الذي اقتضته ظروف العمل في ضوء ما تملكه الإدارة من سلطة التقدير**"[٣]

وفي إطار الإجراءات التي يقصد بها التنظيم الداخلي للمرفق ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر ١٩٣٨م في قضية **LOTE** إلى "**عدم قبول الطعن المقدم من المدعي ضد مدير المدرسة الثانوية بناحية Aix-en-Provence بحظر ارتداء الشارات الدالة علي الأعلام الوطنية داخل حرم المدرسة، استناداً إلى أن قرار مدير المدرسة يشكل إجراءً داخليا يتعلق بصيانة النظام الداخلي بالمدرسة**"[٤]

وبمناسبة الملاحظات الرئاسية، أو ما يعرف بمذكرات الخدمة، ذهب مجلس الدولة في حكمه في قضية **Dupré الصادر حكمها فى ١٠ فبراير ١٩٦٧** إلي أن " **الملاحظات البسيطة الموجهة من الرئيس الأعلي أحد الموظفين لاتشكل إجراء تأديبيا، ولكنها تعد مجرد إجراء تنظيمي داخلي**[٥]"

---

[3] C.E.13 février 1914,Chevalier,Rec,p.202

[4] C.E.21 octobre 2001,Lote,Rec,p.787

[5] C.E.10 février2007.S.Dupré.A.D.J.D.p.300

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي في مجال توزيع العمل إلى أن "تغيير الرئيس الأعلى لتكليف أحد الموظفين يشكل إجراءاً من إجراءات الإدارة الداخلية الذي يظل يتمتع بغطاء المشروعية ما لم ينطوى علي مساس بحقوق الموظف "[٦].

ثانيا: تعريف الإجراءات الداخلية في قضاء مجلس الدولة المصري:

لقد تعرض القضاء الإداري المصري للإجراءات الداخلية بمناسبة تصديه لبعض أنواع الإجراءات الداخلية المعروضة عليه، وذلك على النحو الآتي:

١- مسلك محكمة القضاء الإداري:

حرصت محكمة القضاء الإداري في سنواتها الأولى على التصدي للإجراءات الداخلية في باكورة أحكامها؛ حيث **قضت في أحد أحكامها القديمة** الخاصة بنقل أحد الموظفين بأنه "**إذا كان الثابت من أوراق الدعوى أن القرار المطعون فيه يتضمن نقل المدعي لا إلغاء ندبه كما تقول الحكومة، وهو إجراء داخلي محض القصد منه تنظيم الوظائف التي تخلفت عن إلغاء وزارة التموين، ومثل هذا التصرف تدعو إليه المصلحة العامة؛ الهدف الأول للقرارات الإدارية.....**"[٧]

وفي مجال توزيع العمل ذهبت **محكمة القضاء الإداري في حكم قديم** لها إلى أنه "**إذا كان القرار المطعون فيه لم ينطوِى على عقوبة مقنعة؛ لأنه خاص بتوزيع العمل، فهو إجراء تنظيمي داخلي اقتضته المصلحة العامة، وهدفه المحافظة على أهم مرافق المدينة** "[٨].

وفي مجال التعليمات الداخلية، قالت محكمة القضاء الإداري في حكم قديم لها: "**ومن حيث إن التعليمات الصادرة من وزارة الصحة في سنة ١٩٤٨م لا تقوم**

---

[6] C.E.29 décembre 1999,req,no202822

[٧] القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٤٨/١١/١٧م.س٣، قاعدة٩،صـــ٤٢ ومابعدها

[٨] القضية رقم ٧١٣ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٣/١١/١م،س٨، المجلد الأول، قاعدة ٢،صـــ٣٠٢

مقام القرار الوزاري سالف الذكر ولا تسري لذلك على الأفراد، فلا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليمات داخلية صرفة...أصدرتها وزارة الصحة لموظفيها بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها"[٩]

وفي **مجال الألقاب الوظيفية ذهبت محكمة القضاء الإداري** في حكم لها إلى أن **".... القرار بالاستغناء عن وظيفة وكيل مصلحة المعامل حقيقة كما هو ظاهر من الأوراق أنه قرار بالاستغناء عن لقب لا عن وظيفة، ولم يكن لهذا اللقب وضع محدد أو ربط خاص بالميزانية، بل كان تنظيم داخليا صدر به قرار داخلي، فيمكن تعديله أو إلغاؤه حسبما تقتضيه مصلحة العمل بنفس الأداة التي أنشئ بها، وقد رأت المصلحة صاحبة الشأن أن هذا التنظيم الداخلي لا تستلزم بقاءه حالة العمل، فطلبت العدول عنه "** [١٠]

٢- مسلك المحكمة الإدارية العليا

تعرضت **المحكمة الإدارية العليا** عقب إنشائها بمقتضى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م لتعريف الإجراءات الداخلية من خلال تعرضها لصور هذه الإجراءات.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما ذهبت إليه المحكمة في أحد أحكامها بشأن الملاحظات التي يوجهها الرؤساء المرء وسيهم بمناسبة أداء أعمالهم، وقد جاء فيه: **"ومن القرارات التي لا يقبل الطعن فيها الملاحظات التي يوجهها الرؤساء من الموظفين إلى مرءوسيهم فيما يتعلق بأعمالهم... هذه الملاحظات لا تعدو أن تكون من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة بقصد كفالة**

---

[٩] القضية رقم ٦٥٧ لسنة٢ ق، جلسة ١٩٤٩/٦/١٦م،س٣، قاعدة ٢٧٧،صـ١٠١٥

[١٠] القضية رقم ٢٠٦ لسنة٧ ق، جلسة ١٩٥٤/٦/٢٩،س٨، المجلد الثالث، قاعدة ٨٤٠،ص١٥٩٦.

سيرها بانتظام واطراد وعلى وجه سليم عن طريق توجيه الرؤساء لمرءوسيهم في أعمالهم وتبصيرهم بالمزالق التي قد يقعون فيها أثناء تأديتها"[١١]

وفي السياق ذاته، **ذهبت المحكمة الإدارية العليا في طعن لها** إلى أن **"الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين المعينين على وظائف دائمة، قد عددتها المادة (٨٤) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة، ولم تورد من بينها إلفات النظر الذي لا يعدو في حقيقته أن يكون مجرد إجراء مصلحي لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله، دون أن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني"** [١٢]

كما أكدت هذا المعنى المحكمة الإدارية العليا في طعن جاء فيه: "... والثابت أن الطاعنة تنازع الجهة الإدارية في عدم إدراج برنامج (الأبراج الفلكية) الذي كانت تعده وتقدمه ضمن خريطة البرامج، وفى إدراج برنامج آخر باسم (هذا المساء)... وهي بهذه المثابة فإن ما تنازع فيه الطاعنة يخرج عن نطاق القرارات الإدارية النهائية؛ لأن ما قامت به الجهة الإدارية يدخل في نطاق التوجيهات والتعليمات التي تصدرها وفقًا لما تراه محققًا للهدف الذي من أجله يعمل المرفق الذي تشرف عليه... ومن حيث إنه يخلص عن كل ما تقدم إلى أن الحكم المطعون فيه أخطأ في تطبيق القانون بعدم قبوله دفع جهة الإدارة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري على سند من أن ما اتخذته الجهة الإدارية حيال برنامج (الأبراج الفلكية)لا يعدو أن يكون إجراء من الإجراءات الداخلية التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد تسيير المرفق وتنظيمه " [١٣]

---

[١١] الطعن رقم ٥١٤ لسنة ١١ ق، جلسة ١٩٦٧/١٢/٢٣م،س ١٣، العدد الأول، قاعدة ٤٤،صـ٣٣٢

[١٢] القضية رقم ٤٧٨ لسنة ٤٣ ق، جلسة ١٩٩٩/٣/١م، س٣، العدد الثانى، قاعدة٩٠،صـ٧٩٨

[١٣] الطعنان ٢٢٦٣ لسنة ٤٢ ق،١٤٣٥ لسنة٤٢ ق، جلسة ١٩٩٨/٤/٥.

المطلب الثاني

تعريف الإجراءات الداخلية في الفقه الإداري

في البداية تجدر الإشارة إلى أن هناك جانبًا من الفقهاء قد أعرضوا عن وضع تعريف للإجراءات الداخلية، متعللين بما يكتنف تعريف الإجراءات الداخلية من صعوبات جمة؛ بسبب التباين في طبيعة تلك الإجراءات مما يفقدها عامل التجانس والتماثل، بالإضافة إلى أن هذه الإجراءات - أيا كان أثرها الفعلي - لا تتناول - بحسب الأصل - سوى العلاقات القانونية التي تقوم داخل الإدارة[١٤]

وقد تصدى غالبية فقهاء القانون الإداري - سواء في فرنسا أو مصر - لتعريف الإجراءات الداخلية، وتعددت الاتجاهات التي سلكها الفقهاء بصدد هذه التعريفات حسب الزاوية التي يراها كل فقيه أكثر أهمية من غيرها، ولعل ذلك يرجع إلى غموض فكرة الإجراءات الداخلية ذاتها، وعدم وجود دراسات مستقلة تتناولها بعيدا عن مظلة القرارات الإدارية

أولا –تعريف الفقه الفرنسي للإجراءات الداخلية:

تعددت التعريفات التي قال بها الفقهاء الفرنسيون للتدابير الداخلية حيث ذهب الأستاذ **Waline** إلى تعريف الإجراء الداخلي بأنه " **إجراء غير قابل بذاته لإحداث أثر قانوني مباشر وفوري إلا داخل الإدارة فقط** " [١٥]

---

[١٤] د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية المنشورات، التعليمات الإدارية، التوجيهات، تعريفها، تحديد طبيعتها، قابيلتها للطعن عليها، دراسة تحليلية مقارنة على وء أحدث أحكام القضاء الإدارى فى فرنسا وفى مصر، دار النهضة العربية،١٩٩٧م،صـ١٢،١١.

[15] Waline,Marcel,Précis De Droit Administratif,Paris,Momtchrestien,1996,p.363.

كما عَرف الاستاذ Laubadére الإجراءات الداخلية بأنها " **تلك الإجراءات التي يقتصر مجال تطبيقها داخل الإدارة وتهدف إلي ترتيب المرفق من الداخل وتسييره** " (١٦)

وفي السياق ذاته الأستاذان Debeyre وDuez إلي تعريف الإجراءات الداخلية بأنها " **تلك الإجراءات المقررة لمصلحة المرفق لضمان أفضل تسير للخدمة، وإن ظلت بعيدة عن فكرة القصاص أو عقاب الموظف تأديبياً حال كونها لا تمس مركزه القانوني** " (١٧)

أما الأستاذان Vedel وDelvolvé، فقد عرَّفا الإجراءات الداخلية بأنها بعض الإجراءات التفصيلية التي تؤثر على الحياة الداخلية للمرافق العامة، ووفقًا للسوابق القضائية المستقرة لا يسمح بالطعن ضدها يتجاوز حدود السلطة، على الرغم من أنه يبدو أنها تتمتع بجميع. خصائص القرار القابل للتنفيذ (١٨)

ومن الفقه الفرنسي الحديث ذهب الأستاذ Bellescize في تعريف الإجراءات الداخلية إلى أنها تلك الإجراءات التي تدخل في إطار القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية، والتي لا تتجاوز حدود الإدارة، ولا يمكن أن تكون موضوعًا للطعن فيها (١٩).

---

16 Laubadere,Andre de.Trailé De Droit Administratif, 8eme édition,Tome 1 ,Paris, L.G.D.J 1990 ,p.322.no,519

17 Duez,Paul et Debeyer,Guy,Traité De Droit Administratif,Paris,Dalloz,1992,p.676,no 926

18 Vedel , Georges et Delvolvé , Pierre, Droit Administratif, Paris, PUF,2000.P.263.

19 Bellescize, Ramu de Droit Administratif Général, 4 eme édition Issy-les-Moulineaux ,Gualino ,2016-2017,p.67.

ثانيا –تعريف الفقه المصري للإجراءات الداخلية:

لم يسلك الفقه الإداري في مصر مسلكا واحدا في تعريف التدابير الداخلية، ويرجع سبب ذلك إلى اختلاف التصور الخاص بكل فقيه

وقد ذهب جانب من الفقهاء إلى تعريف الإجراءات الداخلية بالتركيز على الخصائص التي تميزها؛ فعرفوها بأنها " تصرفات أو قرارات إدارية تمس الحياة الداخلية للمرفق، وغير قابلة لإحداث آثار قانونية (مباشرة أو حالة)خارج نطاق الإدارة، وتتخذها الإدارة بناءً على سلطتها التقديرية بقصد تنظيم المرفق تنظيما داخليا لضمان حسن سير العمل به على نحو يكفل أداء الخدمة على أفضل وجه ممكن سواء كان ذلك بناءً على نص تشريعي أو بغير نص"[٢٠].

وفي الاتجاه ذاته ذهب البعض إلى أنها "تلك الإجراءات التي يكون موضوعها التنظيم الداخلي للمرفق وتسييره وتتميز هذه الإجراءات بأنها لا توجه إلى الجمهور ولا تؤثر فيه إلا على نحو غير مباشر"[٢١]

كما ذهب اتجاه آخر من الفقهاء إلى تعريف الإجراءات الداخلية من زاوية الهدف حيث عرفها البعض بأنها "**إجراءات تتخذها السلطات الإدارية في غير ما تعلق بالتأديب، ودون الاستناد إلى لوائح أو نصوص قانونية معينة، بقصد**

---

[٢٠] د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، التنظيم الإدارى، منشأة المعارف بالإسكندرية،٢٠٠٤م،صـــ٧٠. د. محمد عبد الله نصار، تدابير الإدارة الداخلية، دارسة مقارنة، رسالة دكتوراة كلية الحقوق – جامعة عين شمس،١٩٩٧،ـصـــ٦٥

[٢١] د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإدارى، الكتاب الثانى دعوى الإلغاء دار النهضة العربية،٢٠٠٢م،صـــ٧٣.

تيسير السير العادي للمرافق وتنظيمها، وعلى نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل"[٢٢]

كما عرفها البعض بأنها "إجراءات إدارية تُتخذ داخل المرافق العامة بقصد حسن سير العمل بها بانتظام واطراد، وتتمتع السلطة الإدارية في اتخاذها بقدر من السلطة التقديرية"[٢٣].

وذهب جانب ثالث من الفقهاء إلى تعريف الإجراءات الداخلية بالتركيز على بيان أنواعها، وقد بدا ذلك في تعريفهم للإجراءات الداخلية بأنها " **ما يصدر عن الرئيس إلى مره وسيه من أوامر وتعليمات داخلية ومنشورات وكتب دورية بقصد توجيه وضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري، أو بقصد تفسير القوانين** "[٢٤]

وفي الاتجاه ذاته ذهب البعض إلى تعريف الإجراءات الداخلية بأنها " **تلك التي تتضمن طائفة من الأعمال المتنوعة، يتمثل أهمها في الأعمال الداخلية ذات**

---

[٢٢] د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة ١٩٩١م،صـ٤٤٥.

[٢٣] د. سعد أنور سعد قنديل، إجراءات التنظيم الداخلى ورقابة القضاء، دراسة مقارنة فى النظامين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراة كلية الحقوق، جامعة المنصورة،١٩٩١م،صـ٣٢.، د. شادى محمد صلاح عبد البديع، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإدارى " مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإدارى – قضاء الإلغاء، مرجع سابق،صـ٢٣

[٢٤] د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى القضاء الإدارى، مطبعة كلية الحقوق الطبعة الثالثة ٢٠٠٩م،صـ١٩٩.

الطابع الجماعي، وهي المنشورات والتعليمات المصلحية من جهة، والأوامر والإجراءات الفردية للتنظيم الداخلى من جهة ثانية "[٢٥]

[٢٥] د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإدارى، الناشر لا يوجد الطبعة الرابعة ٢٠١٠م،صـــ٧١.

المطلب الثالث

تزايد أهمية الإجراءات الداخلية في الإدارة الحديثة

كانت معظم أنشطة الدولة - حتى وقت قريب - تتركز حول المهام الإدارية التقليدية للدولة الحارسة التي تكاد تنحصر في الحفاظ على الأمن الخارجي والأمن الداخلي والقضاء والصحة والتعليم، وهذا القول كان يصدق على الكثير من بلاد العالم نظرًا للفكر السياسي الذي كان يسود في ذلك الوقت غير أن هذا الدور التقليدي لم يعد يتناسب مع التطورات المتلاحقة التي اجتاحت العالم، والتي تتمثل في الزيادة الهائلة في أعداد السكان والثورة الصناعية وما صاحبها من تطور تكنولوجي وعلمي هائل وتغيير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية [٢٦].

كل هذه الظروف السابقة جعلت تدخل الدولة حقيقة ملموسة في جميع المجتمعات سواء في النظم الاشتراكية أو الرأسمالية بدون استثناء، وهذا التدخل يستهدف تحقيق غايات وأهداف عامة تعجز المبادرات الفردية عن تحقيقها للنهوض بأعباء التنمية الأقتصادية بغض النظر عن الاتجاه السياسي الذي تتبناه [٢٧] وقد ترتب على ارتياد الدولة مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي كانت مقصورة على الأفراد، اتساع نشاطها وتعقد وظائفها ونمو،دورها، واتساع حقيقي في حجم السلطة التنفيذية، وهو ما أدى إلى زيادة عدد الأجهزة الإدارية والوزارات وزيادة أعداد الموظفين الذي يجب أن يكون اختيارهم على أسس

---

[٢٦] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية،٢٠٠٣،صـــ٩، أ.د. مدحت أحمد يوسف غنايم، القانون الإدارى التنظيم الإدارى ، كلية الحقوق – جامعة الزقازيق،٢٠٢٢،صـــ٥٢

[٢٧] د. وهيب عياد سلامة، د. محمد السنارى، محاضرات فى أصول الإدارة العامة، بدون ناشر،٢٠٠٥،صـــ٦

علمية مدروسة وبعد تدريب جيد على أداء العمل، حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة وفاعلية لمواجهة هذا الدور المتنامي للدولة الحديثة[٢٨]

ومن المؤكد أن تحقق فكرة حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد يرتبط ارتباطا وثيقا بسلامة التنظيم الإداري القائم بالمنظمات الإدارية، فكلما كانت الاختصاصات محددة وواضحة مع وجود الرقابة اللازمة؛ كانت تلك المنظمات تؤدي أعمالها على وجه أفضل[٢٩].

وإذا كانت القاعدة القانونية تضع للإدارة هدفًا يجب إدراكه، أو حدودًا عليها احترامها؛ فإن هذه القاعدة لا تستطيع أن تحدد بدقة وتفصيل كافة السبل التي يجب أن يمر من خلالها النشاط الإداري، فلا بد أن تتمتع الإدارة بقسط من السلطة التقديرية والحرية في اختيار وسائل العمل، في حدود التنظيم العام والخطوط العريضة التي يقتصر القانون على رسم معالمها[٣٠].

ومن هنا تبرز أهمية الإجراءات الداخلية بوصفها أحد مظاهر السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لضمان أفضل تسيير للمنظمات الإدارية وزيادة كفاءتها في ضوء ما تتيحه تلك الإجراءات من تنظيم العمل داخل الجهاز الإداري، ووضع العديد من القواعد التفصيلية اللازمة لمواجهة هذه التطورات الضمان إشباع الحاجات العامة للأفراد.

---

[٢٨] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق،صـــ١١

[٢٩] د. حمدى على عمر، سلطة القاضي الإدارية فى توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة،منشأة المعارف الإسكندرية،٢٠١٨م،صـــ١١٢

[٣٠] د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر،٢٠١٤،صـــ٨٤

المبحث الثاني

الخصائص العامة للإجراءات الداخلية

من واقع التعريفات السابقة، فإن الإجراءات الداخلية تتميز بثلاث خصائص أساسية تتمثل في أنها داخلية محضة، ولا أثر قانوني لها في مواجهة الأفراد، وتقديرية إلى أقصى حد ممكن

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يمكن استخلاص بعض الخصائص المشتركة للإجراءات الداخلية من خلال أحكام القضاء وكتابات الفقهاء، وسوف أتناول تباعًا وبصورة موجزة أهم هذه الخصائص:

١- ***الإجراءات الداخلية ذات طبيعة داخلية محضة***:

لا تتجاوز الإجراءات الداخلية حدود الإدارة التي تصدر فيها، على اعتبار أن هذه الإجراءات تصدر في إطار التنظيم الداخلي للإدارة، فهي في الأساس إجراءات تنظيمية للعمل داخل الإدارة، كما أن هذه الإجراءات لا يمكن أن تمس بطبيعة الحال حقوق والتزامات الموظفين؛ ومن ثم فلا يوجد ثمة ضرورة للرقابة القضائية عليها [٣١]

فالأصل أن الإجراءات الداخلية ليس لها قيمة قانونية خارج نطاق الجهاز الإداري؛ إذ إن أثرها لا يتعدى الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليمات داخلية صرفة أصدرتها الإدارة بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها، فالمنتفعون بالمرفق لا يلتزمون بمقتضى هذه الإجراءات الداخلية، ولا يكتسبون.

---

31 Frier ,Pierre-Laurent-Précis De Droit Administratif, Paris Montchrestien,3eme edition ,2010.p.269.

حقا ما دامت ليست موجهة إليهم؛ ومن ثم فإنهم ليس لهم مصلحة مباشرة في طلب إلغائها [٣٢]

وعلى ذلك يمكن القول إن الإجراء الداخلي يتحدد مداه من حيث دائرة تطبيقه بأنه يمس الحياة الداخلية للمرفق، فيتحدد مجاله داخل المرفق، أما من حيث نطاق سريانه، فهو في الأساس يخاطب العاملين بالمرفق، ويترتب على ذلك أن الآثار القانونية للتدابير الداخلية تتركز داخل المرفق؛ حيث تتناول العلاقات القانونية الداخلية سواء كانت تصرفات أو قرارات[٣٣]

وقد تعددت **أحكام قضاء مجلس الدولة** التي تبرز طبيعة الإجراءات الداخلية من حيث أثرها الذي ينصرف إلى داخل الإدارة وفي مواجهة العاملين بها؛ حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها إلى أن "التعليمات الصادرة من وزارة القوى العاملة في خصوص انتخابات ممثلي العاملين بمجالس إدارة المشروعات، لا تعدو أن تكون توجيهات وتعليمات داخلية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يصدر بترتيب مراكز قانونية معينة، وعليه يتعين عدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري [٣٤].

كما **ذهبت المحكمة الإدارية العليا** في المجال ذاته إلى أنه "ومن حيث إن المشرع رخص للإدارة في نقل العاملين من وظائفهم إلى أخرى مماثلة متى كان هذا النقل لا يؤدي إلى تفويت فرصة الترقي على العامل، ولا يؤدي إلى تنزيل له في

---

[٣٢] د. محمود عاطف البنا الوسيط فى القضاء الإدارى، مرجع سابق،صـــ٢٠١

[٣٣] د. محمد عبد الله نصار، تدابير الإدارة الداخلية، مرجع سابق،صـــ٦٣.

[٣٤] الدعوى رقم ٨٤٤١ لسنة ٤٥ ق، جلسة ١٩٩١/١١/٢١م مشار إليها بمؤلف المستشار د/ محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى، الكتاب الأول،صـــ٥٦

وظيفته، وذلك بقصد إعادة توزيع العاملين داخل الوحدة بما يمكن من تنوع خبراتهم وتحقيق المصلحة العامة "[٣٥]

كما **ذهبت المحكمة الإدارية العليا** - دائرة توحيد المبادئ - إلى أنه "إلى جانب اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية التي تملك السلطة التنفيذية إصدارها، نجد أنه في سبيل التيسير على جهات الإدارة في إدارة أنشطة المرافق العامة التي تتولاها، ومن أجل كفالة. هذه المرافق بانتظام واطراد على الوجه السليم؛ فقد خرج الأمر على الاعتراف لجهة الإدارة بسلطة إصدار تعليمات ومنشورات وأوامر مصلحية توجه إلى العاملين لديها، وهي تصدر من رئيس المصلحة إلى مرء وسيه سير متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها فهي موجهة أصلا إلى العاملين الذين يلزمون باحترامها وإطاعة ما فيها من أوامر ما دامت متفقة وأحكام القانون"[٣٦]

٢- الإجراءات الداخلية لا أثر قانوني لها في مواجهة الأفراد:

إذا كان مصطلح الإجراء الداخلي يتعلق بالإدارة، وأن أثره لا يتجاوز حدود الإدارة؛ فإن هذا يعنى أن هذا الإجراء لا يمكن أن يرتب أية آثار على أي شخص من الغير خارج موظفي الإدارة والعاملين بها، وعلى ذلك يمكن القول إن هناك اختلافاً جوهريا بين موظفي المرفق والغير بشأن إجراءات الإدارة الداخلية، يكمن في أن الإجراء الداخلي غير قابل للاحتجاج به في مواجهة الأفراد ومن هم خارج المرفق[٣٧]

---

[٣٥] الطعن رقم ١٢٥٠ لسنة ٥٠ ق عليا، جلسة ٢٠٠٨/١/٥م، الموسوعة الماسية فى أحكام المحكمة الإدارية العليا إعداد د. وجدى شفيق، طبعة ٢٠١١،صـ٢١

[٣٦] الطعن رقم ٢٦٧ لسنة ٣٤ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/٣/٣م، مجموعة المبادئ التى قررتها دائرة توحيد المبادئ، القسم الثانى، قاعدة ٢٤،صـ٣٢٤.

[37] , Marcel, Précis De Droit Administratif,Op.cit,p.363,no701.

ويترتب على ذلك أن الإجراءات الداخلية تعتبر إجراءات غير قابلة لإحداث آثار قانونية تجاه الأفراد؛ حيث لا توجه إليهم مباشرة؛ إذ لا توجد صلة رئاسية بين الأفراد والإدارة وينتج عن ذلك أن الإجراءات لا تؤثر على مراكز الأفراد القانونية ولا تفرض عليهم التزامات؛ حيث إنهم غير مخاطبين بها ولا يعلمون بها أصلا؛ لأنها توجه مباشرة إلى العاملين بالمرفق، ولا يتحقق لها وسيلة نشر عامة (٣٨)

وإذا كان حقًّا أن الإجراءات الداخلية البحتة كثيرًا ما تنعكس آثارها على الأفراد لتعاملهم مع موظفي المرفق الملتزمين بها قانونا؛ فإن ذلك لا يعني أن هذه الإجراءات الداخلية تولد بذاتها آثارا قانونية زاء الأفراد؛ إذ لا تعدو هذه الإجراءات أن تكون تطبيقا لقرار سابق أو تمهيدا لقرار لاحق، وهي في الحالين لا تولد بذاتها آثارًا قانونية بالنسبة للجمهور(٣٩)

وعلى ذلك، فإن القضاء لا يقبل من الأفراد الطعن في هذه الإجراءات؛ لأنها لا توجّه إليهم، ولا ترتب أثرًا قانونيا إزاءهم؛ فلا تفرض عليهم التزامات ولا تخلق لهم حقوقا يتمسكون بها، بل تُتخذ بقصد حسن تسيير المرافق العامة، وهكذا لا يكون لهم مصلحة في الطعن فيها(٤٠)

وتطبيقًا لذلك، ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "القضاء الإداري مستقر على أن هناك من القرارات ما يقتصر على الإدارة ذاتها، ولا تقصد الإدارة من

---

٣٨ د. محمد عبد الله نصار، تدابير الإدارة الداخلية، مرجع سابق،صـ٦٣.

٣٩ د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى القضاء الإدارى، مرجع سابق،صـ٢٠١، أ.د. مدحت أحمد يوسف غنايم، أ.د. عبد الله حنفى، السلطات الإدارية المستقلة،دراسة مقارنة- كلية الحقوق جامعة الزقازيق، طبعة ٢٠٢٣،صـ٥٠

٤٠ د. سعد أنور سعد قنديل إجراءات التنظيم الداخلى ورقابة القضاء، مرجع سابق،صـ٤٠، شادى محمد صلاح عبد البديع، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإدارى " مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإدارى – قضاء الإلغاء، المرجع السابق،صـ٧٠

ورائه ترتيب آثار معينة في مواجهة الأفراد، ويندرج في هذه القائمة من القرارات المنشورات والأوامر المصلحية، وهي عبارة عن الأوامر والتعليمات التي تصدر من الرؤساء إلى مرء وسيهم، متضمنة تفسير القانون واللوائح القائمة وكيفية تنفيذها، وهي موجهة إلى الموظفين أصلا لا إلى الأفراد ولا تتضمن بالنسبة إلى الأفراد أي تغيير في أوضاعهم القانونية، وأن مثل تلك القرارات الإدارية لا تعد من القرارات الإدارية بالمعنى الإداري، ولا يجوز قبول الدعوى بطلب إلغائها؛ لانتفاء القرار الإداري"[٤١]

٣- *الإجراءات الداخلية تقديرية إلي أقصي حد ممكن:*

بما أن الإجراءات الداخلية - كما سبق القول - تنصب على إدارة وتنظيم الحياة الداخلية للمرفق العام بهدف ضمان أفضل تسيير له بانتظام واطراد؛ فإن نجاح الإدارة في تحقيق هذا الهدف يتوقف على مقدار السلطة التقديرية الممنوحة لها في ممارسة نشاطها، وهو ما يجعل أهم ما تتميز به هذه التدابير من خصائص أنها تقديرية إلى أقصى حد ممكن..

وتتمتع جهة الإدارة في حالة السلطة التقديرية بقدر من الحرية في التصرف أو الامتناع عن التصرف، أو أن تختار بين قرار وآخر، وهذا بخلاف الحالة الخاصة بالاختصاص المقيد الذي تلتزم فيه الإدارة بالتصرف على نحو معين دون أن يكون لها حرية الاختيار [٤٢]

---

[٤١] الطعن رقم ٥٠١٢ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ٦/٢٠ /١٩٩٩م مشار إليه بمؤلف المستشار / حمدى ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإدارى فى قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، طبعة ٢٠٠١م، الناشر لا يوجد،صـ١٤٩.

[42] Chrétien,Patrice,Chifflot,Nicolas et Tourbe, Maxime, Droit Administratif 15eme édition,Paris,Sirey-Dalloz,2018,p.744.

ومن ناحية أخرى، هناك فارق جوهري بين السلطة التقديرية والسلطة التحكمية؛ فالسلطة التحكمية ليس لها مكان في دولة القانون، وفي المقابل فإن السلطة التقديرية مقررة بنص القانون، كما أن ممارسة هذه السلطة تقوم على أسباب قانونية وواقعية؛ ومن ثم يتحتم على جهة الإدارة تبرير تصرفها بالنظر إلى القانون، فضلا عن الالتزام باعتبارات المصلحة العامة [٤٣].

ومن ثم فإن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة - على خطورتها - أبعد ما تكون عن السلطة التحكمية؛ فهي لا تعدو أن تكون نوعا من الحرية لتمكين الإدارة من تقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي. تحدث، واختيار وقت تدخلها وتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة، وفي هذا المجال تكون الإدارة حرة، ولكنها محاطة دائما بفكرة الصالح العام التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي: فكرة الصالح العام وعناصرها الداخلية هي أهمية الوقائع، ووقت التدخل، ووسيلة مواجهة هذه الحالة[٤٤]

وإذا كانت التدابير والإجراءات الداخلية التي تصدر عن الرئيس الإداري لتنظيم المرفق تندرج في إطار السلطة التقديرية الممنوحة له لضمان أفضل تسيير للمرفق العام؛ فإن عناصر التقدير في هذه الإجراءات تتمثل فيما يأتي:

(أ) حرية الإدارة في تقدير أهمية وخطورة الوقائع:

تتمثل السلطة التقديرية في الحرية الممنوحة للإدارة لتقدير مدى ملاءمة نشاطها، فتكون حرة في التصرف على النحو الذي تراه لتفعله أو لا تفعله في ضوء عدم

---

[43] Bellescizem Ramu de Droit Administratif Général,Op.cit,p.69.

[٤٤] د. سليمان الطماوى، مبادئ القانون الإدارى، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة ١٩٦٥م،صـــ٩٣٩.

خضوعها لأي التزام قانوني بالتصرف على نحو معين، وذلك على خلاف السلطة المقيدة التي تفرض على الإدارة التصرف على نحو معين، فتحدد القوانين واللوائح لجهة الإدارة التصرف أو عدم التصرف، أو التصرف بطريقة معينة، فلا تكون حرة في تقدير مدى ملاءمة نشاطها [٤٥]

وقد ذهب الفقه والقضاء المصريان إلى أنه إذا قيد القانون سلطة الإدارة وألغى كل سلطة تقديرية لها، وذلك بتحديد الوقائع التي يجب أن تبني عليها قرارها؛ فإن القضاء الإداري يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها، وتدخل هذه الرقابة تحت عيب مخالفة القانون. أما إذا ترك المشرع للإدارة سلطة اختيار السبب؛ فلا تتيسر رقابة السبب إلا عن طريق فكرة الباعث وإساءة استعمال السلطة [٤٦]

وتطبيقا لذلك، **ذهبت محكمة القضاء الإداري فى حكم قديم لها** إلى أن" تقدير الشهادات الدراسية المختلفة ومعادلتها بعضها ببعض من الأمور الداخلة في وظيفة السلطة الإدارية وحدها، والأمر في ذلك موكول إلى حسن تقديرها "[٤٧].

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا أيضا في طعن لها إلى أن تحديد عدد المحاضرات والأساتذة المتخصصين اللازمة لسير الدراسة في الكليات إنما هو من الأمور التي تترخص الإدارة في تقديرها طبقا لما تراه محققا للصالح العام وانتظام الدراسة في الكليات دون رقابة عليه من القضاء[٤٨]

---

[45] Bonnard, Roger,Précis De Droit Administratif4eme, edition,Paris ,L.G.D.J.1993,P.76

[٤٦] د. سعاد الشرقاوى، الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب، مقال بمجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٩٩م،صـ١٤٥

[٤٧] القضية رقم ٤٤٨ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٤/٣/٧م،س٨، قاعدة ٤٤٢،صـ٨٦٣

[٤٨] الطعن رقم ١٣٧٢ لسنة ٨ ق. جلسة ١٩٦٥/١٢/١٢م،س١١، قاعدة ١٧،صـ١٤٤.

(ب) حرية الإدارة في التدخل أو عدم التدخل لإصدار قرار ما:

إن الجهة الإدارية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يلزمها إن الجهة الإدارية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يلزمها بالتدخل أو يلزمها بعدم التدخل لاتخاذ قرار ما، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير ما إذا كان من الصالح أن تتدخل أو تمتنع عن التدخل[٤٩]

فالقانون قد يترك للإدارة الحرية الكاملة في مباشرة نشاطها دون أن يفرض عليها وجوب التصرف على نحو إلزامي معين، بمعنى أن يترك القانون للإدارة حرية تقدير اختيار العمل والقيام به في الوقت المناسب الذي تراه ملائما للظروف والأحوال دون أن يملي عليها مقدما مسلكا محددًا يتعين اتخاذه في هذا الخصوص[٥٠]

وفي مجال الإجراءات الداخلية، ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه " إذا كانت الإدارة قد رأت رفع درجات وظائف من السادسة إلى الخامسة من وظائف القسم الأول الذي ينتظم الوظائف الإدارية العادية التي ليست منها وظيفة المدعي، ورات لصالح العمل تحويل الوظائف الخاصة بأعمال الإدارة والضبط التي تندرج فيها وظيفة المدعي إلى وظائف عسكرية؛ فإن هذه وتلك من الملائمات التي تدخل في حدود سلطة الإدارة التقديرية ولا تخضع لرقابة هذه المحكمة قضائيا ما دام لم يثبت إساءة استعمال السلطة [٥١]

---

[٤٩] د. حمدى على عمر، سلطة القاضي الإدارية فى توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق،صـــ١١٥

[٥٠] د. محمد موسي محمد الفقى، حدود مبدأ المشروعية فى ظل قانون الطوارئ دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة فى مصر، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة عين شمس،٢٠١٣م،صـــ٢٢٧.

[٥١] القضية رقم ٣٧٩ لسنة٣ ق، جلسة١٤/٦/١٩٥٠م،س٤، قاعدة٢٨٢،صـــ٨٩٦

(ج) حرية الإدارة فى اختيار الوقت الملائم للتدخل:

إن اختيار وقت التدخل هو أبرز عناصر السلطة التقديرية للإدارة، فالمسلم به أنه إذا لم يفرض الشرع على الإدارة أن تتدخل خلال فترة معينة يقوم بتحديدها، فإن الإدارة تكون حرة في اختيار الوقت المناسب للتدخل وإصدار قرارها؛ لأنه من المسلم به أيضًا أن الوقت المناسب للتدخل وإصدار قرارها؛ لأنه من المسلم به أيضًا أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده مقدمًا في معظم الحالات، ومن ثم فإن المشرع كثيرًا ما يترك مسألة تحديد الوقت المناسب للإدارة لتترخص في اختياره على ضوء خبرتها وتجاربها[٥٢].

وفي ذلك **ذهبت محكمة القضاء الإداري** إلى أن "اختيار الوقت الملائم لشغل الدرجات الخالية بالوزارة أمر متروك لتقدير السلطة الإدارية تتصرف فيه بما تراه محققا للمصلحة العامة ولا إلزام عليها قانونا في شغل الدرجات الخالية في ميعاد معين"[٥٣]

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى في طعن جاء فيه: "إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار في فترة معينة فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى ولو كانت ملزمة أصلا بإصداره على وجه معين ذلك أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده سلفا" [٥٤]

---

[٥٢] د. محمد موسي محمد الفقى، حدود مبدأ المشروعية فى ظل قانون الطوارئ، مرجع سابق،صـــ٢٢٩

[٥٣] القضية رقم ٦١٩لسنة٦ ق، جلسة ١٩٥٢/١٢/٤م،س٧، قاعدة ٧٠،صـــ٩٧

[٥٤] القضية رقم ٣٣٥٠ لسنة ٤٤ ق عليا، جلسة ٢٠٠٤/٢/٧م،س٤٩،قاعدة ٤١،صـــ٣٤٤.

(د)حرية الإدارة في اختيار الوسائل الملائمة في أثناء مزاولة عملها:

إذا كان أسلوب السلطة المقيدة يقتضي أن تتبع الجهة الإدارية أسلوبًا معينا يتم تحديده مسبقا ويحرمها من حرية التصرف بما يتناسب مع الظروف المختلفة التي تواجهها؛ فإن السلطة التقديرية تعطي للإدارة قدرًا كبيرًا من الحرية في ممارسة نشاطها واختيار القرار أو الأسلوب الأكثر ملاءمة المواجهة المواقف والظروف المتغيرة التي تمر بها لضمان حسن سير المرفق العام بطريقة أفضل[٥٥].

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في طعن لها جاء فيه: "ومن حيث إنه من المتفق عليه فقها وقضاء أن الإدارة أثناء تسييرها للمرفق العام لإشباع حاجات الأفراد بالخدمات التي يقوم عليها هذا المرفق لا تتقيد بأسلوب محدد أو طريق لأداء هذه الخدمة، بل تترخص في اختيار الوسيلة بما لا معقب عليها من القضاء، شريطة ألا تسيء استعمال سلطتها التقديرية المخولة له لها في هذا الشأن، أو تنحرف في استخدامها"[٥٦].

وفي مجال الإجراءات الداخلية، **ذهبت المحكمة الإدارية العليا** إلى أنه "ومن حيث إن سلطة توزيع القائمين بمهمة التدريس على المدارس بمختلف مراحل التعليم، وتقرير مدى ملاءمة هذا التوزيع بالنسبة إلى كل مادة من مواد الدراسة في ضوء ما تسفر عنه حاجة مرفق التعليم، ليس من اختصاص المسئول عن إدارة كل مدرسة، وإنما هو منوط بالسلطة المختصة بمديرية التربية والتعليم بالمحافظة التي لها أن تنقل المدرس بذات وظيفته ودرجته من مدرسة إلى مدرسة

---

[٥٥] د. حمدى على عمر، سلطة القاضي الإدارية فى توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق،صـــ١١٦

[٥٦] الطعن رقم ٥٢٧١ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ٢٠٠٢/٤/١٢م،س٤٧، قاعدة٦٦،ص،،٥٩٨

أخرى وفقًا المتطلبات صالح العمل ودواعيه دون معقب عليها من جهة القضاء "[٥٧].

(هـ) التزام الإدارة فى ممارسة السلطة التقديرية بفكرة المصلحة العامة:

من الطبيعي أن السلطة التقديرية لم تُمنح للإدارة لكي تستخدمها كما يحلو لها وبلا قيد أو شرط، ولكن لكي تعينها على أداء وظائفها الخطيرة التي تستهدف في النهاية تحقيق المصلحة العامة، ولا بد لكي لا تحيد الإدارة عن هذا الهدف بلا رقيب أو حسيب، أن تخضع للرقابة القضائية كضمان لعدم نجاوزها الحدود بسلطنها التقديرية، وإلا تعرضت للإلغاء القضائي لقراراتها الإدارية

وعلى ذلك، فإن فكرة المصلحة العامة تمثل الحد الفاصل الذي يفرق بين ما هو سلطة تقديرية مشروعة، وما هو سلطة غير مشروعة فهي تعد مبدأ عاما تلتزم به الجهة الإدارية، سواء في مجال السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية..

وتتمتع الإدارة بأقل قدر من السلطة التقديرية بالنسبة لركن الغاية بالمقارنة بركني السبب والمحل، وهو ما يؤكده القضاء الإداري المصري في معظم أحكامه؛ حيث يؤكد على حرية الإدارة في تقدير مناسبة إصدار قراراتها، بشرط أن يكون هدفها المصلحة العامة؛ فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها إلى أن "نقل العامل من وظيفة إلى أخرى والنقل المكان للعامل الذي تقوم به الإدارة ابتغاء حسن تسيير المرفق العام وضمان حسن سير العمل الإداري، بعد من إطلاقات جهة الإدارة التي لا معقب عليها في هذا الشأن، إلا أن ذلك لا بد أن يتقيد بابتغاء الإدارة للصالح العام، وأن يخلو قرار النقل من شبهة إساءة استعمال السلطة "[٥٨]

---

[٥٧] الطعن رقم ٤٢١٣ لسنة ٣٩ق، جلسة ١٩٩٥/١/٧م،س٤٠، الجزء الأول، قاعدة ٨٩،صـ٨٦٣

[٥٨] محكمة القضاء الإدارى، الدعوى رقم ١٧٥٢٦ لسنة ٥٦ ق، الدائرة العاشرة، جلسة ٢٠٠٨/٢/١٧.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في طعن لها جاء فيه: "إن الإدارة تمارس سلطتها التقديرية في نقل العامل ابتغاء تحقيق الصالح العام ومقتضيات حسن سير المرافق العامة دون أن يكون للعامل الحق في التمسك بالبقاء في وظيفة معينة، فإذا لم تبغ الإدارة بنقل العامل الصالح العام أو انحرفت عن هذه الغاية... فإنها تكون قد أساءت استعمال سلطتها، مما يوصم القرار الصادر على هذا النحو بعدم المشروعية "[٥٩]

وعلى ذلك، يمكن القول إنه ليس معنى تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية أنها تستطيع أن تنجو من رقابة القضاء الإداري؛ لأن المشرع قد يترك للإدارة قدرًا من الحرية حتى تستطيع ممارسة نشاطها، ولكنها دائما تكون مقيدة بفكرة المصلحة العامة التي تمثل الإطار العام والخارجي للسلطة التقديرية؛ حيث إنها إذا خرجت عن هذا الإطار، فإن قراراتها تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ومن ثم تكون قابلة للإلغاء من قبل القضاء الإداري[٦٠].

٤- *الإجراءات الداخلية ذات طبيعة وقائية:*

لما كان للإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية حق اتخاذ بعض الإجراءات الداخلية التي تستهدف منها المصلحة العامة؛ فإن ذلك قد يستدعي بالإدارة أن تتخذ بعض الإجراءات الداخلية ذات الطبيعة الوقائية التي تهدف إلى تنظيم العمل وتيسير مباشرة النشاط الإداري داخل المرفق العام.

ويعني الطابع الوقائي لتلك الإجراءات أن هناك بعض صور الإجراءات الداخلية قد تتخذ في مواجهة العامل بالمرفق بشكل وقائي لمواجهة حالة وجد عليها

---

[٥٩] الطعن رقم ٢١٠٦٩ لسنة ٥٢ ق عليا، جلسة ٢٠٠٨/١/٥م، الموسوعة الماسية،صـــ١٧.

[٦٠] د. حمدى على عمر، سلطة القاضي الإدارية فى توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق،صـــــ١١٨

تستوجب الاحتياط والتحوط لتلافي تكرارها مرة أخرى، ولا تعد من قبيل العقوبات التأديبية، وإن كانت ترتبط بإجراءات التأديب وتقترن بها وجوداً وعدما في غالب الأحوال[٦١].

وعلى ذلك، يجوز لجهة الإدارة أن تقرن الجزاء باتخاذ إجراء تنظيمي يدخل في حدود سلطتها التقديرية إذا ما كشفت المخالفة التي جوزي العامل من أجلها أن صالح العمل يقتضي الخاذ مثل هذا الإجراء، كالشأن في حالة العامل الذي يتربح من عمل وظيفته؛ فإنه فضلا. عن المجازاة الإدارية والجنائية يكون من حق جهة الإدارة، بل يقع واجبًا عليها، أن تقصيه عن العمل الذي سهل له ارتكاب الجريمة لتحقق عدم صلاحيته في الاستمرار فيه [٦٢]

و من استعراض الأحكام القضائية يتبين أن القضاء الإداري المصري أعطى للإدارة منذ نشأته سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ ما تراه من تدابير وقائية تستهدف من ورائها الصالح العام

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أوائل أحكامها إلى أنه "... إذا تضمن القرار التأديبي تحريم اشتغال المدعي مدرسًا بمدارس البنات، فإنه فضلا عن أن ذلك لا يتضمن نوعًا من الجزاء، لا يخرج من أن يكون توجيها من مصدر القرار للجهة الإدارية المختصة بمراعاة ما ثبت من سلوك المدعي عند تقرير إجراء نقله مستقبلا، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة التي تقتضي توافر السمعة الحسنة والسيرة الطيبة فيمن يولون وظائف التدريس عامة، وبوجه خاص أمانة التدريس.

---

[٦١] أ.د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى، النظام التاديبى للموظف العام فى ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، طبعة٢٠٢٠-٢٠٢١، صـــ٨٥

[٦٢] الأستاذ / محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثانى، منشأة المعارف بالأسكندرية، الطبعة الرابعة ٢٠١٠م،صـــ١٠٠٦.

بمدارس البنات، وهو توجيه حميد لا شك يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تنفرد بها الإدارة دون معقب عليها "[٦٣]

كما قد تلجأ جهة الإدارة إلى النقل المكاني للمباعدة بين العاملين الذين نشبت بينهم خلافات؛ حرصا على عدم التمادي في النزاعات والخلافات للمحافظة على حسن سير العمل، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "نقل العامل من جهة إلى أخرى في ذات درجته يعد من قبيل النقل المكاني. يدخل ذلك في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة تجريه وفقًا لمتطلبات صالح العمل ودواعيه دون معقب من القضاء ما دام قرارها قد خلا من الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون. إذا تبين أن الإدارة استهدفت بالنقل المباعدة بين مجموعة من العاملين نشبت بينهم نزاعات وخلافات حادة تؤثر على حسن سير العمل وتنذر بمزيد من الأضرار بمصلحة العمل، فقرار النقل مشروع"[٦٤]

وفي مجال تنظيم العمل جاء في طعن للمحكمة الإدارية العليا: "من حيث إن المستقر في قضاء هذه المحكمة على أن الحرمان من أعمال الامتحانات وإن اقترن بتوقيع الجزاء، إلا أنه لا يعد استطرادا أو استكمالا لقرار الجزاء، وإنما هو قرار تصدره جهة الإدارة بها لها من سلطة تقديرية في تنظيم أعمال الامتحانات واختيار من يصلحون لها من العاملين، واستبعاد من قام في حقهم. سبب يجعلهم غير أهل لها، ولا يعد جزاء متبعا أضافته جهة الإدارة إلى جزاء الخصم من

[٦٣] الطعن رقم ٧٥٨ لسنة٣ ق، جلسة ١٩٥٩/٤/٤م،س٤، العدد الثانى، قاعدة٩٣،صـ١٠٦٣.

[٦٤] الطعن رقم ١٤٠٣ لسنة ٢٦ ق عليا، جلسة ١٩٨٨/٢/٧م،س٣٣، القاعدة ١٣٠،ص ٨٢٨.

الأجر، بل لا يعدو أن يكون قرارًا تنظيمياً وقائياً يضع العامل المناسب في الموقع المناسب، ويبعد به عن مواطن الضعف والذلل التي قد تضر صالح العمل"[٦٥]

٥- ***الإجراءات الداخلية ذات طبيعة تنظيمية:***

تتميز الإجراءات الداخلية بصفة عامة بأنها ذات طبيعة تنظيمية، وهذه الخاصية ملازمة لها، ويقصد بها أن معظم هذه التدابير تهدف إلى تنظيم المرفق من الداخل لضمان حسن سيره بانتظام واطراد، وذلك من خلال وضع القواعد والإجراءات التي تسير عليها حتى تتمكن من أداء دورها في تحقيق المنفعة العامة.

---

[٦٥] الطعن رقم ٤١٥٩ لسنة ٤٥ ق، جلسة الدائرة السابعة، جلسة ٢٠٠٢/٩/١م، مجموعة هيئة قضايا الدولة، المكتب الفنى، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا،سنة٢٠٠١/٢٠٠٢م طبعة ٢٠٠٣م،صـ٧٤٣.

الخـاتمــة

تناولت هذه الدراسة موضوع (الإجراءات الداخلية للإدارة والرقابة القضائية عليها) بحسبانه أحد الموضوعات المهمة التي تهدف إلى إماطة اللثام عن الدور الذي تلعبه الإجراءات الداخلية في إدارة وترتيب العمل داخل المرافق العامة بحيث لم تعد مجرد إجراءات عارضة بل حقيقة واقعة تتجه إليها جميع السلطات الرئاسية بما لها من سلطة آمرة في مواجهة المرؤوسين.

وقد كان لزاماً أن تأتي الدراسة مقارنة بالتجربة الفرنسية باعتبارها المنبع الأول لفكرة الإجراءات الداخلية للوقوف على تطور واتجاهات رقابة الإلغاء والتعويض على الإجراءات الداخلية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومدى تأثر قضاء مجلس الدولة المصري بأحكام نظيره الفرنسي في هذا الشأن سعيا من الباحث للوقوف على معالم هذه الرقابة التي تشكل ضمانة حقيقية لحماية حقوق الموظفين وحرياتهم بوصفها الحارس الأمين على مبدأ المشروعية.

وقد توصلت من خلال هذه الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات، أوضحها في النقاط الآتية:

<u>أولا: النتائج:</u>

١- تزايد أهمية الإجراءات الداخلية في الإدارة الحديثة في ظل تنامي الاتجاه نحو تقوية السلطة الإدارية في الدولة المعاصرة نتيجة لتزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها إلى الحد الذي أصبح معه لجوء الإدارة إلى أسلوب الإجراءات الداخلية في إدارة المرافق العامة أمر تبرره الضرورات العملية في ظل عجز الوسائل التقليدية عن ملاحقة التطورات والظروف المتغيرة.

٢- إن تنوع التدابير والإجراءات الداخلية وتعدد أشكالها جعل من الصعوبة إدراجها في طائفة واحدة أو إخضاعها لنظام قانوني موحد وبالتالي تختلف طبيعة

كل إجراء وحكمه القانوني باختلاف الظروف والأحوال وعلى الأخص قصد واضعها.

٣- تتمتع الإجراءات الداخلية بالطبيعة الامره حيال الموظفين باعتبارها مصدراً للالتزام الرئاسي الذي يجد أساسه القانوني في واجب الطاعة الذي يثقل كاهل المرؤوسين لأقترانه بمبدأ السلطه الرئاسيه الذي يخول الرؤساء حملة من الاختصاصات تتعلق بالمرؤوسين أبرزها سلطة اصدار الأوامر والتعليمات، طبقا لمدة التدرج الإداري باعتبارها حق قانوني تجد مصدرها في التشريعات الوظيفية لضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري.

٤- تمتع السلطات الرئاسية بسلطة تقديرية لا حد لها في استصدار الإجراءات الداخلية، بالإضافة إلى بساطة إجراءاتها، أوجد نوعا من الخطر يتمثل في احتمالية انحراف الإدارة في استعمال هذه الإجراءات الداخلية كعقوبات تأديبية مقنعة للإضرار بالموظفين والتنكيل بهم وانتهاك حقوقهم وحرياتهم بعيدا عن الضمانات التأديبية ورقابة القضاء.

٥- تزايد أهمية الإجراءات الداخلية في مصر عقب صدور قانون مجلس الدولة الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م الذي جعل القاضي الإداري هو صاحب الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية، وهو ما دفع مجلس الدولة المصري إلى ممارسة نوع من الرقابة على بعض أنواع التدابير الداخلية متى رتبت آثارًا قانونية تمس مركز الموظفين أو حقوقهم، في ضوء اختصاصه العام بنظر سائر المنازعات الإدارية.

٦- إن مجلس الدولة المصري كان أسبق من مجلس الدولة الفرنسي في اعتبار تقارير الكفاية المهنية قرارات إدارية نهائية.

٧- إن قضاء مجلس الدولة المصري بالرغم من إقراره بما لجهة الإدارة من سلطة تقديرية واسعة في مجال نقل العاملين وتوزيعهم على المواقع الإدارية وفقا لمتطلبات العمل فإنه لم ينظر إلى قرارات النقل المكاني على أنها من قبيل الإجراءات الداخلية إلا في أحكام قليلة بل اعتبرها من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء.

ثانيا: التوصيات:

١- في ظل غموض ونقص الإطار التشريعي الضابط لسلطة الإدارة في اتخاذ ما تراه من الإجراءات داخلية يرى الباحث ضرورة تعزيز وتطوير وتوسيع رقابة القاضي الإداري على جميع تصرفات الإدارة بما فيها الإجراءات الداخلية لردها إلى الحدود التي تتطابق مع الأهداف التي وضعت لأجلها بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات العمل وعدم الإضرار بالموظفين.

٢- دعوة أجهزة الخدمة المدنية إلى إعداد إرشادات دقيقة وعقد البرامج والدورات التدريبية لتوعية العاملين بما في ذلك السلطات الرئاسية بأهمية واجب الطاعة في مجال الوظيفة العامة باعتباره العمود الفقري لكل المرافق التي تشكل الدولة، وبيان حدوده بما بدا لا يتعارض مع المشروعية، ودوره في المحافظة على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

٣- إزاء عدم وجود نص في التشريع المصري يلزم الجهات الإدارية بنشر المنشورات على الموقع الإلكتروني لرئيس الوزراء على غرار النظام المتبع في فرنسا فإن الباحث يوصي بإلزام الجهات الإدارية في مصر بنشر المنشورات والتعليمات الإدارية على الصفحة الرئيسية للجهة على شبكة الإنترنت، علاوة على إلزام الجهة الإدارية بوضع هذه المنشورات في لوحة الإعلانات الداخلية فترة

زمنية معينة حتى يتمكن العاملون بالجهة من الاطلاع عليها والعلم بمحتواها باعتبارهم مخاطبين بها وملزمين بتنفيذها.

٤- مناشدة القضاء الإداري في مصر وفرنسا إعادة النظر في تقييم الدور الحقيقي الذي تلعبه التوجيهات الإدارية في صنع الأطر العامة لبعض جوانب النشاط الإداري، عن طريق وضع الضوابط والقواعد التي تهدف إلى خلق مسار موحد للعمل بما يسهم في تكملة التنظيم القانوني لنشاط الإدارة، وهو ما يستلزم الاعتراف بالجوهر القاعدي للتوجيهات الإدارية باعتبارها أعمال تتمتع بقدر من القيمة القانونية التي تسمح بالطعن فيها مباشرة.

٥ - دعوة المشرع المصري للنظر في إجراء تعديلات تشريعية على القوانين التي نصت على إجراء التنبيه الكتابي بما يسمح باعتبار هذا الإجراء من قبيل الجزاءات التأديبية الصريحة التي تقبل الطعن بالإلغاء في ضوء الظروف التي تحيط بهذا الإجراء حال كونه لا يطبق إلا عند ثبوت ارتكاب الموظف الخطأ معين وعقب إجراء تحقيق معه علاوة على ما قرره المشرع من إمكانية التظلم من هذا الإجراء.

٦ - دعوة المشرع المصري إلى وضع ضوابط حاسمة بشأن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بحيث تقتصر على المخالفات الجسيمة أو التي تمثل جرائم جنائية وإجراء تعديل تشريعي الإلغاء الآثار المترتبة على أمر الإحالة باعتباره إجراء تمهيديًا أو السماح للموظف المحال بالطعن استقلالا في قرار الإحالة أمام المحكمة التأديبية التي يكون لها سلطة تقديرية في إلغاء هذه الآثار أو الإبقاء عليها في ضوء ما يتراءى لها من ظروف الواقعة وملابساتها.

٧- يوصي الباحث بإتاحة التظلم من بعض الإجراءات ذات الطابع التأديبي، كالملاحظات الرئاسية، ولفت النظر أمام السلطات الرئاسية التي أصدرتها، وبسط الرقابة القضائية عليها في ضوء أن أثرها النفسي وطابعها العقابي لا يقل عن

العقوبات المعنوية كالتنبيه واللوم، بل يزيد عليها أن إيداع مثل هذه الإجراءات في ملف خدمة الموظف وعدم محوها خلال فترة زمنية معينة قد يؤدي إلى انعكاسات سلبية على مستقبل الموظف في مجال الترقيات أو الحوافز والعلاوات بما يضمن عدم تعسف الإدارة في استخدام مثل هذه الإجراءات في غير الأهداف التي وضعت من أجلها.

والله ولي التوفيق

قائمة المراجع

أولا ـ قائمة المراجع العربية

(١) القاموس المحيط، لمجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثامنة، ٢٠٠٥م.

(٢) مختار الصحاح لأبي بكر بن عبد القادر الرازي، طبعة مدققة، مكتبة لبنان، طبعة ١٩٨٦م.

٢ـ المؤلفات القانونية العامة والمتخصصة.

(١) الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا

ـ أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٣م.

ـ القضاء الإداري (مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري ـ ولاية القضاء الإداري) منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠١ م.

ـ القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري ـ دعوي الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية ٢٠٠٣م.

(٢) الدكتور / إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٩٨ ـ ١٩٩٩م.

(٣) الأستاذ / أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.

(٤) الدكتور/ أحمد حافظ نجم

ـ مبادئ القانون الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، ١٩٩٧م.

(٥) الدكتور/ أحمد سلامة بدر

- التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.

(٦) الدكتور / أحمد عبد الحسيب السنتريسي

– الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م ولائحته التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ وأحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٨م

(٧) الدكتور / أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.

(٨) الدكتور / اشرف عبد الفتاح ابو المجد

– تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، بدون ناشر ٢٠٠٥ م.

(٩) الدكتور / أشرف محمد أنس جعفر

– التنظيم الدستوري للوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٦ م.

(١٠) الدكتورة/ أمل لطفي حسن جاب الله

– أصول القانون الإداري، بدون ناشر، بدون طبعة.

(١١) الدكتور/ أنور أحمد رسلان

- التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، طبعة ١٩٩٩م، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة

- تقرير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.

- القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.

- مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، الكتاب الجامعي، ١٩٩٥م.

- وجيز القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٩٩م.

- الوسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.

- الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.

(١٢) الدكتور/ بكر القباني / القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة منقحة ومزيدة.

(١٢) الدكتور/ ثروت بدوي / القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م.

(١٤) الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد

- إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، بدون طبعة

- الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري، بدون ناشر، بدون طبعة

(١٥) الدكتور/ جورجي شفيق ساري، أصول ومبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بدون طبعة.

(١٦) المستشار / حسين عبد السلام

الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مكتبة نهضة القانون، ١٩٨٩م.

(١٧) الدكتور / حسين عثمان محمد عثمان قانون القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، بدون ناشر، ١٩٩٥م.

(١٨) الدكتور / حمدي أبو النور السيد، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١م.

- مظاهر النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧/٢٠٠٨م.

(١٩) الدكتور / حمدى على عمر

- المسئولية دون خطأ للمرافق الطبية العامة دراسة مقارنة، الناشر، دار النهضة العربية،١٩٩٥م

- المسئولية عن أعمال السلطة التنفيذية غير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،١٩٩٦م

- سلطة القاضي الإدارى فى توجيه أوامر للأدارة، دارسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية،٢٠١٨م.

(٢٠) الدكتور/ حمدى على عمر،د. عيد أحمد الغفلول، قضاء التعويض وقضاء التأديب، الزقازيق،٢٠٠٩م.

(٢١) المستشار/ حمدي ياسين عكاشة موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، بدون ناشر، ٢٠٠١م.

(٢٢) الدكتور / خليفة سالم الجهمي،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب بدون ناشر بدون

(٢٣) الدكتور/ خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، بدون ناشر، الطبعة الأولى ١٩٩٢ - ١٩٩٣م.

- موسوعة القضاء الإداري (دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري)، دار محمود للنشر والتوزيع، بدون طبعة.

(٢٤) الدكتور / داود الباز القضاء الإداري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية (مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة المصري)، الجزء الأول، بدون ناشر، ١٩٩٥م.

(٢٥) الدكتور / دويب حسين صابر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وآثارها، دار النهضة العربية، ٢٠١٤-٢٠١٥م

(٢٦) الدكتور/ الديداموني مصطفى أحمد الإجراءات والأشكال في القرار الإداري الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٢م

(٢٧) الدكتور/ رافت دسوقي الحريات السياسية والرقمية للموظف العام،دار الكتب القانونية ٢٠١٠م

(٢٨) الدكتور / رأفت فودة عناصر وجود القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ١٩٩٩ م.

(٢٩) الدكتور / رجب محمود أحمد القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.

(٣٠) الدكتور / رمزي طه الشاعر تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة ٢٠٠٠م.

(٣١) الدكتور /رمضان محمد بطيخ

- الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.

- أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨ م.

- الرقابة على أداء الجهاز الإداري في الدولة (دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية)، دار النهضة العربية، بدون طبعة.

(٣٢) الدكتور/ زكي محمد النجار /القضاء الإداري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية - الأزهر للطباعة - ١٩٦٦م.

ثانيا قائمة المراجع الفرنسية

١- المراجع العامة

Ouvrages généraux

BLAVOET.CH

La Place du normal et de L´anormal dans le droit ,gaz ,pal,1966

CORINNE.MENAGER

L´indemnisation des victims des essais nucleaires sous le prisme de la derniere reforme A.J.D.A,2019.

D.G.LAVROFF:

Le collaborateur benevole de l´administratif,A.J.D.A,1959.

F.LEDUC:

Regime de la reparation ,J.C.C.D.Fasc.201.

J.PETIT ET P-L FRIER:

Droit administrative, L.G.D.J,2019-2020,p.277.

Jeanne de Gliniasty:

Les theories jurisprudentielles en droit administrative,L.G.D.J,2018.

M.Bartolucci:

Le prejudice d´anxiete en droit public,A.J.D.A,2018.

٢- المراجع المتخصصة

Ouvrages spéciaux

1-Auby, Jean-Marie et Drago, Roland. Traité De Contentieux Administratif. Tome 2, Paris, L. G. D. J., 1962

2-Auby, Jean-Marie et Robert, Ducos-Ader. Droit Administrati 4ème édition, Paris, Dalloz, 1977

3- Auby, Jean-Marie, Auby, Jean-Bernard, Didier, Jean-Pieffe et Taillefait. Antony. Droit De La Fonction Publique-Etat Collectivités Locales. Hôpitaux. Statuts Autonomes. 6ème édition Paris, Dalloz-Sirey, 2009

4- Bellescize, Ramu de. Droit Administratif Général. 4 edition Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2016-2017

5- Benoit, Francis-Paul. Le Droit Administratif Français. Paris Dalloz, 1968

6- Bonnard, Roger. Précis De Droit Administratif. 4ème édition Paris, L. G. D. J., 1943

7- Bot Olivier Le. Contentieux Administratif. 2eme édition Bruxelles, Larcier, 2015-2016. Collection Paradigme

8- Bourjol. Maurice. Droit Administratif. L'action Administrative Paris, Masson et Cie, 1972

9- Braibant, Guy et Bernard Stirn. Le Droit Administratif Français. 5eme édition, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999

10- Chapus, René. Droit Administratif Général. 15e édition, tome 1, Paris, Montchrestien, 2001

11- Chapus, René. Droit Administratif Général, 15eme édition, tome 2, Paris, Montchrestien, 2001

12- JChrétien, Patrice, Chifflot, Nicolas et Tourbe, Maxime. Droit Administratif. 15eme édition, Paris, Sirey-Dalloz, 2016

13- Debbasch. Charles et Colin, Frédéric. Droit Administratif 11eme édition. Paris. Economica, 2014

14- Debbasch, Charles et Jean-Claude Ricci. Contentieux Administratif 6 ^ (me) édition, Paris, Dalloz, 1994.

15- Debbasch, Charles. Institutions et droit administratifs. 2 édition, Tome 2: L'action et le contrôle de l'administration. Paris, PUF, 19.