واجب طاعــة الرؤساء
في الوظيفة العامة
دراسة مقارنة

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ

عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

سورة التوبة أية (105)

صدق الله العظيم

مقدمة تمهيدية:

إن الوظيفة العامة حق دستوري مكفول للمواطنين، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ويتمتع شاغل الوظيفة العامة بحقوق معينة، وفي لقاء ذلك يفرض عليه القيام بأعباء وظيفية، هذه الأعباء هي ما تسمى «بالواجبات الوظيفية»، وأهمها على الإطلاق واجب الطاعة للرؤساء[1].

ولقد اهتم الفقه بهذا الواجب لأنه من الأهمية بمكان في تسيير المرفق العام حيث أن الطاعة هي العمود الفقري في كل نظام إداري، وإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي تصدع فلن يجدي في إصلاح الإدارة علاج ما[2]، كما أنها الضمان لوحدة الدولة وصلابتها، والأساس الجوهرى للنظام في العمل وحيويته واستمراره[3]، ولذلك فلا غرابة إن كانت الطاعة من بين الواجبات الوظيفية هي التاج للوظيفة العامة[4].

حيث تدور من خلالها عجلة دولاب العمل الإداري في جميع مؤسسات وأجهزة الدولة.

وبداءة نؤكد علي أن بحث موضوع الطاعة في غاية الأهمية والتعقيد ولذلك تتميز دراسته بالصعوبة البالغة؛ فهو عالم كبير يحيطه أو يتفرع عنه عوالم أخرى[5]؛ حيث انه وكما عبر- جون ستيوارت مل- في مؤلفه القيم عن الحرية؛ بأنه لا تقاس الحكومة الصالح هالا بمقدار ما يتمتع به أفرادها من فضائل الخلق والسلوك والتقديم العقلي العام، أو بعبارة أخري، بمقدار ما تصطبغه من مواطنيها

---

1) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٠/6/5، السنة10، ص1445.
2) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، القاهرة، سنة١٩٧١، ص١٩٢.
3) Catherine, Le Fonctionnaire Français Paris, 1973, p. 113.
4) Georgin, L'avancement dans les fonctions publiques, paris, 1911, p, 299 et 300
5) د/ عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، دار النشر عالم الكتب، 2009، 5 وما بعدها.
- جون ستيوارت مل، عن الحرية، مهرجان القراءة للجميع – مترجم - عام 2000، ص22 :.23

وما تصنعه بهم، ولا يتأتي ذلك ما لم تفسح لكل فرد أوسع مدي لتنمية مواهبه وإذكاء ملكاته، فإن حرية الفكر وحرية العمل هما أثمن ما تقدمه الحكومة لرعايتها، وليس لأي فرد أو جماعه أن تعوق حرية الإنسان إلا دفاعاً عن النفس، وما من مسوغ لاستخدام القوه المشروعة ضد غيرة هو ما يقع تحت رقابه المجتمع، أما سلوكه حيال ذاته فمما لا يصح لأي فرد أو جماعه أن يتعرض له؛ فالإنسان سيد نفسه، له مطلق الحرية علي جسده وعقله، فإذا بدر منه ما يسيء به إلي نفسه فما علي المجتمع ألا أن يقومه بالنصح والتعليم والإقناع، فإن لم تجد فمن حق أن ينبذه وجد في ذلك خيراً له.

فواجب الطاعة يتحدد في كنفه بالضرورة واجبات وظيفية أخرى إن لم نقل غالبيتها، كواجب أداء العمل، والحفاظ على الأموال العامة صوناً لها من التبذير والاختلاس، والحفاظ على الأسرار الوظيفية، وكلها يتحدد مضمونها وتفصيلات القيام بها، وفقاً التعليمات الرؤساء، بل أننا لا نكون قد تجاوزنا الحد إذا قلنا أن الفصل العاشر من قانون للعاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة ١٩٧٨ والذي اشتمل على بيان للواجبات والمحظورات المفروضة على الموظفين، إنما مرده في النهاية إلى تعليمات الرؤساء المرتكزة على وجوب الطاعة لها؛ المعدل بقانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنه 2015.

ومن ناحية أخرى يدخل واجب الطاعة في تناقض شديد مع مبدأ المشروعية حين يتلقى المرءوس أوامر رئاسية مخالفة للقانون، حتى لقد قيل بأنه لا توجد مشكلة في فقه القانون العام وقانون الوظيفة العامة - كانت أكثر شيء جدلاً مثل مشكلة الطاعة بالنسبة للأوامر الرئاسية غير المشروعية[1]؛ خاصة بعد أن صدر قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنه 2015 والذي بات واضحاً من تغيير مسماه باسم قانون الخدمة المدنية أي انه جعل كل من يعمل طبقا لهذا القانون هو خادم للشعب أكثر من

1) Cherigny, Le devoir de desobeissance à L'orde illegal dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil R.D. p. Juillet- Aout, 1975, 868

انه موظف فقد –ولي زمن الطربوش والمنشة وأن فاتك الميري فتمرغ في ترابه – وأصبح الموظف خادماً للشعب كل في مجال اختصاصه الرئيس والمرؤوس وهو ما أكدته المادة/16 من ذات القانون (يؤدي كل موظف من شاغلي وظائف الإدارة أن احترام الدستور والقانون، وأن أخدم الدولة، وأن أحافظ علي المال العام، وأن أودي واجباتي الوظيفية بنزاهة وشفافية وبروح فريق العلم وعلي الوجه الأكمل لخدمة الشعب)، ومن خلال هذا النص يتضح أن الموظف العام أضحي خادماً للشعب وأجازت المادة/60 من قانون الخدمة المدنية 18 لسنه 2015 وقف الموظف عن العمل وبينت الشروط اللازمة لصحة هذا القرار وما يترتب عليه من أثار بالنسبة للموظف ومستحقاته المالية.

وبهذا نلفت الانتباه علي وجود فارق كبير بين ما تقرره المادة الأولي من قانون الخدمة المدنية فإن القانون الحاكم للوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة هو قانون الخدمة المدنية، ونعني القانون رقم 18 لسنه 2015، وهذا الأصل أو هذه القاعدة العامة أورد عليها المشرع بعجز المادة الأولي استثناء مفاده عدم تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنه 2015 ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشاء هذه الوزارات أو المصالح أو الأجهزة الحكومية أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة علي ما يخالف ذلك، هو الأمر الذي أكده المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنه 2016 فيما أورده في نص المادة/2 من الباب الأول من الأحكام العامة لقانون الخدمة المدنية رقم 2016/81م وعلي أن يقصد بالموظف: كل من يشغل احدي الوظائف الواردة بموازنة الوحدة وكذلك ما نصت عليه المادة/12من قانون الخدمة المدنية رقم 2016/81م علي أن يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه علي أساس الكفاءة والجدارة.

كذلك فأن دراسة واجب الطاعة تعكس ما طرأ على أوضاع السلطة الرئاسية من تطور، كان له تأثيره البالغ على أوضاع المرءوسين والموظفين بصفة عامة.

وتزداد أهمية البحث إذا علم أن موضوع الطاعة يثير مشاكل قانونية أخرى تتعدى نطاق القانون الإداري لتحتل مواقع أخرى في القوانين الداخلية في الدولة وفي مجال قانون العقوبات تكون الحجة البالغة لدى المتهمين في جرائم التعذيب وانتهاك الحرمات والحريات هي اتخاذ الأوامر الرئاسية ستاراً يقفون خلفه ليكونوا بمفازة من العقاب، ويتكرر ذلك أيضا في مجال المسئولية المدنية للموظفين، ويرتهن البت في تلك المسائل بما تقدمه لنا مبادئ القانون الإداري من مفاهيم ومعطيات تسعف في العلاج[1].

بل أن المشاكل التي يثيرها واجب الطاعة ليست مقصورة على نطاق الوظائف المدنية، وإنما تمتد إلى الوظيفة العسكرية، ولذلك فقد عقدت المؤتمرات الدولية[2]، لبحث المشاكل التي تثور في هذا المجال، وخاصة مدى الطاعة للأوامر العسكرية، خاصة وأن المشاكل التي يثيرها واجب الطاعة في هذا المجال تتعدى نطاق القانون الدولي العام وتهز الضمير العام العالمي، لأن الأوامر العسكرية غالبا ما تكون موجهة ضد دولة أو دول أخرى بالضرورة، حتى أنه يمكن القول في غير تردد بأنه قد يتوقف على طاعة الأوامر العسكرية أو رفضها خاصة بعد التطور المذهل الذي استحدث وسائل الدمار وطرا على فنون القتال الإنسانية، سيما حين نبصر فنرى

---

1) Rappard, L'odre superieur militaire et la responsabilite penal du subordonne, paris 1965, p. 10.

2) أعمال المؤتمر الدولي المنعقد في دبلن مايو سنة١٩٧٠ لدراسة موضوع «الطاعة بالنسبة للعسكري ينفي ضوء قوانين العقوبات الداخلية وقانون الحرب». مجلة الجمعية الدولية لقانون العقوبات العسكري وقانون الحرب.

- L'obéissance militaire au regard des droit penaux internes et du droit de la guerre, Dublin, 1971.

الفظائع الدولية والتي ترتكب جهاراً لإبادة الشعوب. فمصير العالم كله يتوقف على أمر رئاسي وطاعة عمياء.

ولقد كان موضوع الطاعة فضلا عن كل ذلك، مثار دراسات وأبحاث واسعة مستمرة في أرجاء علم الاجتماع الإداري الذي انتقل اليوم بعتاده إلى داخل الإدارة العامة في ميدان الدراسات النفسية الإدارية التي تعبأ بأحوال الموظفين، حيث يقوم الباحثون برسم انطباع الموظفين حيال رؤسائهم، أو الأخيرين حيال مرءوسهم.[1]

مما تقدم تتضح أهمية الموضوع الذي اصطفيناه للبحث لصلته بالقانون العام والخاص والتنظيم القانوني للوظيفة العامة وواجبات الموظفين، سيما أن هذا الموضوع لا يشغل في الفقه العربى مقاعد وثيرة[2]؛ هذا فضلاً عن صلته ببعض القوانين الداخلية والقانون الدولي العام، وقواعد المسئولية المدنية العريقة.

منهج البحث:

سنسلك اتجاه المنهج المقارن في دراستنا هذه وذلك للمقارنة بين التشريع المصري علي كافة مراحل تطوره وكذلك المقارنة بينهم وبين التشريع الفرنسي وذلك لإصباغ التشريع المصري بكل تطور قام به المشرع الفرنسي في هذا الصدد وذلك لتحقيق اكبر قدر من الاستفادة في التطور التشريعي لدي النظام الفرنسي سواء كان تشريعاً أو قضاءً أو فقها لتعميم الفائدة ليس علي مستوي

---

1) Daval: Les fonctionnaires francais face au probleme de l'obeis- sance, memoire, cujat 1967-
   - Dakal; Bien Public et services de L'Etat' enquette de psvchologie sociale administratitve Bulletin de LLLAP Jany - mars.1970.

2) فنلاحظ أن بعض الفقهاء يطلق على الواجبات الوظيفية التي أوردها قانون العاملين، تسمية "التوجهات" وهو بصدد التعقيب علي ما أورده القانون من واجبات وظيفية، فيقول: بأنها "توجيهات واسعة فضفاضة وأقرب إلى الأخلاق العامة منها إلى الواجبات القانونية المحددة"، الطماوي، القانون الإداري، سنة 1974، ص496.
   - مع أن ما أورده القانون هي التزامات وظيفية، يترتب علي مخالفتها المسئولية التأديبية، ولذلك فنحن ننتقد التسمية السالف ذكرها.

القانون المصري فحسب بل لكي نعم الفائدة علي القوانين العربية جميعها اقتداء بالمشرع المصري.

خطة البحث:

وعلي ضوء ذلك سنقسم هذه لدراسة إلي ثلاثة فصول الفصل الأول سنحدد فيه مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة وسنقسمه إلي مبحثين المبحث الأول سنتناول فيه تعريف الموظف العام في القانون المصري والفرنسي تشريعاً وقضاءً وفقها والمبحث الثاني سنتكلم فيه عن طبيعة العلاقة القانونية ين الموظف العم والدولة.

الفصل الثاني سنتناول فيه مفهوم واجب الطاعة والأساس القانوني له في القانون المصري والفرنسي، وسنقسمه إلي ثلاث مباحث المبحث الأول واجب الطاعة وعلاقته بالشرعية الإجرائية المبحث الثاني الأساس القانوني لواجب الطاعة للرؤساء، والمبحث الثالث ماهية واجب الطاعة في القانون الفرنسي والمصري، وسنختتم الدراسة بالفصل الثالث وسنتناول فيه أثار واجب الطاعة علي قواعد المسئولية بالنسبة للمرءوسين في مجال المسئولية التأديبية علي مخالفة واجب الطاعة.

الفصل الأول
مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة

المبحث الأول: تعريف الموظف العام في القانون المصري والفرنسي

المطلب الأول: تعريف الموظف العام لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه والقضاء المصري

الفرع الأول: الموظف العام في الفقه

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام قضاءً

المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة

الفصل الأول
مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة

تمهيد وتقسيم:

إن الموظف العام هو قطب الرحى الذي تدور حوله مسئولية واجب الطاعة للرؤساء، وقرار إسناد الوظيفة، ويكون عن طريق عمل فردي أو عمومي يصدر من جانب السلطة العامة، ويجب أن تقابله موافقة من جانب صاحب الشأن "الموظف"، والموظف العام يختلف باختلاف الزاوية التي ننظر إليه منها، وعلي أثر ذلك فإننا سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين

المبحث الأول: تعريف الموظف العام في القانون المصري والفرنسي.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والدولة.

المبحث الأول
تعريف الموظف العام في القانون المصري والفرنسي
المطلب الأول
تعريف الموظف العام لغة واصطلاحاً

أولاً: تعريف الموظف العام لغة:

قبل أن نتناول تعريف الموظف العام في التشريع نشير أولاً إلى تعريفه في اللغة: فهو اسم مفعول من وظفه ألحقه بوظيفة، و - عليه العمل - رتبه وقدره والوظيفة ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق أو غير ذلك في زمن معين وهي المنصب والخدمة المعينة وجمعها وظائف[1].

وهو من يسند إليه عمل ليؤديه حسب اختصاصه في إحدى المصالح الحكومية أو غيرها وهو أيضاً: مشتق من وظفه توظيفا وظيفة وموظفا تعيين الوظيفة، وهي ما يقدر للإنسان من عمل أو رزق أو طعام والجمع وظائف[2].

ثانياً: تعريف الموظف العام اصطلاحاً:

يجد الباحث لزاماً عليه تحديد مفهوم الموظف العام - باعتباره محوراً أساسياً لهذه الدراسة - وبصفة خاصة في الدول التي تعتنق نظام الازدواج القانوني والقضائي مثل فرنسا ومصر وغيرهما من الدول التي تسير على ذات النهج، ووضع تعريف للموظف العام يمكن من خلاله وانطلاقاً من أركانه وعناصره الوقوف على واجبات الموظف وحقوقه إلا أن المشرع لم ينص على تعريف محدد للموظف العام بل اكتفي بوضع قواعد عامة وتحديد الفئات التي تندرج تحت تلك القواعد.

---

1) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ١٩٢٠ه، ١٩٩٩م، ص674.
2) المعجم الوجيز، المرجع السابق، ص674.

فلم يشأ المشرع في فرنسا أو مصر، فيما سبق أن أصدره كلاهما من تشريعات، أن يضع تعريفاً محدداً للموظف العام سواء في ذلك قوانين مجلس الدولة المتعاقبة أو في التشريعات الأخرى وإن اقتصر البعض منها على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه[1].

وقد يختلف هذا التحديد من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر، طبقا لما هو سائد من أنظمة قانونية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية وفكرية[2].

وتأكيدا لذلك لم يضع المشرع في مصر تعريفاً للموظف العام في قوانين التوظيف السابقة على القانون رقم 18 لسنة 2015 والذي أورد تعريفاً مقتضباً للموظف العام بأنه كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة وهو ذات التعريف الذي تبناه قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لسنة 2016 بينما كانت القوانين واللوائح قبل ذلك تستخدم عبارات الموظفين العموميين والمستخدمين العموميين ومستخدمي الحكومة دون أن تحدد معني محددا لكل من هذه الاصطلاحات، كما يشار أيضاً إلى أن القانون رقم 9 لسنة 1949 الصادر بشأن مجلس الدولة كان أول من استخدم عبارة الموظف العام وذلك عندما نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا القانون على أن:

"تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية[3]، وقبل سنة 1951 لم يكن التشريع المصري يعرف قانوناً ينظم على

---

1) د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شهاب جامعة الإسكندرية، بدون سنة الطبع، ص512.
- د/ محمد حامد الجمل، المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967م، ص142-143.
2) د/ محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠م، ص٢٣.
3) د/ محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام القانوني للموظف العام في مصر تشريعا وفقها وقضاء، ج١، دار النهضة العربية، 1996م، ص6.

استقلال تنظيم الوظيفة العامة على أسس موضوعية تتجسد وبصفة أساسية في جوانب الوظيفة العامة وما يتعين أن يتصف به من يشغلها وما يتعين أن يتمتع به من مؤهلات سواء أكان من الموظفين الدائمين أو المؤقتين لكنه مع ذلك عنى فقط بتحديد مجال استخدام كل من لفظي موظف ومستخدم فقصر الأولى على من يعين في وظيفة داخل الهيئة ولفظ مستخدم على من يعين في وظيفة خارج الهيئة ومن ثم فهو لم يضع تعريفاً للموظف العام وإنما بين فقط الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه وتنطبق في حقهم قواعده[1].

وقد جاء بعد ذلك القانون رقم 46 لسنة 1964م، ليطبق على كافة العاملين بالجهاز الإداري للدولة سواء كانوا موظفين أو عمال؛ حيث وضعت بموجبه جداول بالدرجات الوظيفية وقسمت الوظائف إلى دائمة ومؤقتة كما تضمن وصفاً لكل وظيفة حسب الاشتراطات اللازمة لشغلها[2].

وبعده صدر القانون رقم 58 لسنة ١٩٧١ نص سريانه على جميع العاملين بالجهاز الإداري للدولة والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح

- د/ عبد الناصر محمد على محمد، واجب الموظف العام إزاء الأموال العامة شرعاً ووضعاً، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بني سويف، جامعة القاهرة، ص13.

1) د/ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٢٠-٢٣.
- د/ علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ببني سويف، جامعة القاهرة، ص13.

2) وبصدور القرار بقانون رقم 46 لسنة 1964 بإصدار قانون العاملين المدنيين بالدولة وقد استخدم هذا القانون اصطلاحاً واحدا للدلالة على الأشخاص الشاغلين للوظائف العامة والذين تشملهم أحكامه إذ أطلق عليهم لفظ "العاملون" ومن ثم انتهت التفرقة بين لفظ موظف ومستخدم وعامل وأصبح لفظ موظف يرادف لفظ عامل ما دامت القواعد التي تنظم الاثنين واحدة.
- د/ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٢٢.
- د/ محمد عبد العال السيناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دون دار أو تاريخ النشر، ص45.
- د/ محسن غالب عبد الله، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٩٧، ص١٢.
- د/ عبد الناصر محمد علي محمد، مرجع سابق، ص٣٩.

الخاصة بهم كما قسم العاملين إلى مستويات ثلاثة إلا أنه وعلى ذات النهج لم يضع تعريفاً محددا للموظف العام، ولعل من أهم سمات هذا القانون وحسبما نصت المادة الأولى من مواد إصداره أنه وسع من نطاق تطبيقه حيث امتدت أحكامه لتشمل العاملين بالهيئات العامة فيما لم يرد بشأنه نص في اللوائح الخاصة بهم.

كما نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أن: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة، ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية، أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالأجانب".

ومما يستفاد من هذا النص أن المشرع في ظل القانون رقم 58 سنة ١٩٧١ قد أقر وعلى خلاف ما درج عليه القانون رقم 64 لسنة 1964 والقوانين السابقة عليه بصفة الموظف العام لكل عامل يعين في إحدى الوظائف الدائمة بموازنة كل وحدة دون الوظائف المؤقتة، ومرد ذلك إلى أن المشرع قد استثنى المعين في الوظائف المؤقتة من الخضوع لأحكامه، وإخضاعه للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية[1].

وأية ذلك ما تضمنته المادة العاشرة من القانون ذاته بنصها على أنه: "ويجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون، وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة".

---

1) وهو ما يميزه عن القانون رقم 46 لسنة 1964 الذي لم يشمل العاملين بالهيئات العامة في مجال تطبيقه وإن اشترك كلاهما في كونهما لا يشملان أفراد القوات المسلحة والشرطة وأعضاء السلطة القضائية والسلكيين الدبلوماسي والقنصلي وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا.

أي أن الأصل في تطبيق أحكام هذا القانون أنها تطبق على الوظائف الدائمة، ولعل ذلك يفسر إغفاله لتعريف العامل الذي يشغل وظيفة مؤقتة.

ثم أعقب ذلك صدور القانون المنظم لشئون الوظيفة العامة والمسمى بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة ١٩٧٨ والذي نص في مادته الأولى على أن يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين في الدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري أحكامه على:

1- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

2- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ومن ثم فقد سار هذا القانون على خطى ما سبقه من تشريعات إذ لم تضع تعريفاً محدداً للموظف العام[1].

وقد صدر بعد ذلك – كما أشرت سالفاً - القانون رقم 18 لسنة ٢٠١٠ ونص في مادته الثانية من الباب الأول على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها:

الموظف: هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة.

وهذا القانون لم يدم طويلا وأعقبه ص دور القانون الحالي المسمى بقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة ٢٠١٩م، ونصت المادة الأولي منه على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة

---

1) د/ محمد فؤاد مهني، مرجع سابق، ص526.
- د/ محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ١٩٧٧م، ص١٣.
- د/ عبد الناصر محمد على، مرجع سابق، ص42.

وذلك ما لم تنص قوانين وقرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وقد نص في المادة 5/2 على أنه: يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة.

ولهذا نستطيع القول بأنه إذا كان مدلول لفظ "الموظف العام يختلف باختلاف ما إذا نظرنا إليه من زاوية مدنية أو جنائية أو إدارية، فإننا نستطيع تعريف الموظف من الناحية الإدارية "بأنه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة، وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن".[1]

ثالثاً: تعريف الموظف العام في قانون العقوبات:

نصت المادة (111) من قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 على تعريف الموظف العام (من وجهة نظر قانون العقوبات) حيث تقول: "يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل"

1- المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها.

2- أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو معينين.

3- المحكمون والخبراء ووكلاء النيابة والمصفون والحراس القضائيون.

4- كل شخص مكلف بخدمة عمومية.

---

1) د/ خميس السيد إسماعيل المحاكمات التأديبية، موسوعة القضاء الإداري، الناشر دار محمود 2003م، ص268، 269.

5- أعضاء مجالس الإدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت".

المطلب الثاني
مفهوم الموظف العام في الفقه والقضاء المصري

الفرع الأول: الموظف العام في الفقه:

لقد ترتب على عدم وجود تعريف تشريعي دقيق ومحدد للموظف العام إفساح المجال أمام الفقه للبحث في القواعد العامة المنظمة للوظيفة العامة وتناولها بالدراسة المتأنية وتقديم خلاصة ما انتهوا إليه من تعريفات محددة للموظف العام[1].

ويمكن رد هذه التعريفات إلى اتجاهين رئيسيين وذلك حسب المعيار الذي انتقاه كل منهم والأساس الذي ركز عليه في القول بتوافر مفهوم الموظف العام:

فذهب الاتجاه الأول إلى تعريف الموظف العام استناداً علي تحديد مدى خضوعه في علاقته بالدولة لقواعد القانون العام ومن ثم يعد موظفاً عاماً كل من

---

1) د/ أنس محمد جعفر، الوظيفة العامة، الرحمة للطباعة، ٢٠٠٨م ، ص14 وما بعدها.
- د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص427 ما بعدها.
- د/ محمد فؤاد مهني، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي والمجلد الثاني، 1963 – 1964م، ص775 وما بعدها.
- د/ محمد زهير جرانه، مذكرات في القانون الإداري، محاضرات لطلبة كلية الحقوق ببغداد، ١٩٣6م، ص64.
- د/ محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، ص١٠١ وما بعدها.
- د/ محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1974م، ص1 وما بعدها.
- د/ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٣٠ وما بعدها.
- د/ محسن غالب عبد الله، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، ١٩٩٧م، ص٣٠.
- د/ عبد الناصر محمد علي محمد، مرجع سابق، ص٣٩ وما بعدها.
- د/ جان يوسف حبيب، "الصلاحية الأدبية لتولي الوظائف العامة"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 1437هـ - 2016م، ص48 وما بعدها.

يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية ويشغل وظيفة تدخل في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه[1].

ووفقاً لهذا التعريف فإنه يشترط لتحقق مفهوم الموظف العام الخضوع لقواعد القانون العام ودائمية الوظيفة دون اشتراط دائمية مباشرة الموظف لهذه الوظيفة فهو يضفي صفة الموظف العام على كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، ومن ثم فإن العمل إذا كان عارضاً كأن يكون متقطعاً أو موسمياً أو مؤقتاً لمدة معينة ففي هذه الحالة لا يعتبر الشخص موظفاً عاماً حتى ولو كان يباشر أعمال وظيفته بصفة دائمة[2].

في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى القول بأنه: كل شخص يشغل وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام يدار بطريقة مباشرة بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ويكون إسناد هذا العمل إليه بطريقة مشروعة عبر قرار يصدر من جهة الإدارة وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الأخرى بالطريق المباشر وقبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن، أو هو من يعهد إليه بعمل دائم بناء على تعيين يصادف قبولا لدي الموظف[3].

ووفقاً لهذا الاتجاه يكون الموظف العام كل شخص يساهم في عمل دائم في مرفق تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشرة وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ما وينطوي على قرار تعيين من جانب الإدارة وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن، وباستقراء تعريفات الفقه نجد أنها استندت إلى ركيزتين: أولاهما: الجانب الشكلي

---

1) د/ محمد فواد مهني، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية 1975م، ص51.
- د/ محسن غالب عبد الله، المرجع السابق، ص30.
2) د/ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص١ وما بعدها.
- د/ جان يوسف، المرجع السابق، ص48.
3) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، بدون سنة الطبع، ص15.

والمتمثل في اشتراط التعيين من السلطة المختصة وثانيهما: الجانب الموضوعي ويتعلق بمحل أداء أعمال الوظيفة العامة ومن ثم يخرج من نطاق التحديد الفقهي للموظف العام كل من يفتقد لتلك الصفة ش كلا أو موضوعاً فكل شخص يغتصب أداء عمل الوظيفة حيث لم يصدر بتعيينه قرار مشروع من السلطة المختصة ليس موظفاً عاماً وكل ما يقوم به من أعمال - خارج نطاق نظرية الموظف الفعلي - يعد معدوماً وبالتالي فلا مجال للقول بإخضاعه للاختصاص التأديبي المحاكم مجلس الدولة[1].

وفي ضوء ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام بأنه: كل ش خص يعين بأداة قانونية من السلطة المختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة بطريق الاستغلال المباشر.

وطبقاً لهذا التعريف تخلص العناصر أو المقومات الأساسية لمفهوم الموظف العام في الآتي[2]:

1) التعيين بأداة قانونية من السلطة المختصة:

ومن ثم فان العلاقة الوظيفية تنشأ وتفتتح بموجب قرار إداري يصدر بالتعيين في الوظيفة العامة، وذلك هو ما يميز الموظف العام عن كل من الموظف الفعلي ومنتحل الوظيفة فكلاهما لا يعد موظفاً عاماً[3].

فانتحال الوظيفة العامة هو اغتصاب لها يعاقب عليه قانون العقوبات والموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي صدر قرار غير سليم بتعيينه أو لم يصدر أصلا قرار بتعيينه مطلقاً[4].

---

1) د/ توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج١، دار النشر للجامعات المصرية بالقاهرة، ط1، 1954 – 1955، ص 45.
2) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، نظام الموظفين العموميين في مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧م، ص4.
3) د/ محمد انس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص22-23.
1) "ومع ذلك تعتبر تصرفات الموظف الفعلي مشروعة ويترتب عليها الآثار القانونية كما لو كانت صادرة من موظف عام له الصفة القانونية، والقرارات التي يصدرها تعتبر قرارات إدارية، ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي قد تنشأ عن هذه

التعيين في الوظيفة طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً؛ حيث أنه يلزم لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام أن يكون قد صدر قرار بتعيينه في الوظيفة من السلطة المختصة وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً (أو أن يكون مرتبطاً مع الإدارة بعقد توظيف في الحالات الاستثنائية التي حددها المشرع).

وعلي ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً الفرد الذي تقوم الإدارة بترشيحه لشغل وظيفة معينة ثم تعهد إليه بممارسة واجبات الوظيفة قبل صدور قرار صدور قرار التعيين حتى ولو كان قد تقاضى بالفعل مقابلاً عن عمله؛ ذلك أن المركز القانوني للموظف لا ينشأ إلا بأداة التعيين من السلطة المختصة[1]؛ كما لا يعتبر مقاول الأشغال العامة من قبيل الموظفين العموميين، وذلك لأن العقد الذي يربطه بالإدارة ليس عقد توظيف وإنما عقد مقاولة يخضع لأحكام متميزة عن أحكام عقد التوظيف الذي قد يتم بمقتضاه شغل بعض الوظائف العامة، ولا يعتبر من باب أولي موظفاً عاماً الشخص الذي ينتحل أو يغتصب الوظيفة؛ أي يمارس اختصاصاتها دون أن يكون قد صدر قرار مشروع أو غير مشروع بتعيينه فيها؛ فمثل هذا الشخص لا تلتزم الإدارة بتصرفاته، ولا يكون لمعاملاته مع الجمهور أية صفة قانونية.

نخلص مما تقدم أن اكتساب صفة الموظف العام يستلزم أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة أو مؤقتة لخدمة مرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر علي أن يكون شغله للوظيفة قد تم طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً، وبالتالي لا يشترط في الموظف العام أن يكون خاضعاً لأحكام المعاشات أو أن يحصل علي أجر أو راتب من الإدارة؛ فالمعاش والأجور رغم أهميتها في حياة الموظف؛ هي من

القرارات، وتلتزم الجهة الإدارية التي عمل بها الموظف الفعلي بالتصرفات التي قام بها، ويحق له أن يطالبها بالتعويض لقاء ما قام به من أعمال".

- يراجع د/ محمد انس جعفر، الوظيفة العامة، المرجع سابق، ص24-25.

2) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1957/11/30، س2، ص176.

النتائج المترتبة علي ثبوت صفة الموظف العام، ولكنها ليست من الخصائص الأساسية لاكتساب هذه الصفة[1].

فإذا اكتسب الشخص صفة الموظف العام باستجماعه للعناصر السابق إيضاحه؛ فإنه يصبح مطالباً بالقيام بواجبات الوظيفة والمحافظة علي كرامتها حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة، ولا يقبل من الموظف أن يدفع بعدم مسئوليته حتى في حالة تعيينه بقرار باطل مادام هذا القرار لم يلغ أو يسحب بالوسائل القانونية؛ كما يسأل الموظف تأديبياً إذا ارتكب الخطأ خلال قيامه بأجازة أياً كان نوعها؛ حيث أن الإجازة لا تؤدي إلى إنهاء الصلة بينه وبين الوظيفة بدليل أنه يستطيع قطعها والعودة إلى عمله في أي وقت[2].

2) دائمية الوظيفة:

فالوظيفة يجب أن تكون دائمة وتوافر هذه الدائمية يتعلق بتوافر عنصرين أساسيين أولهما: يتعلق بالوظيفة ذاتها بأن تتصف بهذا الوصف في الميزانية الخاصة بالوظائف العامة فإذا تعلق الأمر بعمل مؤقت أو عارض فقد انتفى أحد أركان مفهوم الموظف العام[3].

كما أن شاغل هذه الوظيفية يجب أن يكون شغله لها على سبيل الدوام والاستمرار وليس بصفة عارضة أو مؤقتة[4].

---

1) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة: أساليبه ووسائله)، ط1985، ص271.
2) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مطبعة الإيمان، 2006/2005، 99 وما بعدها.
3) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج٢، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص494.
1) وان كانت فكرة الدائمية لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله لان هذا مسألة تنظمها القوانين واللوائح فقد يكون العمل يومياً أو بضعة أيام في الأسبوع أو عدة شهور معينة خلال العام كما هو الحال بالنسبة لوظائف التدريس لان الأساسي هو دائمية الوظيفة في مجموعها وقد أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة بصفة استثنائية أن تشغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسري علي العامل المؤقت أحكام الوظائف الدائمة.

وهناك اتجاه في الفقه يرى أنه لا يشترط دائمية الوظيفة لاكتساب صفة الموظف العام ومن ثم يعترف بهذه الصفة للشخص الذي يشغل وظيفة مؤقتة[1].

وهكذا أصبحت صفة الموظف العام ليست قاصرة علي من يعين في وظيفة دائمة، وإنما تنسحب هذه الصفة أيضاً علي المعين في وظيفته مؤقتة، بل وخلافاً للمفهوم التقليدي، لم يعد ضرورياً أن يشغل الموظف وظيفته بصفة دائمة إلى أن تنتهي خدمته بالوفاة أو بلوغ سن التقاعد أو الاستقالة أو الفصل، وإنما أصبح من الممكن أن يكون شغل الوظيفة بصفة مؤقتة، وهو ما صرحت به المادة/13 من قانون العاملين الحالي بقولها "يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة وفي هذه الحالة تسري علي العامل أحكام الوظائف الدائمة في الأحوال المبنية في هذا القانون"؛ كما أجاز المشرع تأقيت شغل الوظيفة العامة في القانون رقم 5 لسنة 1991؛ بشأن تنظيم شغل الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام؛ حيث قرر أن يكون الحد الأقصى لشغل المناصب القيادية ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى حسب أداء القائد الإداري في منصبة[2].

بينما يذهب البعض إلى أنه: "لا يكفي أن تكون الوظيفة التي يشغلها الشخص بصفة دائمة بل يلزم فضلاً عن ذلك أن يكون شغله لها بصفة مستمرة ودائمة أيضا وليس بصفة عارضة[3].

وعلى خلاف ذلك يرى البعض الآخر أن شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة لا تنتفي معه صفة الموظف العام[1].

- يراجع: د/ محمد انس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص15.

2) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ١٩٨٢م، ص212.

3) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مرجع سابق، 98 وما بعدها.

1) د/ أحمد حافظ نجم القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ١٩٨١م، ص18.

وصفوة القول نؤكد على أن الفقه قد استقر على أن إسناد بعض الوظائف العامة في بعض الدول يجرى عن طريق الانتخاب، أما في مصر (وكذلك الحال في معظم الدول) فيكون عن طريق التعيين؛ (وذلك باستثناء أعضاء مجالس الإدارة فالأصل أنهم ينتخبون) والأشخاص الذين لا يصدر قرار بتعيينهم في وظيفة عامة مثل منتحلي الوظائف، أو الذين يتقلدون الوظائف العامة في ظروف خاصة مثل "الموظفين الفعليين أو الواقعيين" لا يعتبرون موظفين عموميين ولا تنطبق عليهم أحكام الوظيفة العامة، إلا في أحوال معينة، وقرار إسناد الوظيفة يكون عن طريق عمل فردي أو عمومي يصدر من جانب السلطة العامة، ويجب أن تقابله موافقة من جانب صاحب الشأن؛ فالموظف العام يساهم في إدارة المرافق العامة مساهمة إرادية، يقبلها دون قسر أو إرغام، أما الالتحاق جبراً في خدمة مرفق عام فلا تطبق عليه أحكام الوظيفة العامة.

ويجب أن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية ونجد هنا ركنين: أحدهما موضوعي ويتمثل في الوظيفة نفسها مجردة عن الشخص الذي يشغلها فيجب أن تكون الوظيفة دائمة وفقاً للعبارة التي يستعملها القانون، والركن الثاني شخصي يتمثل في الشخص الذي يتقلد الوظيفة فينبغي أن يكون شغله لها بطريقة دائمة لا عرضية.

وتلك العناصر لا يمكن اعتبارها عناصر قاطعة نهائية للحكم على عامل من عمال الإدارة بأنه موظف أو غير موظف، إلا أنها عناصر أساسية يجب مراعاتها بهذا الصدد، وهناك عناصر أخرى ينبغي استبعادها فالمعيار في اعتبار الموظفين ليس نوع العمل الذي يسند إليهم أو أهميته، أو كونهم مثبتين أو غير مثبتين، يستقطع منهم معاش أم لا، أو في منحهم أو عدم منحهم مرتبات الخ ..... فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري في مصر على اعتبار العمد والمشايخ

---

3) د/ محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1990، ص72.

من الموظفين العموميين، إذ أن "الراتب الذي يجرى عليه حكم الاستقطاع ليس شرطاً أساسياً لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً.

كذلك الحال فيما يتعلق بالمأذون، "ولا يؤثر في هذا النظر أن لا يتقاضى راتباً من خزانة الدولة، لأن الراتب ليس من الخصائص اللازمة للوظيفة العامة أو شرطاً من الشروط الواجبة في اعتبارها.

كما يلاحظ أن الموظفين العموميين لا يقتصرون على موظفي الحكومة المركزية، بل يدخل فيهم موظفو السلطات اللامركزية الإقليمية (مجالس محلية) والسلطات اللامركزية المصلحية أي المنشآت العامة (الجامعات)، حتى إن كانوا لا يخضعون لجميع أحكام قانون موظفي الدولة[1].

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام بما يلي:

3) العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر:

العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر؛ حيث يشترط لاكتساب صفة الموظف العام أن يكون الفرد يعمل في خدمة أحد المرافق العامة، ويستوي بعد ذلك أن يكون هذا المرفق إدارياً أم اقتصادياً؛ مع ملاحظة أن القضاء الفرنسي لا يعترف بصفة الموظف العام للعاملين بالمرافق الصناعية والتجارية، ولا يستثني من ذلك سوى كبار الموظفين الذين يقومون بوظائف التوجيه والمحاسبة، فهؤلاء هم فقط الذين يدخلهم القضاء في عداد الموظفين العموميين.

كما يلزم لاكتساب صفة الموظف العام أن يكون المرفق يدار بطريق الاستغلال المباشر سواء كان القائم بالإدارة هو الدولة ذاتها أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى كالهيئات العامة والأشخاص الإقليمية، وعلي ذلك فإن العاملين في

المرافق العامة التي لا تدار بطريق الاستغلال المباشر، كالالتزام والاقتصاد المختلط، لا يعتبرون موظفين عموميين برغم أنهم يعملون في خدمة مرفق عام[1].

وبناء على ذلك يستبعد مستخدمو المرافق العامة التي تدار عن طريق الالتزام (وكذلك الملتزم نفسه)، فلا يعتبرون موظفين عموميين وأن ساهموا في إدارة مرفق عام.

فعمال المرافق العامة سواء كانت إدارية أم اقتصادية يعتبرون موظفين عموميين مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر.

وكان ذلك الوضع ينطبق على موظفي المؤسسات العامة قبل إلغائها، وأصبح ينطبق الآن على موظفي الهيئات العامة دون موظفي شركات القطاع العام، إلا فيما يتعلق بالمنازعات التأديبية المتعلقة بهم حسبما سيأتي بيانه.

والمرفق العام "هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته لتحقيق الخدمة المنوطة به ويعمل بانتظام واستمرار وفق نظام قانوني معين لإشباع الخدمة العامة[2].

ويقصد بذلك أن يعمل الشخص في أحد المرافق العامة التابعة لأشخاص القانون العام وهي: الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح المتفرعة عنها وكذا الوحدات المحلية المختلفة أي "المحافظة - المركز - المدينة - الحي – القرية "ثم الهيئات العامة.

وليس ثمة اختلاف بشأن تطبيق قانون الوظيفة العامة على العاملين بهذه المرافق وإنما يثار الخلاف بالنسبة للعاملين بالقطاع العام بشأن ما إذا كانت هيئات القطاع العام تدخل في عداد المصالح التابعة للدولة وبالتالي يعتبر العاملون بها

---

1) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مرجع سابق، 99وما بعدها.
2) محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص35.
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص6 وما بعدها.

موظفين عموميين أم لا، فقد ذهب رأي إلى أن عمال المؤسسات العامة والمشروعات المؤممة ليس لهم صفة الموظف العام التي تنبع من الوظيفة العامة.

وأنهم يخضعون لقواعد القانون الخاص بصفة عامة وقانون العمل بصفة خاصة، لارتباطهم بجهة العمل بعقد عمل، لأن مجرد التأميم لا يترتب عليه تغيير في وضع العاملين بالمشروعات المؤممة ومن ثم لا يمس مركزهم السابق[1].

وإذا كان جانب من الفقه قد أيد هذا الرأي على إطلاقه فقد فرق جانب آخر بين فرضين فبالنسبة للعاملين في المؤسسات العامة فإنهم يعتبرون موظفين عموميين، أما بالنسبة لمن يعملون بالشركات المؤممة فلا يعتبرون كذلك بل يظلون عما يخضعون لقانون العمل وذلك تأسيساً على أنهم يرتبطون مع جهة عملهم بعقد عمل وأن الشركات لا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة[2].

وقد اتجه رأي في الفقه إلى القول "إن كل من يعمل في خدمة الدولة أو وحدات الإدارة المحلية أو المؤسسات العامة أو في خدمة شركة يعتبر موظفاً عاماً وذلك استناداً إلى حجة مفادها أن الجميع يعمل من أجل تحقيق أهداف الدولة سواء كان عملهم في خدمة الوزارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو الشركات العامة وأنهم جميعاً في مركز قانوني لا تعاقدي لأن الهيئات سالفة الذكر هي أجهزة إدارية تنشئها الدولة لتباشر الأنشطة المختلفة ومنها النشاط الاقتصادي الذي تمارسه الدولة حديثاً (فعلاقة الأفراد الذين كانوا يعملون بالوحدات الاقتصادية المختلفة تغيرت بعد التأميم فبعد أن كانوا يعملون مع أحد الأفراد أصبحوا يعملون مع الدولة".

---

1) د/ إبراهيم درويش، مرجع سابق، ص221.
2) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٢، ١٩٩٩م، ص47 وما بعدها.
- د/ أحمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص22.

بالتالي أصبحت علاقتهم بالمؤسسة أو الشركة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح لا العقد كما أن المرافق التي يعملون بها مرافق عامة وأموالها أموال عامة[1].

وصفوة القول نؤكد على أنه نظراً إلى أن المشرع المصري لم يعرف في قوانين العاملين المدنيين بالدولة الموظف العام، وإنما أكتفي بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامه، وقد ظل هذا الوضع قائما في قوانين التوظيف المتعاقبة في مصر ابتداء من أول قانون رقم ٢١١ لسنة 1951م بشأن نظام موظفي الدولة وكذلك قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة ١٩٧٨م الملغي، حيث حددت المادة الأولى من هذا القانون الأشخاص الذين يخضعون لأحكامه بأنهم:

1- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

2- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذي تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون 47 لسنة 1978م قد استبعد من نطاق تطبيقه فئات الموظفين الذين تحكمهم قوانين خاصة مثل رجال القوات المسلحة والقضاء والجامعات ورجال السلك السياسي والقنصلي، ونخلص من ذلك إلى أنه إذا كان قانون العاملين المدنيين ينظم أحكام غالبية موظفي الدولة إلا أنه لا يشملهم جميعاً، مع ملاحظة أنه عند عدم وجود نص خاص بشأن الطوائف الأخرى التي تنظم

---

1) د/ أنس محمد جعفر، ود/ عبد المجيد سليمان، ود/ هشام عبد المنعم، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة العربية، ٢٠١١/ ٢٠١٢، ص368 وما بعدها.
- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، "مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، ٢٠٠٧، مطبعة جامعة بني سويف.

أحوالهم الوظيفية قوانين خاصة يظلون خاضعين لقانون العاملين المدنيين باعتباره الشريعة العامة للعاملين بالدولة.

ونصت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة ، وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".

ونصت المادة/2 من الباب الأول من الأحكام العامة لقانون الخدمة المدنية رقم 2016/81م على أن يقصد بالموظف: "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة".

وعلى ذلك يمكن تعريف الموظف العام بأنه كل شخص يعين قانونا في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة بالطريق المباشر.[1]

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام قضاءً:

وإزاء قصور المشرع المصري في وضع تعريف عام للموظف العام، فقد حاول الفقه وضع تعريف للموظف العام من خلال أحكام القضاء الإداري في مصر، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الموظف العام هو: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".

ولقد تصدت محكمة النقض المصرية لتعريف الموظف العام حيث تقول: "الموظف العمومي هو كل ما تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم،

---

1) د/ حمدي على عمر، مبادئ القانون الإداري، الموظف العام، العقد الإداري، الناشر دار النهضة العربية 2018م، ص7، 8.

براتب أو بغير راتب، وإنما يشترط أصلاً أن تكون في نطاق شئون الدولة ويكون اختصاصه آيلا إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظائف حكومية تابعة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة وأن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيداً على إحدى درجات الكادر العام أو من يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة"[1].

ولقد عنى القضاء الإداري ممثلاً في محاكم مجلس بتحديد مفهوم الموظف العام عبر بيان الأركان والشروط الواجب توافرها لتحقق هذا المفهوم على التفصيل التالي:

مفهوم الموظف العام في قضاء محكمة القضاء الإداري:

خلصت محكمة القضاء الإداري في تحديدها لمفهوم الموظف العام إلى أن الموظف العمومي هو "الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".[2]

ويتسق مع ذلك ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من أن "إفتاء الجمعية العمومية قد جرى على أن الموظف العام يشترط فيه ثلاثة شروط أولها: أن يقوم بعمل دائم على وجه مستقر مضطرد وثانيها: أن يؤدي هذا

---

1) الطعنان 253، 594 لسنة 41 ق – جلسة 1976/4/14، سنة 27، ص931.
2) محكمة القضاء الإداري مجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة، المكتب الفني 1953/3/8م رقم 264 ص 611 وحكمها الصادر بجلسة 1967/11/13م مجموعة أحكام المحكمة السنة 9 رقم 401، ص 409 وحكمها الصادر في القضية رقم 545 مجموعة أحكام المحكمة السنة 35 جلسة 1993/3/13م.

العمل في خدمة مرفق علم تديره وتشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وثالثها: أن يشغل منصبا يدخل في التنظيم الإداري للمرفق.[1]

ولكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر وثمة شرط ثالث يفهم من سياق ما تقدم هو أن يتم التعيين بالأداة القانونية المقررة قانونا لإجراء هذا التعيين، إذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذي يدخل في التنظيم الإداري للمرفق العام، وهو الطريق الذي رسمه القانون، ليعهد إلي الشخص بعمل دائم في خدمة مرفق عام.[2]

وباستقراء هذا الحكم وأيضا ما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع يتضح أنه يتعين توافر عدة شروط للقول بتوافر مفهوم موظف العام هي الالتحاق بخدمة مرفق عام تديره الدولة بموجب قرار تعيين صحيح وبصفة دائمة.

مفهوم الموظف العام في قضاء المحكمة الإدارية العليا:

لقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن: "المقومات الأساسية التي تقوم علي فكرة الوظيفة العامة تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر[3]، وقد جرى تعريفها للموظف العام بأنه: "كل من تناط به إحدى وظائف الدولة فى نطاق إحدى سلطات الدولة الثلاث، متى كان

---

1) موسوعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، المكتب الفني، فتوى رقم 607 في 2013/9/18م ملف رقم 1/258/86/1734، 58 – جلسة 2013/8/28م، ص39.

2) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص67 وما بعدها.

3) المحكمة الإدارية العليا، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة السنة الثانية الطعن رقم 1047 لسنة 2 ق.ع جلسة 1957/4/6م، والطعن رقم 1101 لسنة 11 ق.ع 1990/1/1م.

تقليده هذا العمل قد تم بالأداة القانونية الصحيحة، وبصفة دائمة وليس بصفة عارضة، سواء كان يؤدى عمله داخل البلاد أو خارجها".[1]

"الإدارية العليا": طاعة الرؤساء في العمل واحترامهم واجب:

قضت المحكمة الإدارية العليا الدائرة الرابعة موضوع بأنه يتعين على المرءوسين توقير واحترام رؤسائهم ورعاية كرامتهم وهيبتهم كواجب أساسي تحتمه طبيعة النظام الإداري.

وقالت المحكمة، في حيثيات حكمها في الطعن رقم 29599 لسنة 61 ق.ع، إن قضاء هذه المحكمة استقر على أن يتعين على المرءوسين توقير واحترام رؤسائهم ورعاية كرامتهم وهيبتهم كواجب أساسي تحتمه طبيعة النظام الإداري والسلطة الرئاسية القائمة عليه باعتبارها المسئولة عن قيادة العاملين لتحقيق أهداف الصالح العام المنوط به، فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذها.

كما استقر قضاء هذه المحكمة، أن الموظف العام يجب أن يمارس الوظيفة العامة مستهدفًا غاية الصالح العام فذلك هو الهدف الأساسي لتلك الوظيفة، وحتى يحقق الموظف تلك الغاية في إطار من المشروعية يلزم أن يؤديها طبقًا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، وحتى يتم الانضباط في ممارسة العمل بما يحقق حسن سير الوظيفة الإدارية، يجب على كل موظف عام أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات من الرؤساء، على أن تكون هذه الأوامر متفقة مع أحكام القوانين واللوائح والنظم المعمول بها التي يحظر القانون مخالفتها أو تعدي حدودها.

يعمل الموظف العام في وحدة إدارية تعد واحدة من آلاف الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري في الدولة الأمر الذي يتطلب تعاون كل

---

1) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 114 لسنة 42 ق.ع، جلسة 1997/5/3م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن ، الفترة من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م ، ج5 ص 3062.

الوحدات الإدارية عن طريق تعاون كل الموظفين بهدف الرقي بالجهاز الإداري ونتيجة هذا التعاون يقوم العمل الإداري على توزيع الاختصاصات بين موظفي الوحدات الإدارية المختلفة بصورة تكفل تعاونهم لإشباع الحاجات العامة للمواطنين وبما أن السلم الإداري يقوم عل تعدد الدرجات الأمر الذي يستوجب طاعة كل موظف لرئيسه وتنفيذ أوامره وتعتبر تلك الطاعة العمود الفقري لكل النظام الإداري بحيث إذا تسرب إلى تلك الطاعة أي خلل فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج ولهذا فان علماء الإدارة يبرزون هذا المبدأ وينوهون بالنتائج الايجابية والسلبية التي تترتب عليه ومن ثم فان ابرز واجبات الموظف طاعة رؤسائه وأداء العمل وفق توجيهاتهم بل إن سلطة التأديب تستند أساساً إلى واجب الطاعة فهي وسيلة الرئيس في الترهيب كما أن الترقيات والمكافآت هي وسيلة في الترغيب ولاشك أن العمل الإداري لن يتم بسهولة عندما يمتنع الموظف عن طاعة رئيسه ومخالفة أوامره ونظرا لتعدد الرؤساء للموظف فان الطاعة لا تثبت إلا للرؤساء الذين يملكون سلطة إصدار تعليمات ملزمة قانونا للمرؤوس، ويتنافى مع حسن السياسة الوظيفية إلزام الموظف بطاعة غيرهم الأمر الذي يوقع الموظف في حيره من أمره كما أن طاعة الرؤساء ليست طاعة عمياء وان الالتزام بالطاعة لا يجب أن يصل إلى حد إهدار كرامة الموظف وشخصيته فالموظف له أن يناقش رئيسه ويبدي له الرأي إذا لزم الأمر ولكن عليه أن يسلك في ذلك مسلكاً منطوياً على توقير الرئيس.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون الأمر الصادر من الرئيس إلى المرؤوس يهدف إلى صالح العمل وبالتالي يلتزم الموظف بتنفيذ تلك الأوامر واحترامها طالما صدرت ممن يملك ولاية إصدارها وكانت متفقة وأحكام القانون أما الأوامر التي تصدر مخالفة للقوانين فالرأي الغالب يذهب إلى أن الموظف ملزم بتنفيذ

أوامر رئيسه ولو كانت مخالفة للقانون ولا يعفى في مثل هذه الحالة من المسؤولية عن الأوامر غير المشروعة إلا بتوافر شرطين:

1- أن ينبه الموظف رئيسه كتابة بالمخالفة التي ينطوي عليها الأمر بحيث لا يكون الموظف مجرد أداة لتنفيذ الأوامر غير المشروعة.

2- أن يصر الرئيس على تنفيذ أوامره رغم تنبيهه الكتابي ويتضح ذلك الإصرار بأن يكتب الرئيس للمرؤوس مرة ثانية بوجوب تنفيذ هذا الأمر وضرورة كتابة الرئيس للمرؤوس تحمله وحده مسؤولية أوامره غير المشروعة.

أما الأوامر التي يشكل تنفيذها جريمة جزائية فإنه يجب على الموظف عدم تنفيذها في جميع الحالات حتى لو أصر الرئيس على تنفيذها خطياً والموظف يتحمل المسؤولية الجزائية وبالتالي المسلكية في حال تنفيذه لهذه الأوامر.

المطلب الثالث
مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي

لم يضع المشرع الفرنسي سواء في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة أو في الأنظمة والتشريعات الأخرى - كما سلفت الإشارة - تعريفاً للموظف العام باعتبار أن المشرع ليس من شأنه أن يتصدى للتعريفات، ومن ثم فلم تتضمن التشريعات الصادرة في مجال الوظيفة العامة في فرنسا رغم تعددها وتعاقبها تعريفاً جامعاً مانعاً يتصف بالشمول والإحاطة[1].

---

1) Andre de Laubadere Trait
- Stainof (P.) Le fonctionnaire, paris, 1933, p.27et s.
- de droit Administratif L.G.D ed 6 1975 p.17.
- Alan Plantey,LafonctionPublique"Traite general", 2ed., Litec, 2001, p21.

بيد أن المشرع قد اكتفى في هذا الصدد بما ورد في بعض النصوص التشريعية من تحديد لمعنى أو مدلول الموظف العام عبر تحديد لنطاق تطبيقها وكذا الخاضعين لأحكامها[1].

فها هو القانون الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 1941 والخاص بنظام الموظفين المدنيين لم يورد تعريفاً شاملاً لمعنى الموظف العام واكتفي بحصر الخاضعين لأحكامه ممن ينطبق عليهم هذا الوصف[2].

وعلى ذات النهج سار قانون التوظيف الفرنسي الصادر في 19 اكتوبر 1964 والذي نص في مادته الأولى على أن هذا القانون يطبق على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويحوزون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية في الدولة والمرافق الخارجية التابعة لها والمؤسسات العامة في الدولة[3].

ثم أعقب ذلك صدور النظام الحالي الخاص بالموظفين في فرنسا والصادر بالأمر رقم 244 بتاريخ 4 فبراير سنة 1959 والذي نص في المادة الأولى منه على أن[4]: "يسرى هذا النظام على الأفراد الذين أصبحوا بعد تعيينهم في وظائف دائمة مثبتين في إحدى درجات السلم الإداري المركزي للإدارة المركزية للدولة أو في إحدى درجات الخدمة الخارجية المتفرعة عنها أو في المؤسسات العامة للدولة، ولا يسرى هذا النظام على أعضاء السلك القضائي وأفراد السلك العسكري

---

1) د/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٧٧م، ص165.

2) حيث نص في مادته الثانية على أن يعتبر موظفاً عاماً الفئات الآتية:

أ- من يعين في وظيفة دائمة في كادر منظم لمرفق عام غير صناعي ولا تجارى تتولاه الدولة أو مؤسسة عامة للدولة.

ب- من يعين في وظائف الإدارة في مرافق عامة صناعية أو تجارية تدار بطريقة الاستغلال المباشر.

3) V. La loi 19-10-1946 Art ali.

4) V. L. ordonnance no 244 du 4-2-1959 Art premier.

والعاملين في الإدارات والمؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي أو التجاري[1].

وبعد ذلك صدرت عدة تشريعات في مجال الوظيفة العامة منها التشريع الصادر في 13 يوليو سنة ١٩٨٣ بشان الوظيفة العامة للدولة كما صدر تشريع أخر بتاريخ 26 يناير سنة 1984م بشأن موظفي المجالس الإقليمية ومؤسساتها العامة وأيضاً صدر تشريع آخر في 9 يناير سنة 1986م بشأن الوظيفة العامة في المؤسسات الصحية في فرنسا[2].

وباستقراء النصوص التشريعية سالفة البيان نجد أنها لم تتضمن تعريفاً محدداً للموظف الأمر الذي أري معه أن هذا الاتجاه الذي سار عليه كل من المشرع المصري والفرنسي أمراً حسنا (لأن مدلول الوظيفة العامة يختلف بحسب الموضوع الذي يهدف المشرع إلى تنظيمه.

كذلك فإن المشرع يضع الخطوط الأساسية فحسب دون ذكر التفصيلات، ويما أن القانون الإداري حديث النشأة قضائي الأصل حيث نشأ من القرارات والأحكام القضائية، وهو قانون مرن وفي تطور مستمر، لذا فإنه من الصعب وضع تعريف محدد وشامل للموظف وبذلك يتجنب الكثير من الإشكالات التي تقع بشأن تفسير مدلول الموظف العام والذي يختلف معناه من قانون إلى آخر حسب اتساعه أو ضيقه عند إيراده لهذا التعريف العام[3].

ولقد كان القضاء في فرنسا يشترط أن يكون المرفق العام إدارياً، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية فكان يميز بشأنها بين المتولين وظائف إدارية عليا، وهؤلاء يعتبرون موظفين عموميين، وبين غيرهم من عمال هذه المرافق

---

1) د/ محمد أنس قاسم جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص162.

2) Alan Plantey, Lafonction publique "Traitegeneral", 2ed., Litec, 2001, p28.

3) د/ ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري وأسسه وخصائصه، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٩٠.

فيعتبرون مستخدمين خاضعين لأحكام القانون الخاص، وهذه التفرقة كانت تتفق مع ما لا يزال يجرى عليه العمل في فرنسا من التمييز بين أسلوبين تتبعهما الدولة في إدارة مرافقها العامة وهما: أسلوب الإدارة العامة، وأسلوب الإدارة الخاصة؛ غير أن هذا الاتجاه الذي عمد إليه القضاء الفرنسي في التمييز بين عمال المرافق الصناعية والتجارية كان موضع نقد، إذ أنه يصعب إيجاد معيار للتفرقة بين وظائف الإدارة العليا وغيرها من الوظائف الأقل مرتبة، ثم ما الداعي إلى قصر هذه التفرقة على المرافق الاقتصادية وعدم تعميمها على المرافق الإدارية؟ وحين صدور قانون 19 أكتوبر سنة 1946 الخاص بنظام التوظف في فرنسا عدل عن هذا التمييز، وتقرر أن أحكامه لا تنطبق على مستخدمي المرافق ذات الطابع التجاري أو الصناعي.[1]

1) د/ خميس السيد إسماعيل، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، 2003، ص266.

المبحث الثاني
طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة

ثار تساؤل في الفقه والقضاء عن طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام وبين الدولة: وفى أول الأمر ذهب رأي إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة على إنها علاقة تعاقدية، بينما ذهب الرأي السائد حالياً في القانون الإداري نحو تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة بأنها علاقة تنظيمية تحددها القوانين واللوائح، ونعرض لكل من الرأيين فيما يلي:

أولاً: تكييف العلاقة بأنها علاقة تعاقدية:

إن علاقة الموظف العام بالدولة أثارت جدلاً واسعاً في الأوساط الفقهية والقضائية، ففي بداية الأمر اتجه الرأي إلى تكييف العلاقة بين الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تعاقدية خاضعة لروابط القانون المدني، فالموظف يلتحق بالوظيفة، أي أن التحاق الموظف بالوظيفة يتم بناء على إيجاب صادر من جانب الموظف يقابله قبول من جانب الإدارة.

ولقد ساد هذا الرأي فقهاً وقضاءً في فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر وفي مصر حتى عام 1940م على وجه التحديد، وقد كان لهذا الرأي ما يبرره نظراً لأن القانون المدني كان هو المصدر الرئيسي لموضوعات القانون الإداري، وعلى هذا فإن العلاقة بين الموظف والإدارة كان يحكمها القانون المدني تأسيساً على أن العلاقة بينهما كانت علاقة عقدية مدنية لأن هذه العلاقة تقوم على اتفاق بين كل من الموظف وجهة الإدارة؛ حيث أن العامل يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادي من جانبه والإدارة توافق على هذا الالتحاق بالخدمة، وعلى ذلك فالعلاقة كانت تنطلق من مبدأ سلطان الإرادة، وكان العقد حين ذاك يوصف كأنه عقد وكالة إذا كان العمل المكلف به عملاً قانونياً، وبأنه إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان العامل أو الموظف يعملاً

مادياً، ومن ثم كان الموظف في مركز ذاتي يستمد حقوقه وواجباته من العقد ويخضع للقانون المدني.[1]

غير أن هذه العلاقة التعاقدية سرعان ما تعرضت لانتقادات عديدة من جانب الفقه والقضاء لاسيما فيما يتعلق بكيفية إتمام العقد بالإيجاب والقبول، فمن المسلم به وفق أحكام القانون المدني أنه لإتمام العقد يشترط صدور إيجاب يتبعه قبول مطابق له بعد إجراء مفاوضات بين الطرفين للاتفاق على شروط العقد، بينما الأمر لا يتم بهذه العلاقة في علاقة الموظف بالدولة، حيث أن تعيين الموظف في الوظيفة لم يسبقه أية مناقشات أو مفاوضات بينه وبين الدولة، إنما يتم تعيينه في الوظيفة بقرار إداري يصدر من جانب الإدارة وحدها، وإذا كان قبول الموظف أمر ضروري لتنفيذ قرار التعيين، إلا أن أساس التعيين ودخوله إلى الوظيفة، مرجعه قرار الإدارة الصادر بالتعيين وليس قبول الموظف له.

كما أن القانون المدني ينص على مبدأ أن العقد شريعة المتعاقدين، الذي بموجبة لا يجوز لأحد طرفي العقد تعديل شروطه إلا بموافقة الطرف الآخر، وهذا ما يتعارض تماما مع ما هو مقرر للإدارة من حقها في تعديل أحكام الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة دون حق الموظف في الاعتراض على هذا التعديل استناداً إلى أي حق مكتسب له في مواجهة الإدارة.

ونظراً للانتقادات الموجهة لفكرة ارتباط الموظف بالدولة بعقد ينتمي للقانون المدني، فقد اتجه القضاء الإداري إلى القول بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية ولكي تقوم على أساس عقد من عقود القانون العام أو بمعنى آخر أن العقد الذي يربط الموظف بالدولة هو عقداً إدارياً وليس عقداً مدنياً.

---

1) د/ أنس محمد جعفر، الوظيفة العامة، الرحمة للطباعة 2008، ص17 وما بعدها.

وعلى هذا الأساس تستطيع الإدارة في إطار العلاقة التي يحكمها القانون العام، تعديل العقود بإرادتها المنفردة بما يتلاءم مع حاجات المرفق والصالح العام كما لها حق توقيع الجزاءات على المتعاقد الأخر دون أن يكون من حقه الاعتراض على ذلك أو طلب فسخ العقد.

غير أن هذا الرأي لم يسلم من النقد أيضاً، فتكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها عقد من عقود القانون العام لا يعني إطلاق حرية الإدارة في تعديل العقد كيفما تشاء وفي أي وقت تشاء، بل أن ذلك مرتبط بتغيير الظروف التي تم في ظلها التعاقد، فالعقد الإداري ملزم للإدارة كما هو ملزم للأفراد ولا تستطيع الإدارة أن تتحرر من التزاماتها دون ضوابط، وإلا فمخالفة الإدارة لهذه الضوابط يخضع الرقابة القضاء وتخول المتعاقد حق طلب فسخ العقد.

ومما لاشك فيه، أن نظرية عقد القانون العام قد أكسبت عقد الوظيفة العامة سعة أفضل؛ حيث أصبح في استطاعة الإدارة تعديل الشروط التعاقدية أعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتعديل والتغيير طبقاً لحاجات الأفراد المتغيرة، إلا أن هذه النظرية لا تحقق بدورها النتائج المرجوة في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، ولذلك استقر الفقه وأيده القضاء على أن المراكز الوظيفية تنظم بقواعد عامة مجردة تنطبق على جميع من يرغب في الالتحاق يخدمه الدولة: وترتيبا على ذلك، أصبحت تكيف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، على أنها علاقة تجعل المركز القانوني للموظف العام مركز تنظيمياً لائحياً وليس مركزاً تعاقدياً.

ثانياً: تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح:

أصبحت علاقة الموظف بالدولة لا تستند إلى فكرة الرابطة التعاقدية، وإنما تجد هذه العلاقة أساسها في القوانين واللوائح التي تنظم أحكام الوظيفة العامة

فعلاقة الموظف هو مركز قانوني عام، وأفادته من مزايا الوظيفة العامة ليست حقاً يقاس على الحقوق الخاصة كحق الملكية مثلاً وإنما هي أمر يخضع لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة التي يجوز تعديلها وتغييرها وفقاً لمتقضيات المصلحة العامة.

وعلى هذا الرأي استقر القضاء الإداري المصري، حيث قررت محكمة القضاء الإداري بأن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الشأن، والمركز النظامي ليس حقاً شخصياً للموظف بل هو جزء من اختصاص الوظيفة، ذلك الاختصاص الذي تملك الإدارة بإرادتها المنفردة أن توسع أو تضيق فيه في أي وقت حسبما يقتضيه الصالح العام بتعديل أحكام الوظيفة ونظام التوظيف بإجراء عام موضوعي وغير شخصي دون أن يكون للموظف أي حق في الاحتجاج بعدم قبول هذا التعديل أو التمسك بحق مكتسب استمده من القوانين واللوائح.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا نفس المبدأ عندما قالت: "أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ومن ثم فهو مركز قانوني عام قابل للتغيير في أي وقت وشغل الوظيفة لا يرتب للموظف حقا فيها محصنا ضد كل تغيير أو تعديل وإنما يجوز للمشرع أن يعدل في هذا المركز وأن يفوض جهة الإدارة في ذلك مادام لا يستهدف من ذلك إلا الصالح العام.

وعلى ضوء ذلك يجوز تغيير الوضع القانوني للموظف في أي وقت دون الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم الذي تم التعيين في ظله، وهذا التعديل الجائز في وضع الموظف منوط بضرورة مراعاة مبدأ المشروعية وقاعدة تدرج القاعدة القانونية.

كما قرر غالبية فقهاء القانون العام في مصر[1] أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية ولائحية وأن القوانين هي التي تتولى إنشاء الوظائف العامة وتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن من يشغلها، وما قبول الموظف للوظيفة إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بما تضمنه من حقوق وواجبات، وللإدارة الحق في إجراء ما تراه من تعديلات على أحكام الوظيفة دون أن يكون للموظف الحق في الاحتجاج على هذه التعديلات أو استشارته مسبقاً، أو الإدعاء بالحق المكتسب المستمد من النصوص واللوائح السابقة على التعديل.

ويترتب على تكييف العلاقة بين الموظف والدولة، إنها علاقة تنظيمية لائحية عدة نتائج قانونية أهمها:

1- أنه يتم التعيين في الوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين حيث يبدأ الوضع القانوني للموظف ويتقرر له حقوقه تجاه الإدارة ويضحى ملتزماً بالتزامات الموظف العام وبهذا فإن المركز القانوني للموظف العام يستمد مباشرة من القوانين واللوائح التي تتضمن قواعد عامة مجردة، وعلى ذلك يعتبر باطلا أي اتفاق مسبق بين الموظف والإدارة يكون من نتيجته تقرير مزايا أو حوافز على خلاف القواعد التي قررتها القوانين واللوائح الوظيفية فهذه الاتفاقات باطلة لمخالفتها لقواعد آمرة متعلقة بالنظام العام.

2- أنه لما كانت علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ولذا فإن من حق الدولة أو الإدارة أن تعدل القوانين واللوائح التي تنظم أحكام الوظيفة العامة، بما يتفق والمصلحة العامة، دون أن يتوقف ذلك على رضاء الموظف أو قبوله إلا أن القضاء الإداري قيد حق الإدارة في إجراء التعديلات باحترام المراكز الذاتية التي تكون قد تحققت من قبل لصالح

---

1) د/ حمدي علي عمر، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، 15 وما بعدها.

الموظف، كما تقول محكمة القضاء الإداري بأن للحكومة الحق في تعديل العلاقة التنظيمية فيما بينهما وبين الموظفين بما تسنه من لوائح وقوانين في أي وقت حسبما يقتضيه الصالح العام وذلك على شرط أن لا تمس حقوقا ذاتية اكتسبها هؤلاء الموظفين في ظل النظام السابق.[1]

وعلى ذلك فإن المركز القانوني للموظف يقبل التعديل، والتغيير بواسطة الإدارة، وهو تعديل يطبق بقوة القانون بأثر مباشر من تاريخ العمل به ولكنه لا يسري بأثر رجعي حتى لا يمس بالمراكز الذاتية التي تكون قد تحققت من قبل لصالح الموظف إلا بنص خاص في قانون وليس في أداة أدنى منه كلائحة.

وتطبيقاً لذلك جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت إلا أن كل تنظيم جديد مستحدث يسري على الموظف بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة تطبيق التنظيم القديم عليه قانوناً؛ إلا بنص خاص في القانون وليس في أداة أدني منه كلائحة، وإذا تضمن التنظيم الجديد مزايا جديدة للوظيفة، وترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة، فالأصل ألا يسري التنظيم الجديد في هذا الخصوص إلا من تاريخ العمل به ما لم يكن نفاذه في تاريخ سابق.

وهكذا فإن اشتراط القضاء عدم سريان التنظيم الجديد أو التعديل بأثر رجعي، يطبق سواء أكان عدم سريان الأثر الرجعي مقرر لمصلحة الموظف فيما يتعلق بالمركز الذاتي الذي تحقق له في ظل التنظيم السابق أو مقرر لمصلحة

---

1) د/ محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص41 وما بعدها.
- د/ ماهر عبد الهادي، النظام القانوني للوظيفة العامة، بدون ناشر، 1984م، ص28 وما بعدها.

الدولة يأتي أيضاً من أنه لو كان التنظيم الجديد يتضمن مزايا جديدة للوظيفة ترتب أعباء مالية على الخزانة العامة، وأكدت المحكمة الإدارية العليا، المعنى المشار إليه، في نفس الحكم، عندما قالت بأنه: "ومن حيث أنه تطبيقاً لهذه المبادئ المستقرة في المنازعات الماثلة فإن قرار رئيس الجمهورية رقم 1225 لسنة 1964م يكون له أثر مباشر مستمد من مدى اتساع القاعدة القانونية فيه، ينعطف به على ما استحقه المعارون للجمهورية العربية اليمنية من التاريخ المنصوص عليه صراحة في القرار وهو 1962/9/24م من فروق الزيادة المترتبة على تسوية مرتباتهم وفقاً لأحكام هذا القرار، أما إذا ترتب على تلك التسوية أن استحقت على العامل بعض الفروق بما يستوجب خصمها من مرتبه ونقصه تبعاً لذلك، وهذه هي الرجعية غير المشروعة التي احتواها القرار، ومن ثم لا يسري مقتضى هذه التسوية على ما استحقه العامل من زيادة في المرتب قبل صدور القرار الجديد ولا يرجع على العامل، لما يجاوز التسوية الذي تحقق له في ظل التنظيم السابق بغير نص خاص في القانون.

3- أن القرارات الصادرة بشأن الموظفين تعتبر قرارات إدارية، بمعنى أن جميع القرارات التي تتخذها الإدارة في شأن الموظفين كقرارات التعيين أو الترقية أو نقل أو إنهاء الخدمة قرارات إدارية، تخضع بالتالي لإجراءات ومواعيد الطعن بالإلغاء، كما أنه يتعين على الجهة الإدارية في حالة إذا كان قرار التعيين أو النقل أو الترقية مخالفاً للقانون، أن تسحبه خلال الميعاد المقرر للسحب، إلا إذا كان منعدماً فيجوز لصاحب الشأن أن يطعن عليه بالإلغاء، وللجهة الإدارية أن تصححه دون التقيد بميعاد، ويلاحظ أن بطلان القرار الصادر من الإدارة لمخالفة أحكام الوظيفة العامة، ليس الجزاء الوحيد الذي يرتبه القضاء، بل يقرر أيضاً حق الموظف في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي إصابته من قرار

الإدارة الخاطئ، وتطبيقاً لذلك قررت محكمة القضاء الإداري: "بأن قضاء هذه المحكمة مستقر على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، فكل ضرر يصيب الموظف بسبب الإخلال بشيء من ذلك يرتب له حقاً في المطالبة بتعويض هذا الضرر وأساس الدعوى يكون إذن هو مسئولية الحكومة عن أعمالها غير التعاقدية".

ولقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن علاقة الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل بها هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وأن مركزه القانوني هو مركز لائحياً وليس تعاقدياً، وتملك جهة الإدارة تعديله طالما كان ذلك متفقاً مع قوانين التوظف ولوائحها، ومن ثم فإن الموظف لا يحتج بحقٍ مكتسب للبقاء في وظيفة بعينها أو مكان محدد بذاته.[1]

وعلي أثر هذه العلاقة اللائحية التنظيمية نجد أنه من بين الأوضاع الاستثنائية يجب آلا نغفل ما يعرف في نطاق الوظيفة العامة بالندب، وهو وضع يهدف إلى الجمع أو التوفيق بقدر الإمكان فيما بين المرونة في الكادر الوظيفي ومقتضيات الخدمة ذاتها؛ فالموظف المعار أو المنتدب خارج المصلحة التي يعمل بها يظل بالرغم من ذلك متمتعاً بحقوقه في الترقية وفي المعاش، وذلك في جهة عمله الأصلية[2].

الوضع التأديبي لمثل هذه الموظف يظل بالرغم من ذلك واضح لا لبس فيه: فقانون التأديب يطبق علي كافة الموظفين الموجودين بالخدمة أياً كانت مكانتهم الوظيفية أو المكان الذي يعملون فيه، وبالتالي فإنه يطبق علي كافة الموظفين

---

1) الدعوي رقم 21914 لسنة 57 ق جلسة 2007/10/29م، المبادئ القانونية الصادرة عن دوائر محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى من أكتوبر 2007 حتى مايو 2008.

2) د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة للتشريع الفرنسي والمصري، ط1999، 120 وما بعدها.

المنتدبين أو المعارين[1]؛ فأثناء فترة الندب يخضع هؤلاء الموظفين للسلطة الرئاسية التي تمارس علي الموظفين العاملين بالمرفق الذي أنتدبوا للعمل به، ولكن بعد انتهاء فترة الندب يخضعوا للسلطة الرئاسية التي كانت تمارس عليهم قبل الندب، هذه السلطة تستطيع أن تعاقبهم علي جرائم تأديبية ارتكبوها في أثناء فترة الندب[2].

نشير أيضاً إلى أن الموظفين الذين يتوقفون عن الخدمة، وذلك لالتحاقهم بالخدمة العسكرية يخضعون أثناء وجودهم بالخدمة العسكرية لقانون التأديب الخاص بالقوات المسلحة، وهناك وضع آخر يعرفه القانون الفرنسي منصوص عليه بالمرسوم رقم 61-421 الصادر في 2 مايو لسنة 1961 المنظم للإدارة العامة والمتضمن لبعض النصوص المطبقة علي الموظفين المنتدبين خارج النطاق الإداري للإقليم الفرنسي والقائمين بأعمال فنية أو ثقافية، فالجزاءات التي تطبق علي هؤلاء الموظفين بمعرفة الدولة أو المنظمة التي يعملون بها ليس لها أي أثر فيما يتعلق بالناحية التأديبية بالنسبة لوضعهم الوظيفي الأصلي، أي قبل الانتداب.

ولكن هؤلاء الموظفين يظلون خاضعين فيما يتعلق بالتأديب للنصوص القانونية التي تطبق عليهم في جهة عملهم الأصلية (م/2)، ونلاحظ أيضاً أن الأشخاص المعنيين بالمرسوم السابق الإشارة إليه؛ يخضعون لمجموعة معينة من الالتزامات والتي تهدف إلى الحفاظ علي صورة فرنسا الخارجية، فهم ممنوعون من المشاركة في أي مظاهرة تعادي الدولة الفرنسية أو تضر بها أو تضر بعلاقة فرنسا والدول الأخرى أو المنظمات الدولية (م/1).

---

1) C.E. fr., 12 november 1921, Piquemal, Rec. P. 940.
2) C.E. fr., 8 Juin 1962, Frishmann, D. 1962, 492, note Dubouis.

الفصل الثاني
ماهية واجب الطاعة للرؤساء
وعلاقتـــــه بالشرعيـــــة الإجرائيـــــة

المبحث الأول: واجب الطاعة وعلاقته بمبدأ المشروعية

المطلب الأول: مفهوم وأهمية مبدأ المشروعية

المطلب الثاني: قرينة المشروعية والجانب التطبيقي للأوامر الرئاسية غير المشروعة

الفرع الأول: قرينة المشروعية

الفرع الثاني: الجانب التطبيقي للأوامر الرئاسية غير المشروعة

المبحث الثاني: الأساس القانوني لواجب الطاعة للرؤساء وحدوده

المطلب الأول: أساس القانوني لواجب الطاعة

المطلب الثاني: حدود واجب إطاعة الموظف لأوامر السلطة الرئاسية

المطلب الثالث: الخروج على واجب أداء العمل وعلاقته بواجب الطاعة

المبحث الثالث: ماهية واجب الطاعة في التشريع الفرنسي والمصري

المطلب الأول: واجب الطاعة في فرنسا

المطلب الثاني: واجب الطاعة في مصر في قانون العاملين بالدولة والقطاع العام

المطلب الثالث: الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا ومصر

الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا

الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية والقضائية في مصر

الفصل الثاني
ماهية واجب الطاعة للرؤساء
وعلاقتـــه بالشرعيـــة الإجرائيـــة

تمهيد وتقسيم:

مـن المسـلم بـه أن فكـرة عـدم المشـروعية الظـاهرة Manifeste للأمـر الرئاسي، تترادف - واقعية مع عدم المشروعية الواضحة evidente للجميع، مما ينبغي ألا يغض المرؤوس البصر عنها[1].

وهكذا يثور التساؤل بعد ذلك حول معرفة معايير هذه الفكرة حول أوجه المشروعية التي يمكن أن تعبر عن فكرة عدم المشروعية الظاهرة، وهنا لا يمكن بطبيعـة الحـال الأخـذ فـي الاعتبـار المعيـار الموضـوعي لفكـرة عـدم المشـروعية الظاهرة، حيث تتعلق هذه الفكرة بكل من صفة الموظف المرؤوس، بالمهمـة التـي يتكفل بهـا، وبدرجـة تبصـره أو مسـتوى تعليمـه .. وعليـه فإنـه ينبغـي الأخـذ فـي الاعتبار بصفة أساسية المعيار الشخصي بالنظر إلى المرؤوس لتقدير فكرة عدم المشروعية الظاهرة للأمر الرئاسـي[2]، غير أنـه لا يمكـن مـع ذلـك إغفـال الشـرط الذي وضعه القضـاء الإداري فـي ضـرورة وجـود عـدم مشـروعية ظـاهرة للأمـر، بمعنى عدم مشروعية تتسم بالوضوح بالنسبة لوجودها أو بالنسبة لطبيعتها، بحيث لا ينبغـي علـى غـرار مـا اقترحـه مفـوض الحكومـة Chenot بمناسـبة حكـم Langneur - أن يغمض المرؤوس عينيه تجاه الوضوح لعدم مشروعية الأمر.

وقـد أقتـرح الفقـه الألمـاني نظريـة "حـق التحقـق أو الفحـص" مـن جانـب المـرؤوس المشـروعية الأمـر الرئاسـي، فـي إطـار محـدد، يقـف لديـه علـى عـدم

---

1) Chérigny, B., op. cit., p. 883.
2) Note chavanon, S. 1945, 111. 18; Vincent. F., le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J. 1966, p. 227.

المشروعية الشكلية بحيث إن الموظف يمتنع عن طاعة الأمر الرئاسي إذا كان مشوبة بعدم مشروعية شكلية[1]، وبعبارة أخرى يجب على المرؤوس أمام تعليمات رئيسة الإداري، أن يتحقق فقط فيما إذا كانت هذه التعليمات قد صدرت وفقا لشكليات المطلوبة، من جانب السلطة المختصة، وان تنفيذها بوجه إلى الموظف المختص، وهكذا ينبغي على المرؤوس - وفقاً لهذه النظرية - أن ينفذ التعليمات المعيبة بعدم مشروعية داخلية، بمعني من زاوية تطابقها المادي مع القانون، وبعبارة أخرى إذا كان الأمر الرئاسي مشروعا من الناحية الشكلية صادرة من السلطة المختصة للموظف المختص، فإن هذا الأمر يكون ملزماً للمرؤوس، وبالتالي لا يكون مسئولاً في حدود طاعته[2].

والواقع أن الاطلاع على أحكام القضاء الإداري، لا تفيد التمييز بين عدم المشروعية الشكلية والموضوعية للأمر الرئاسي، حيث يحرص هذا القضاء دائما علي استخدام العبارات العامة: "أن القرار المطعون فيه ليس معيباً بأي عيب ظاهر للمشروعية"[3]، وبعبارة أخرى تلعب فكرة عدم المشروعية الظاهرة، دورها أيا كانت طبيعة وجه عدم المشروعية الذي يلحق بالأمر الرئاسي، ولكننا لا يمكن إغفال أن الطابع الظاهر لعدم المشروعية يظهر بصورة أكثر وضوحاً في حالة وجه عدم المشروعية الخارجية للأمر الرئاسي[4].

وتحديد الالتزام بعدم طاعة الأمر الرئاسي غير المشروع علي هدي أحكام القضاء الإداري الفرنسي - أن الخروج على واجب الطاعة الرئاسية، يشكل فرضاً هامشياً، أو بالأحرى قيداً على الالتزام العام بالطاعة الرئاسية، الذي لا يزال القاعدة الأساسية، التي يلتزم الموظف العام بتنفيذها؛ ففي حكمه الصادر عام

---

1) Freund et Laband, cités par, chérigny, B., op. cit., P. 884.
2) Freund, op. cit., p. 884, Barthélemy, J., op. cit., P. 532.
3) C.E. le Roy, Déc. 1961, Rec, P. 1064: "la decision ... n'était entachée d'aucun vice manifeste de légalité".
4) Chérigny, B., op. cit., p. 885.

1964، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه "على افتراض أن الأمر الصادر للطاعنين بالالتحاق بتخصص معين في الجزائر غير مشروع، بصورة ظاهرة، إلا أن هذا الأمر ليس ذات طبيعة تعرض للخطر بجسامة المصلحة العامة، وأنه في مثل هذه الظروف لا يكون طعن ذوي الشأن، قائمة على أساس، في الاحتجاج بعدم مشروعية هذا الأمر الرئاسي ورفضهم الطاعة له، وما ترتب على هذا الأساس في عدم تبرير توقيع الجزاء التأديبي ضدهم"[1].

وهكذا أصاغ مجلس الدولة الفرنسي شرطين في تبرير الخروج على الالتزام بالطاعة الرئاسية، مفادهما أن الموظف العام عليه أن يرفض تنفيذ أوامر رئيسة الإداري إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة بصورة ظاهرة، علاوة على ذلك تعرض المصلحة العامة للخطر الجسيم"، وهذا ما نتداوله في هذا الفصل علي النحو التالي:

المبحث الأول: واجب الطاعة وعلاقته بمبدأ المشروعية.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لواجب الطاعة للرؤساء وحدوده

المبحث الثالث: ماهية واجب الطاعة في التشريع الفرنسي والمصري

1) L'ordre donné aux démandeurs de rejoinder une affectation en Algerie edt été manifestement Illegal, un tel ordre n'étalt pas de nature à compromettre gravement un intérêt public; que dans ces conditions, les interessés ne sont pas fondés à se prévaloir de l'illégalité de cet ordre pour soutenir que leur refus d'y obéir n'aurait pas, en l'espece, constitue une faute de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire".

المبحث الأول
واجب الطاعة وعلاقته بمبدأ المشروعية
المطلب الأول
مفهوم وأهمية مبدأ المشروعية

مفهوم مبدأ المشروعية:

يعنى مبدأ المشروعية خضوع كافة التنظيمات السياسية بالدولة للقانون ووفقاً لهذا المبدأ فإنه من المتعين على الإدارة احترام أحكام القانون في كافة تصرفاتها الإيجابية والسلبية، الصريحة أو الضمنية على حد سواء.

وعلى الجانب الآخر فإن احترام مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الأفراد للقانون ليس فقط في تعاملاتهم الفردية، وإنما أيضاً في علاقتهم بسلطات الحكم في الدولة إلى جانب ضرورة احترام تلك السلطات للقانون.

فالمشروعية تعني إذاً خضوع الكافة حكاماً ومحكومين للقانون، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات حيث لا مشروعية مع تركز سلطات الدولة الثلاث في يد واحدة.

ومن منظور إسلامي يعني مبدأ المشروعية خضوع الحكام والمحكومين للأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والمعاملات المفروضة من الله عز وجل بحيث يتحدد بموجبها الإطار العام الذي يلتزم به المسلمون حكاماً ومحكومين، ويحدد نطاق وأهداف السلطة العامة وعلاقاتها، سواء تعلق الأمر بالهيئات العامة في الدولة الإسلامية ببعضها، أو بعلاقتها بالمحكومين بصفة عامة يستوي في ذلك أن يكونوا مسلمين أو غير ذلك.[1]

وإذا كان مبدأ المشروعية في مفهومه العام يعني احترام الكافة للقانون، فإنه يثور تساؤل هام حول المقصود بالقانون هنا، هل هو القانون بمعناه الضيق أي الذي يصدر عن البرلمان بوصفه السلطة التشريعية؟ أم هو القانون بمعناه الواسع، والذي

---

1) د/ محمد فؤاد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة القانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، سنة 1980م، ص73.

يتسع نطاقه ليشمل إلى جانب التشريع الصادر عن البرلمان كافة القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني للدولة، والذي يشمل إلى جانب الدستور المعاهدات واللوائح والقرارات الإدارية إضافة إلى العرف والمبادئ العامة للقانون ؟

هذا السؤال يجد إجابته في الرأي الراجح في الفقه، والذي يرى بأن المقصود بالقانون الذي يتعين أن يخضع له الحكام والمحكومين إعمالاً لمبدأ المشروعية، هو القانون بمعناه الواسع، فلا يقتصر الالتزام هنا على القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية فحسب، بل يمتد ليشمل احترام كافة القواعد القانونية الأخرى.[1]

والواقع بأن هذا الاتجاه جدير بالتأييد لتوسيعه من نطاق مبدأ المشروعية، وذلك يؤدي بدوره إلى توفير أكبر قدر من الحصانة لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد عسف واعتداء الإدارة.

ومن ثم فإن الاتجاه الموسع لمعنى القانون هو الأولى بالإتباع لاتفاقه مع ما يسعى القانون إلى تحقيقه من أهداف موضوعية مجردة في العدالة والمساواة وترسيخ لفكرة الحق المقابل للالتزام فيما بين أطراف العلاقة القانونية.

وقد أكد الدستور المصري الصادر عام1971 في وثيقة إعلانه على أهمية إخضاع السلطات العامة في الدولة لسيادة القانون تحقيقا لمبدأ المشروعية، حيث نصت على أن "سيادة القانون ليست ضمانا لحرية الفرد فحسب، ولكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت".

وهو ما أكده دستور 2014 في الباب الرابع تحت عنوان "سيادة القانون" حيث نصت المادة/94 علي "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وتخضع الدولة للقانون ....."، ونص أيضاً في المادة/97 علي أنه: (... ويحظر تحصين أي عمل

---

1) د/ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1982م، ص50.
- د/ أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1977م، ص9.

أو قرار إداري من رقابة القضاء؛ زيادة علي ما سطره في الباب الأول في نص المادة الأولي بأن: (جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة ... نظامها ..... يقوم علي أساس المواطنة وسيادة القانون)، وكذلك ما نصت عليه المادة/14 بأن: (الوظائف العامة حق للمواطنين علي أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة؛ وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون، وبهذا نؤكد علي أن سيادة القانون ليست ضماناً مطلوباً لحرية الفرد فحسب لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت)[1].

الشرعية والمشروعية:

هذه هي الأفكار العامة في خضوع السلطة للقانون، ولكن يختلف مضمون الشرعية وخضوع السلطة للقانون في النظام الأنجلو ساكسونية عنه في النظام اللاتينية وفي النظم الاشتراكية الماركسية[2].

أولاً: مبدأ الشرعية في النظم اللاتينية: Le Principe de légelite

تعرف الشرعية في النظم اللاتينية (فرنسا، إيطاليا، بلجيكا، سويسرا، أسبانيا ...) علي أنها مجرد خضوع السلطة في الدولة لقاعدة القانون[3]؛ أياً ما

---

1) د/ حمدي علي عمر، محاضرات في الدستور المصري، محاضرات في الدستور المصري الصادر 2014، ص87 وما بعدها.

2) د/ ماهر عبد الهادي، د/ عبد المنعم محفوظ، د/ الشافعي أبو راس، أصول النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة النصر، 1985، ص256 وما بعدها

3) "La légalité est la qualité de ce qui de ce qui est conforme à la loi. Mais. Dans cette définition, il faut entendre le terme de "loi" dans son sens le plus large, qui est celui de "droit".
- G. Vedel, Droit administrative. Paris, P.U.F., 1973, P. 266.

كانت هذه القاعدة وبصرف النظر عن مضمونها[1]؛ فالمشروعيــة هـــي التطابق مع القانون بمفهومه العام سواء كان دستوراً، تشريعاً عادياً أو عرفاً أو لائحة ..... ويحكم مبدأ خضوع السلطة للقانون كافة أنشطة السلطة العامة في الدولة، فهو لا يغطي فقط نشاط السلطة التنفيذية؛ بل أيضاً السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

فمضمون المبدأ بالنسبة لنشاط السلطة التنفيذية؛ يعني أنه علي هذه السلطة أن تقوم باحترام قاعدة القانون بمفهومها العام؛ أي التشريع والدستور أثناء مباشرتها لاختصاصاتها التنفيذية، بحيث إذا خرجت السلطة التنفيذية عن إحدى هذه القواعد أو خالفت أحكامها، فإن قرارها يعد غير شرعي ويتعين إيجاد وسيلة قانونية تسمح للأفراد بالطعن في هذا القرار وإلغاء أثاره.

ومضمون المبدأ بالنسبة للسلطة التشريعية يعني أن تقوم هذه السلطة بمراعاة القانون الأعلى أي الدستور أثناء مباشرتها لاختصاصاتها التشريعية؛ بحيث يحدث تطابق موضوعي وشكلي بين ما تخرجه هذه السلطة من قواعد قانونية وبين القانون الأسمى للدولة، ويتعين إذن أيضاً حتى يتضمن نفاذ المبدأ، أن يكون هناك من الوسائل القانونية ما يسمح بمنع قيام تعارض بين التشريع والدستور.

ومضمون المبدأ في النهاية بالنسبة للسلطة القضائية يعني أن تقوم هذه السلطة بمراعاة القانون أثناء مباشرتها لاختصاصاتها؛ أي أن تحترم القانون وتطبيقه علي المنازعات المعروضة أمامها بحيث إذا صدر حكم قضائي غير مستند لقاعدة من القانون أو استند إلى قاعدة من القانون، ولكن فسرها القضاء تفسيراً خاطئاً فإنه يتعين أن يكون للأفراد من الوسائل القانونية ما يسمح لهم بالطعن في هذا الحكم وإلغائه.

ثانياً: مبدأ حكم القانون: The Principal or Rule of Law

---

1) "La légalite s'exprime dans la "conformité" au et est synonyme de "régularite juridique".
- G. Vedel. op. cit., p. 266

يقوم النظام الأنجلو ساكسوني الشرعية علي أسس تخالف في جوهره ما يعتمد به في النظم اللاتينية؛ فبينما تقوم فكرة الشرعية في النظم الأخيرة علي أساس مبدأ احترام قاعدة القانون بصرف النظر عن مضمونها، يقوم النظام الأنجلو ساكسوني بأخذ مضمون القاعدة في الاعتبار.

ولذا يري دايسي Dicey[1] أن حكم القانون لا يقوم إلا إذا توافرت الشروط الثلاثة الآتية:

أ) ألا يُساءل أي فرد إلا إذا خرق القانون، وثبت ذلك وفقاً للإجراءات التي حددها القانون أمام المحكمة[2].

ب) ألا يوجد فرد أعلي من القانون؛ فجميع الأفراد بصرف النظر عن مراكزهم أو ظروفهم يخضعون لقاعدة القانون، ويجوز مساءلتهم أمام المحاكم[3].

ج) أن تستند حقوق الأفراد وحرياتهم إلى القانون[4].

ويعرض دايسي Dicey لمضمون هذه المبادئ؛ فيؤكد أن المبدأ الأول يعني أن حكم القانون لا يقوم إلا إذا تمتع الأفراد بالحرية الشخصية، وهو ما

---

1) A.U. Dicey, Introduction to the law of the constitution, 10th edition, London, Mac Mac Millan, 1961, Part II Chapters 4, 10 and 14.
2) "No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or good, except for a distinct breach of the law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land".
3) "Not only is no man above the law, but every man, whatever his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals".
4) "With us, the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source, but the consequence, of the rights of individuals as defined and enforced by the Courts".

يقتضي أن يسمح لأي فرد يفعل ما يشاء ولا يساءل إلا إذا توافرت شروط ثلاثة.

أولها: أن يكون الفرد قد قام بفعل يتضمن خرقاً للقانون he has broker the law أي أن يكون الفرد قد قام بفعل يمنع القانون من القيام به.

وهنا تكن إحدى القواعد الأساسية في النظام القانوني البريطاني التي مقتضاها أن "الحرية هي الأصل وتقييدها هو الاستثناء"، وهو المبدأ الذي اعتنقه فيما بعد الثوار الفرنسيون في نهاية القرن الثامن عشر وحدده بأن نصوا علي أن تقييد الحرية لا يكون إلا بقصد حماية الآخرين[1].

وثانيها: أن يكون الفعل المجرم قد تم إثباته وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون[2].

وهو ما يتضمن إعطاء الأفراد من الحماية الشخصية ومن الضمانات ما يسمح لهم بمقاومة تعسف السلطة، ومن هنا نشأ نظام Habess coprps[3] لضمان عدم خروج السلطة عن حدود الشرعية في الإجراءات الجنائية، ومن هنا خرج أيضاً المبدأ القانوني الذي اشتهر به القانون البريطاني، والذي مقتضاه أن

---

1) La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque home n'a de bornes que celles qui assurent aux autres members de la société la juissance de ces mem droits. Ces bornes ne peuvent être determinées que par la loi.

- المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن 26 أغسطس 1789.

2) وهو المبدأ الذي أخذه الدستور الأمريكي ونحن في تعديله الخامس (1791) علي أنه "لا يكره أحد في قضية جنائية علي أن يكون شاهداً علي نفسه أو يحرم من الحياة أو الممتلكات بدون "Due prosses of law"، وقد اختلف في تفسير Due prosses of law وعما إذا كان المقصود منها "وفقاً لإجراءات القانون: لم "وفقاً لإجراءات عادلة نص عليها القانون"، والتفسير الثاني أوسع بكثير من الأول لأنه يسمح بالتشكيك في عدالة القانون واحتمال أن ينص في القانون علي إجراءات غير عادلة، وهو ما يسمح بالطعن في دستورية هذا القانون:

- R. Dahl, Pluralist Democracy in the United State, New York, 1967, P. 111.

3) وهو نظام وضع في عام 1679 لحماية الحريات الفردية، يكون للفرد بمقتضاه فيما إذا قبض عليه أن يطلب تقديمه غوراً للقاضي حتى يمكن للمحكمة أن تصدر قرار بشأن الإفراج.

"الأصل في المتهم البراءة حتى تثبت إدانته"؛ فمادامت لم تثبت إدانة المتهم، فهو لابد أن يتلقي من المعاملة ومن الحقوق ما يتمتع به الشخص العادي، وهو إذا ثبت إدانته وفقاً لإجراءات شابها مخالفة القانون، فإن الإجراءات تكون باطلة؛ لأنها تكون قد قامت علي مخالفة القانون وكل ما قام علي مخالفة القانون كان باطلاً، ولذا يحكم ببراءته.

وثالثهما: أن إثبات الإدانة لابد أن يقام أمام إحدى المحاكم العادية في الأرض البريطانية، ولذا فلا يجوز الاعتداد أمام المحاكم البريطانية بأدلة جنائية تم استقراؤها في أرض غير بريطانية ووفقاً لإجراءات جنائية تختلف عما يقره القانون البريطاني.

ومما لاشك فيه أن هذه القاعدة ترمي إلى حماية الفرد، وهي تدل علي أن البريطانيين يتمسكون بالضمانات التي يقرها قانونهم، ورفضهم الاعتداد بأي إجراءات تمت خارج أرضهم تستند إلى عدم تأكدهم فيما إذا كانت هذه الإجراءات تعطي الفرد من الضمانات ما يقرره القانون البريطاني[1].

وتبين هذه الشروط الثلاث مدى تمسك البريطانيين بالحريات الفردية واعتبار أن المحافظة عليها تمثل جزءاً من الشرعية في داخل الدولة.

---

1) ولهذا المبدأ يثير كثيراًُ من المشاكل العملية فيما يتعلق بإجراءات المساعدة القضائية بين الدول؛ فبينما تأخذ الغالبية العظمى من دول العالم بجواز تبادل "التسهيلات" Facilites في مجال التحقيقات الجنائية عن طريق تبادل الوثائق والمستندات باء علي معاهدات "المساعدة القضائية" التي تعقدها الدول فيما بينها (مثل الاتفاقية الموقعة بين الحكومة المصرية والولايات المتحدة الأمريكية في 1978/11/29 – الجريدة الرسمية 20 سبتمبر 1979) تتردد إنجلترا كثيراً قبل عقد مثل هذه الاتفاقيات؛ لذا أنها تثير لها مثلاً مسألة الاعتداد أمام المحاكم البريطانية بتحقيقات قضائية تمت وفقاً لقواعد مخالفة لما يقره القانون البريطاني ولكنها تُعد صالحة وفقاً لقانون البلد الذي تمت فيه هذه التحقيقات.

- C. Markees, The Difference in concept between civil and common law countries as to judicial assistance and cooperation in criminal matters, in, Ch. Bassiouni, A Treatise on international criminal law, 1st edition, C. Thomas publisher, Illinois, 1973, Volume II, p. 173.

أما المبدأ الثاني الذي مقتضاه "ألا يوجد فرد أعلي من القانون" فهو يحتوي شقين.

الشق الأول: يعني أن كافة الأفراد في المجتمع بصرف النظر عن مراكزهم الاجتماعية وبصرف النظر عن ثرواتهم أو مناصبهم يخضعون لقاعدة القانون؛ فينطبق مبدأ المساواة Equality تماماً سواء كان ذلك فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق، أو في الخضوع للواجبات العامة أو الالتزامات.

والشق الثاني: وهو في واقع الأمر ما ينطبق عليه اصطلاح الشرعية في المفهوم اللاتيني، يأخذ الأفراد بمعني واسع everybody بما يتضمن أي سلطة (بالمفهوم العضوي) أو أي هيئة في داخل الدولة، وهو يعني أن كافة السلطات في داخل الدولة تخضع لقاعدة القانون، ولا يجوز لها أثناء ممارستها لاختصاصاتها أن تخرج علي القانون، وإلا عُد عملها عملاً غير مشروع.

أما المبدأ الثالث: فهو يرمي إلى تأكيد أن القانون بمعناه الواسع في النظام البريطاني (التشريع، أحكام المحاكم، السوابق، .....) يُعد المصدر الأعلى لقاعدة القانون[1].

والخلاصة أن جوهر الشرعية في النظام البريطاني ليس مجرد خضوع السلطة للقانون، ولكن تقوم الشرعية علي قاعدة القانون نفسها وعلي مضمونها، وهو ما يختلف أيضاً عن مفهوم الشرعية في النظم الاشتراكية[2].

ومبدأ خضوع السلطة للقانون أصبح الآن من المسلمات التي تستند إليها كافة النظم السياسية في العالم المعاصر إذ أن إهدار المبدأ يؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم[3].

---

1) ولذا فإن المعاهدات الدولية لا تُعد مصدراً للقاعدة القانونية في النظام البريطاني إلا إذا تمت الموافقة عليها من البرلمان؛ فتصبح تشريعاً للبلاد.

- L. Oppeinheim, International law, London, Stevens, 1949, Volume I, P. 712 et S.S.

2) د/ ماهر عبد الهادي، د/ عبد المنعم محفوظ، د/ الشافعي أبو رأس، أصول النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة النصر، 1985، مرجع سابق، ص261 وما بعدها.

3) يتفق الفقهاء علي أن غياب مبدأ الشرعية يؤدي إلى عدم قيام الدولة القانونية L'ETAT DE DROIT؛ بمعني الدولة التي يحترم فيها القانون علي احترام الشرعية LA LÉGALITÉ، ولكن يبدو

ولكن تتفق أيضاً مختلف تنظم السياسية علي أن مبدأ خضوع السلطة للقانون يجب أن يسري فقط فيما يسمي "بالظروف العادية"؛ أما إذا مرت الدولة بما يسمي "بالظروف الاستثنائية"، فإنه يتعين للتخفيف من حدة هذه المبادئ والسماح للسلطة بالخروج إلى حد ما عن قاعدة القانون لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية[1].

ساوى بعض الفقه بين اصطلاحي المشروعية والشرعية على اعتبار ترادفهما في المعنى بحيث يغطى كل منهما الآخر في مضمونه وفحواه، حيث لا مجال للتمييز بين الاصطلاحين لترادفهما.[2]

في حين ذهب غالبية الفقه إلى عكس ذلك حيث أنكروا الترادف ما بين اصطلاحي الشرعية والمشروعية، لكون الأخير تعبيراً قانونياً بحتاً قُصد به ضرورة مطابقة كافة أعمال السلطات العامة في الدولة للقانون في أوسع معانيه، وتوافق أعمالها مع أحكام هذا القانون، في حين أن كلمة "الشرعية" تنم عن فكرة سياسية بحتة وعن مبدأ دستوري.[3]

وفي إطار رفض هذا الفقه للترادف ما بين اصطلاحي الشرعية والمشروعية، ذهب إلى أن اصطلاح "الشرعية يوحي للأذهان بفكرة الأحكام الشرعية بمعنى الأحكام المستمدة من الشريعة الإسلامية، في حين أن كلمة

الاختلاف حول تكيف المجتمع الذي تنتفي فيه الشرعية ... ويميل الفقه الألماني إلى تكييف هذا الموضع بالدولة البوليسية L'Etat policier.

1) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة الهيئة العامة للكتاب، 1978.
- د/ يحيي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، 1974.
- G. Gamus, L'état de necessité en démocrate, these Caen, 1965.
- P. Leroy. L'organisation constitutionnelle des crises, these, Crenoble, 1963.

2) د/ رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية سنة 1995م، ص1.

3) د/ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية سنة 1994م، ص9.

المشروعية توحي للأذهان بمعنى إتباع أحكام القانون والتزام قواعده، أياً كان مصدرها وسواء كان هذا المصدر هو التشريع الإسلامي أم القانون الوضعي.[1]

ووفقاً لاتجاه غالبية الفقه والذي نؤيده فإن استخدام اصطلاح المشروعية للتعبير عن ضرورة احترام الكافة للقانون هو الأقرب للدقة لما يتصف به من عمومية وشمول، حيث يتسع نطاقه ليشمل القواعد المستمدة من الشريعة الإسلامية فضلا عن تلك التي يكون مصدرها القانون الوضعي، وذلك على عكس تعبير الشرعية والذي قد يوحي استخدامه باقتصار مضمونه على ضرورة احترام القواعد المستمدة من الشريعة الإسلامية الغراء دون سواها.

أهمية مبدأ المشروعية:

يحدد مبدأ المشروعية الإطار العام للعلاقة المتبادلة بين الحكام والمحكومين والتي يتعين أن تتحدد فيها الحقوق والواجبات في إطار احترام سيادة القانون، فإذا كان الأفراد مطالبين بالخضوع لأحكام القانون فإن الإدارة ملزمة فيما تتخذه من قرارات بشأنهم باحترام الإطار العام للنظام القانوني للدولة.

ومن هنا تبرز أهمية مبدأ المشروعية حيث يضع خطوطاً فاصلة بين حقوق الحكام والمحكومين على حد سواء، لذلك فقد غدا هذا المبدأ من المبادئ العامة للقوانين الواجبة الاحترام في كافة دول العالم المتمدين بغض النظر عن الأيديولوجية التي تؤمن بها.

وعلى ضوء ما تقدم فإن كافة أعمال الإدارة وتصرفاتها الملزمة توزن بميزان مبدأ المشروعية، بحيث لا تكون صحيحة مرتبة لآثارها إذا لم تتطابق مع هذا المبدأ.

---

1) د/ يحيى الجمل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1985م، ص10، 11.

وإذا كان مبدأ المشروعية يُعد قيداً على ممارسة السلطات العامة لاختصاصاتها، حيث ينبغي أن تكون تلك الممارسة في إطار القانون؛ إلا أن احترام هذا المبدأ يكفل للسلطات العامة في الدولة الاحتفاظ بوجودها، حيث أن عدم احترام القانون من شأنه غيابه، الأمر الذي معه تسود الفوضى المسقطة للسلطة ذاتها.

كما ترجع أهمية احترام السلطات العامة في الدولة لمبدأ المشروعية، إلى أن هذه السلطات لم تنشأ سوى للمحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن ثم تفقد السلطة شرعيتها إذا حادت عن الطريق الذي لأجله وجدت، فإذا قامت سلطة سياسية في مجتمع ما بإهدار حقوق الأفراد وسلبهم حرياتهم الأساسية فإن تلك السلطة تكون قد فقدت سبب وجودها، وهو ما سوف يدفع المحكومين تلقائياً للبحث عن وسيلة للإطاحة بها، وإحلال سلطة أخرى محلها أكثر التصاقاً بالأفراد وأكثر استعداداً لاحترام حقوقهم وحرياتهم.[1]

ومن ثم فإذا كان احترام مبدأ المشروعية يشكل ضمانة هامة بالنسبة للأفراد، حيث يكفل لهم الحماية تجاه عسف السلطات العامة في الدولة، فإن لهذا الاحترام أهميته في احتفاظ تلك السلطات بوجودها حاكمة للمجتمع الذي نشأت فيه.

وإذا كان احترام الإدارة لحقوق الأفراد وحرياتهم واجباً يقتضيه إعمال مبدأ المشروعية، فإن تطبيق هذا المبدأ يكون أكثر إلحاحاً في تعاملات الإدارة مع موظفيها، حيث أن احترام هذا المبدأ في تلك التعاملات يكون أوجب وألزم حرصاً على الثقة المفترض توافرها لدى الموظف في الجهة الإدارية التي يعمل لديها، ويكون الخروج على المشروعية في المجال الوظيفي أكثر خطورة إذا تعلق الأمر

---

1) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، طبعة ثانية، سنة 1986م، ص.29

بالتنكر للضمانات الواجبة الإتباع عند تأديب الموظف العام يستوي في ذلك أن يكون الإخلال متصلاً بضمانات إجرائية أو موضوعية، حيث لا تستقيم الثانية بدون الأولى.[1]

المطلب الثانى
قرينة المشروعية والجانب التطبيقى
للأوامر الرئاسية غير المشروعة

الفرع الأول: قرينة المشروعية:

قرينة المشروعية في الأوامر الرئاسية تحظى الأوامر الرئاسية باحترام بالغ من جانب الموظفين الذين توجه إليهم وهم يفضلون طاعتها غالبا حتى ولو حامت شكوكهم حولها، بسبب افتراضهم في تلك الأوامر أن الإدارة قد التزمت غاية القانون في إصدارها.

ويسند هذه القرينة في الوقت الحاضر ويفسرها، انتشار إدارات الشئون القانونية في أحضان الجهات الإدارية، حيث تعكف هذه الإدارات على بحث القرارات قبل إصدارها وقبل أن تصبح ماضية بتوقيع الرئيس عليها[2].

وتلتقي هذه القرينة مع قرينة أخرى تسمى قرينة الرشاد في الأوامر الرئاسية، ومؤداها أن السلطات الرئاسية يفترض في حقها أنها تستهدف المصلحة العامة وان في حوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ الأمر الرشيد[3]، ومن ناحية أخرى تأبي الاعتبارات العملية في الإدارة أن ينقلب المرؤوسون إلى قضاة للمشروعية أو حكام على تصرفات الرؤساء[4]؛ فلو أبيح لهم التحقق من السلامة القانونية لتلك الأوامر كمبدأ عام، لاختل سير العمل في المرفق العام، حيث يصبح من اليسير على

---

1) د/ عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشاة المعارف بالإسكندرية، سنة 2003م، ص214.
2) المرجع السابق، ص215 وما بعدها.
3) د/ محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص ٢٨٨ وما بعدها.
4) المرجع السابق، ص 495.

الموظفين أن يركنوا إلى تلك الرخصة ويعرضوا عن طاعة أوامر الرؤساء، بدعوى أنها مشوبة بعدم المشروعية.[1]

الفرع الثانى: الجانب التطبيقى للأوامر الرئاسية غير المشروعة:

قد يكون الأمر الرئاسي في ظاهره مشروعاً ولكن يخفى في طياته أمراً غير مشروع، فقد طالعتنا الصحف أن رئيساً بأحد البنوك قد طلب من موظفة لديه (26 سنة) أن تحضر لتعمل في الفترة المسائية ولما حضرت طلب منها أن تقوم بتصوير بعض المستندات وأثناء خروجها قام بمداعبتها مداعبة الذئب للفريسة.

والأمر الصادر من رئيس إلى مرؤوسيه بفض خطاب مرسل بالبريد، والأمر الصادر بتزوير انتخابات لصالح فئة معينة أو حزب معين، والأمر الصادر بالاعتداء بالضرب على شخص يتعامل مع الإدارة وإهانته أمام الجمهور والموظفين، والأمر الصادر باختلاس إطارات سيارات مما يشكل جريمة اختلاس أموال أميرية[2] وتكليف ضابط بالجيش أحد مرءوسيه بإصلاح سياراته الخاصة[3]، والأمر الصادر من رئيس إلى أحد ضباطه بتفتيش أنثي على خلاف ما يقضي به قانون الإجراءات الجنائية ومبادئ الأخلاق، والأمر الصادر من رئيس إلى أحد مرؤوسيه بتدريس دين يخالف عقيدته لمخالفة ذلك المبدأ حرية العقيدة المقرر في الدساتير، والأمر الصادر من رئيس إلى مرؤوسيه بجمع تبرعات لظروف إنسانية صعبة يتعرض لها زميل لهم ويكون القصد هو اختلاس تلك التبرعات نظراً لسعة الرئيس غير المحمودة، والأمر الصادر من رئيس إلى أحد مرؤوسيه بإفشاء أسرار إلى رجال الصحافة فيترتب عليها ضرر بالغ أو فضيحة قومية أو عائلية.

---

1) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1975/4/13م، السنة 20، ص345، وأنظر أيضاً تقرير المفوض برناد في قضية pierreville حكم المجلس 1930/7/2م، سيريه سنة 1931، القسم الثالث، ص 105 .
2) نقض جنائي ١٩٩٦/٤/١١م.
3) نقض مدني ١٩٧٩/٥/1م.

الأمر الرئاسي غير المشروع والأمر غير الملائم والأمر الحرج: في الأمثلة التي عرضناها آنفا نموذج أو نماذج فاضحة للأمر الرئاسي غير المشروع؛ ذلك الأمر الذي قد يكون مخالفا للقانون أو الدستور أو اللوائح أو العرف الإداري المستقر، ولكن هناك أمر رئاسي بتسم بعدم الملاءمة قد يعرض المرءوس للمساءلة، فالأمر الصادر بعمل ماسورة كبيرة للصرف يترتب عليها بعد ذلك مشاكل فنية كبيرة تضر بمرفق الصرف، وكالأمر الصادر إلى موظف بالحضور في يوم عطلة يكون عبدا له، بالرغم من وجود آخرين غيره يمكن أن يكلفوا بذلك ، ومثل الأمر الحرج الأمر الذي يصدر إلى مرءوس عسكري بتنفيذ توقيع جزاء على رئيسه، والأمر الذي يصدر إلى موظف من درجة وظيفية أعلى بإحضار البريد من مكتب البريد على حين توافر مجموعة من العمال، والأمر الرئاسي إلى مدرسة للعمل في فصل للذكور يمثل مدرسة المشاغبين.

معيار عدم المشروعية هل هو شخصي أو موضوعي ؟

هناك مشكلة هامة تواجه القاضي أو الباحث بصفة عامة في سبيل الاهتداء إلى عدم المشروعية، ألا وهي المعيار الذي يستخدمه للوصول إلى تلك النتيجة، فهل هو معيار شخصي يعتمد على الظروف الذاتية للمرؤوس ومدى علمه بعدم المشروعية؟ أم هو معيار موضوعي يتعلق بالأمر الرئاسي في ذاته؟ كما هو الشأن في قضية Langneur حيث صدر أمر رئاسي بقيد بعض الأفراد في قائمة المتعطلين على خلاف الحقيقة للحصول على إعانة التعطل مقابل القيام بالدعاية الانتخابية؛ أو كما هو الشأن بالنسبة إلى القرارات المسبقة التي تصدر إلى الجهات الخاضعة للوصاية حين تمارس السلطة الإشرافية الرقابة الإدارية السابقة وهو أمر ممتنع عليها[1]؛ أو الأمر الذي يصدر من جهة رئاسية إلى أحد القضاة شفوياً كان أو كتابياً بالفصل في قضية على نحو معين ولو كان محققا للعدالة.

---

1) Piquemal, Op. cit, P. 109.

يرى بعض الفقه الأخذ في ذلك بمعيار شخصي بمعنى أن يوضع في الاعتبار ظروف المرءوس ومدى علمه بعدم المشروعية أو مدى إمكان علمه بها، والوظيفة التي يشغلها والمهمة التي يناط به تحقيقها، ودرجة ذكائه وحظه من الثقافة والتربية[1]، وعليه وفقا لهذا المعيار فان موظفا كبيرا ذو ثقافة عالية يكون جديراً باكتشاف عدم المشروعية في التعليمات التي توجه إليه أكثر من موظف قليل الخبرة محدود الثقافة.

ولكن مجلس الدولة الفرنسي يحبذ اللجوء إلى المعيار الموضوعي، فينظر في الأمر الرئاسي ذاته، وهل كان عدم المشروعية فيه ظاهراً من عدمه، وقد أوجز المفوض Chenot ذلك في تقريره في قضية لانجيير بقوله أن الأخذ بالمعيار الموضوعي يطرح تساؤلاً هاماً، وهو إلى أي مدى تكون عيوب المشروعية في الأمر الرئاسي قابلة لأن تدرك بجلاء، بما يبرر للمرؤوس رفض طاعتها.

يرى الفقه الألماني بزعامة Freand Laband أن المرءوس يتمتع بما يسمى بحق الفحص Droit d'examen في سبيل التحقق من عدم المشروعية ولكن فقط فيما يتعلق بالناحية الشكلية للأمر، فله أن يبحث مدى استيفائه للشكل المطلوب، وصدوره من الرئيس المختص، وهل يدخل تنفيذه في اختصاص المرءوس الذي وجه إليه الأمر؛ فإذا كانت الإجابة بالإيجاب فان الطاعة تجب على المرؤوس ولا يكون له أن يتطرق إلى فحص مشروعية الأمر من الناحية الموضوعية[2].

ولقد صادفت هذه النظرية تطبيقاً لها في فرنسا، حين صدر في منشور خاص بالاستدعاء Requisition 1907/8/20م وجه من السلطة المدنية إلى الجهات العسكرية ونصت المادتان ١٢، ١٣ من ذلك الأمر على خضوع الرؤساء

---

2) Cherigny, Op. cit, P. 883.

3) أنظر في عرض هذه النظرية، مقال بارتلمي، سالف الذكر ص532، ومقال شيرني، سالف الذكر، ص٨٨.

العسكريين لكل طلب أو استدعاء يصدر إليهم من السلطة المدنية ولو كان الأمر مشوباً بعدم المشروعية الموضوعية طالما كان مستوفياً للشروط الشكلية.

أما عن الموقف الحالي لمجلس الدولة الفرنسي فالظاهر أنه يأبى التفرقة في ذلك بين نوعي عدم المشروعية، حيث يستخدم في قضائه صياغة هامة لا تسمح بالتمييز بين عيوب عدم المشروعية بنوعيها، فقد قرر في أحد أحكامه[1] أن القرار المطعون فيه لم يكن مشوياً بأي عيب ظاهر للمشروعية.

ونرى أنه من الأرفق الاعتماد على المعيار الموضوعي بصفة أصلية، مع أعمال المعيار الشخصي بصفة تبعية، لتوقى القصور الذي قد ينجم عن استخدام المعيار الموضوعي، وهو القعود عن ملاحقة المرؤوسين الذين يعلمون يقيناً بعدم المشروعية التي تشوب الأوامر الرئاسية والتي تبدو سليمة في ظاهرها.

مدى أحقية المرؤوس في الإبلاغ عن عدم المشروعية:

قد يجد المرؤوس نفسه أحيانا محاطا بظروف صعبة ومحيرة، وذلك حين توجه إليه أوامر رئاسية سليمة من الوجهة القانونية، بيد أنها تخالف الصالح العام في مضمونها وتتجافى عن المشروعية في حقيقتها، وقد يقوم المرؤوس بإبداء مخاوفه للرئيس أو تحفظاته، ولكن الرئيس مع ذلك يلزمه بأن يصدع لأمره، ولكن الموظف يظل رغم ذلك يقدر الخطورة الناجمة عن قرار الرئيس، وهنا يثور التساؤل عن موقف ذلك المرءوس.

ويتجاذب البحث في هذا الموضوع اعتباران هامان ، فلو أبيح للمرؤوس مثل هذا الحق فان تقريره قد يؤدي إلى الإساءة للوظيفة العامة، وجلب الفضائح للإدارة أو على الأقل تلطيخ سمعتها خاصة إذا ثبت في نهاية الأمر لسبب أو لآخر عدم صحة هذا البلاغ؛ كما أنه لو حظر على المرءوس ذلك لأدى هذا إلى حرمان

---

1) حكم المجلس في ١٩٩١/١٢/٢٠ المجموعة، ص١٠٧.

الإدارة من الاستفادة بالوقاية من عدم المشروعية قبل وقوعها، وتجنبها لذلك في كثير من المواطن؛ فقد حدث أن ناظر إحدى المدارس في دمياط قد طلب من مراقب الامتحانات تيسير عمليات الغش، فما كان من المراقبين إلا أن طردوه خارج اللجان، ثم فوجئوا بتحريض أولياء أمور التلاميذ عليهم لإيذائهم، فأسرع أحد رؤساء اللجان بإبلاغ وكيل وزارة التربية والتعليم بالمحافظة والذي قرر على الفور نقل الناظر من عمله كتربوي إلى عمل في مديرية التربية مع التحقيق معه، (الأهرام في 1990/5/26م).

يرى البعض بخصوص المشكلة التي نحن بصددها تقرير الحق للمرءوس في الإبلاغ عن عدم المشروعية بالطريقة التي يراها، بل أنه يذهب إلى أن هذا يعتبر واجبا عليه[1].

ويرى آخرون أن المرؤوس يكون بالخيار بين أن يطلب التنحي عن طاعة الأمر بإسناد تنفيذه لآخر، أو أخبار السلطة الرئاسية الأعلى تأسيسا على أن الدولة هي التي يكون لها في هذه الحالة فصل الخطاب، لأنه يعمل أولا في خدمتها.[2]

ونؤكد على أننا نؤيد الرأي الأخير إلا أننا نحرص على إظهار أمرين:

1) أن المرؤوس يكون له أن يبلغ الرئيس الأعلى في الإدارة والذي يأنس فيه تحقيق شكواه ولو أدى ذلك إلى تخطيه للرؤساء المباشرين، شريطة أن يكون هذا التخطي مبنياً على أساس معقول، وإلا حقت مساءلته تأديبياً عن هذا التخطي، وتعليل ذلك أنه قد توجد حالات من عدم المشروعية يكون الرئيس المباشر لرئيسه ضالعاً هو الآخر في عدم المشروعية.

---

1) شيريني، مقاله سالف الذكر ص ٩٣٠، كما أشار إلى رأي Duverger والمنشورة في جريدة ما monde في 1974/1/24م، ص١٣، والذي قرر فيه .. La divulgation
- Par un fonctionnaire des ordres illegaux qu'il recoit doit etre considere comme alsant partie des ses devoirs…meme si elle se fait par des voies discretes et deloupees

2) Catherine R.; Op. cit, P. 124.

2) إذا أحس المرءوس باشتباه تورطه في جريمة بفعل الرئيس فله أن يبلغ الجهات المختصة وحدها بتلقي البلاغات، وهذا يتفق مع ما قررته محكمة القضاء الإداري في حكمها المؤرخ 1969/4/23م من أن واجب الموظف أن يتحرى عن أوجه الفساد في الإدارة، ولكن ليس له أن يبلغ الجهات النيابية أو الصحافة مثلاً، لما يتقيد به الإبلاغ بالتزام حدود اللياقة مع الرؤساء.

وقد أكدت المحكمة التأديبية للرئاسة بأن حق الشكوى .. مقبول دستورياً وأن للعامل أن يبلغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه، بل إن هذا البلاغ واجبا عليه توخيا للمصلحة العامة إلا أنه يتعين عليه أن لا يخرج عما تقتضيه واجبات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم.

إن المبدأ الرئيسي في هذا الصدد هو أن إبلاغ الجهات المختصة بما يقع من الجرائم يعتبر حقا مقررا لكل شخص وواجباً على من علم بها من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء وبسبب تأدية عملهم، استعمال هذا الحق أو أداء هذا الواجب لا يترتب عليه أدنى مسئولية قبل المبلغ.

إلا إذا ثبت كذب الواقعة المبلغ عنها وأن الإبلاغ قد صدر عن سوء قصد وبغية الكبد والنيل والنكاية بمن أبلغ عنه، أو ثبت صدوره عن تسرع ورعونة وعدم احتياط، أما إذا ثبت أن المبلغ كان يعتقد صحة الأمر الذي أبلغ عنه، أو قامت لديه شبهات تبرر هذا الإبلاغ فإنه لا وجه لمساءلته عنه.[1]

وتطبيقاً لذلك ألغت المحكمة التأديبية بطنطا قرار مجلس تأديب الجامعة بمجازاة أستاذ الجامعة بعقوبة اللوم لأنه أبلغ عن انحرافات في الكلية التي يعمل بها، وقررت في هذا الصدد أن الأستاذ في الجامعة مكلف عن الشعب في استعماله أمواله وممتلكاته، ومن ثم فهو مطالب بالمحافظة على هذه الأموال التي اشتراها الشعب بقوته وعرقه.

---

1) نقض جنائي طعن رقم ١٤٨٢ لسنة 52ق، جلسة 1987/12/13.

وفي حكم تاريخي ألزمت المحكمة الموظف بالإبلاغ عن فساد الرؤساء، وأبدت المحكمة فصل موظف رفض الإبلاغ عن صفقة قمح مسرطن وأنقطع عن العمل خوفا من بطش رؤسائه، وقد اعتبرت المحكمة الموظف مقصرا في أداء واجبه لأنه لم يبلغ الجهات الرقابية عن الجريمة أثناء تأدية وظيفته.[1]

2) حكم محكمة استئناف الإسكندرية، مشار إليه في جريدة صوت الأمة في 2008/1/28م.

المحبث الثاني
الأساس القانوني لواجب الطاعة للرؤساء وحدوده
المطلب الأول
أساس القانوني لواجب الطاعة

ومن منطلق مبدأ المشروعية فإن الواجبات الوظيفية تفرض على الموظف العام لقاء ما يتمتع به من حقوق ومزايا مختلفة، والهدف من تقرير هذه الواجبات على تنوعها هو ضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة وبيان أوضاع ممارستها المثلى[1] ويري PIQUEMAL أنه من وجهة نظر الدراسة المقارنة يتعذر وضع تعريف عام أو إجراء حصر شامل لجميع الالتزامات الوظيفية، وكل ما يمكن الإدلاء به، هو القول بوجود فكرة عامة تستقطب تلك الواجبات، وهو أن الموظف العام يلتزم بأن يمارس نشاطه من أجل مصلحة المرفق الذي ينتمي إليه، وفي إطار هذه الفكرة، يمكن بعد ذلك أن نعد قائمة بأنواع تلك الواجبات[2].

ومما يزيد في صعوبة الوصول إلى تحديد جامع لهذه الواجبات، سرعة تغير الحياة الإدارية، واختلاف مضمون تلك الواجبات، باختلاف ظروف الزمان والمكان؛ لأن الحياة الإدارية تتأثر دائما بالجديد من الأفكار التي تسود الحياة العامة، كما أن هذه الالتزامات قد تختلف من بلد إلى بلد باختلاف النظم الإدارية بل أن النظام السياسي بدوره قد يؤثر تأثيراً بالغاً في بنيانها.

ففي أسبانيا مثلاً تفرض المادة/76 من قانون الموظفين على الموظف العام التزاماً باحترام المبادئ الأساسية للحركة القومية، وذلك إلى جانب التزاماته التقليدية، وفي دولة كساحل الماج يلتزم الموظفون بالانخراط في الحزب السياسي الواحد القائم في هذا البلد.

---

1) Plantey, La fonction publique, paris, 1971. p, 401.
2) Piquemal. Le fonctionnaire Public, ses devoirs et obligations, 1976, Paris, p. 29.

- د/ سلمان الطماوي، المرجع السابق، ص٩٧.

يعتبر واجب الطاعة من أهم الواجبات الوظيفية التي فرضها المشرع على أداء الموظف وقد نص قانون العاملين المدنيين الملغى رقم 47 لسنة 1978م – في المادة/ 76- على العامل "أن ينفذ ما يصدر إليه من الأوامر بدقه وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها".[1]

كما نص المشرع الفرنسي - في المادة/ ٢٨ من قانون 1983/7/13م - "على كل موظف مسئول عن تنفيذ المهام المسندة إليه، أن يحترم أوامر رؤسائه، إلا إذا كان الأمر الصادر إليه غير مشروع بصورة واضحة، ومن شأنه أن يضر بالصالح العام بشكل خطير.

والفقهاء يمنحون هذا الواجب أهمية كبيرة، ويعتبرون أن من أبرز واجبات الموظف، واجب طاعة رؤسائه، وأداء عمله وفق توجيهاتهم، فالطاعة هي العمود الفقري في كل نظام إداري وإذا تسرب أي تصدع إلى هذا المبدأ، فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج[2].

ومناط طاعة المرؤوس لرئيسه تدور في فلك ما يعرف بفكرة التدرج الرئاسي أي تدرج الموظفين على المستوى الدولي تدرجاً تصاعدياً فالموظفين ينتظمون فيما بينهم حتى نصل إلى قمة التدرج وبذلك يستطيع الرئيس الأعلى أن يوجه إلى المرؤوس في أدائه لواجباته، توجيهاته وأوامره في شكل تعليمات أو منشورات وأن يلغى أو يعدل أعمال المرؤوسين إذا رأى أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلى المرؤوس أن يطيع أوامر رؤسائه؛ وتقرر المحكمة الإدارية العليا بأن "الطاعة تحقق وحدة الجهاز

---

1) د/ حمدي علي عمر، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص160 وما بعدها.
2) د/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص١٧٢.
- د/ أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وجودها في الوظيفة العامة تأديبياً وجنائياً ومدنياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠.
- R, Chapus, Op. cit, P. 207 ets.

الإداري الذي يقيم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد ... ويقتضي طاعة الرؤساء من العامل".

فواجب الطاعة يتحقق بمناسبة الأوامر الصادرة من المستويات العليا و التي يجب على جميع المرؤوسين تنفيذها أثناء الخدمة حيث يتوقف مدى نجاح عملية التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها.

فالسلطة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء لا تمتد إلى خارج نطاق الوظيفة، فهي ليست حقاً شخصياً يباشره الرؤساء دون قيود أو ضوابط، ولكن لها قيود ولاستعمالها ضوابط ومن مظاهر السلطة الرئاسية تخصيص عمل معين أو مكان معين للمرؤوس وتوجيه النصح له، أو الحلول محله في مباشرة العمل إذا اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة.

فالقاعدة أن الأمر الصادر من الرئيس إلى المرؤوس يجب إطاعته ، ما دام صادراً من رئيس مختص بإصداره وفي حدود سلطته وكان موضوعه مطابقاً للقانون، وإلا تعرض المرؤوس للمسئولية التأديبية.

ولكن إذا كانت القاعدة هي الطاعة فكيف تطبق هذه القاعدة؟ وهل للطاعة حدود أم أنها تطبق بشكل مطلق؟

المطلب الثاني

حدود واجب إطاعة الموظف لأوامر السلطة الرئاسية

1- تنفيذ الأمر الرئاسي:

يمكن أن يثار تساؤل في هذا الصدد، حول مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأمر الرئاسي دون أن يكون له الحق في إبداء الرأي في مضمونه، أو بمعنى آخر هل يلتزم الموظف بتنفيذ أمر يراه هو مخالفاً للقانون.

بداية تقتضي السياسة التأديبية السليمة بان يكون لواجب الطاعة حدود معينة، تحقق العدالة للموظف والمصلحة للمرافق العامة.

وللإجابة على التساؤل السابق، يجب أن نميز بين حالتين:

- الحالة الأولى: صدور أمر رئاسي مشروع قانوناً:

يجب على المرؤوس في هذه الحالة أن يطيع الأوامر والنواهي التي تصدر إليه من رؤسائه ما دامت مشروعة وغير مخالفة للقانون، وقد عنى القانون بضرورة توافر عدة شروط لكي يكون أمر الرئيس واجب الطاعة في هذه الحالة.

يجب أن يكون الأمر الرئاسي صادراً من شخص يخوله القانون سلطة إصداره يستوي في ذلك أن يكون لموظف مختص كالرئيس المباشر أو الرئيس الأعلى للمرفق الذي يعمل فيه أو أن يكون لجهة مختصة كهيئة أو مؤسسة، فالمهم أن تكون السلطة المخولة للجهة أو للموظف سلطة مشروعة بمقتضى الدستور أو التشريع أو في حدود ما يخوله القانون.

يجب أن يكون تنفيذ الأمر داخلاً ضمن وظيفة المرؤوس، وذلك يتحدد عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية.

يجب أن يكون الأمر الرئاسي الصادر قانونياً، أي غير مخالف للقوانين واللوائح والتعليمات.

فضماناً لاستمرار العمل يجب على المرؤوس أن ينفذ ما يتلقاه من رؤسائه من أوامر توافرت فيها الشروط السابقة.

لكن يجب ملاحظة، أن طاعة المرؤوس للأمر الرئاسي المشروع، لا تعني فرض أغلال على فكر الموظفين في إبداء رأيه ومقترحاته، فالطاعة لا تعني تجميد فكر الموظف ومحو شخصيته، فالعمل الإداري تعاون بين الرؤساء والمرؤوسين، كما أن الطاعة العمياء تقضي على ملكية الابتكار لدى الموظفين وتجاهل وجودهم مع أنهم اقرب صلة لظروف العمل وهذا يقتضي حسب الأصول

الإدارية أن يكون من حق المرؤوس أن يعرض وجهة نظره ومناقشة رؤسائه ولو اختلف معهم في ذلك، إذ الحقيقة هي وليدة اختلاف الرأي.[1]

وترتيباً على ذلك، يكون من حق المرؤوس أن يناقش رؤسائه فيما يصدرونه من أوامر مما يتصل بعمله وأن يقترح عليهم ما يؤدي إلى صالح العمل، ولكن في حدود ما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برؤسائه مع التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك.

وفي هذا المعنى ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها على أنه: "لا تثريب على الموظف إن كان معتداً بنفسه واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، أن يطعن في تصرفات رؤسائه، طالما لم يبغي من طعنه سوى وجه المصلحة العامة التي قد تتعرض للنيل منها إذا ما سكت المرؤوسون عن تصرفات رؤسائهم المخالفة للقانون أو التي يشوبها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها، طالما أن ذلك الطعن لا ينطوي على تطاول الرؤساء أو تحدياً لهم أو تشهيراً بهم".[2]

على أنه وإن كان من حق الموظف إبداء رأيه فيما يصدره الرئيس من أوامر متعلقة بالعمل، إلا أن ذلك يجب أن يتم في حدود يمليها واجب احترام الرئيس والمصلحة العامة، ومن ثم فلا جناح على الموظف أيضاً أن يطعن في التصرف الإداري بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها، ما دام هو ملتزم في هذا الشأن بالحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع دون قصد الكيد والتشهير بالرؤساء.

---

1) د/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص179.
- د/ أحمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص٢١٠.
- د/ مصطفى عبد المقصود سليم، مسئولية الموظف العام في تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً وجنائياً ومدنياً، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة الدكتوراه، جامعة المنصورة، ١٩٨٨م، ص346.

2) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1992/6/6م ، طعن رقم 2640 لسنة 36 ق الموسوعة الإدارية، ج٢٩ ، ص١٩٠ .

- الحالة الثانية: صدور أمر رئاسي غير مشروع:

يثور البحث في هذه الحالة عن مدى احترام أوامر الرؤساء عند عدم مشروعيتها، فهل يلزم المرؤوس بإطاعة الأمر الرئاسي غير المشروع والعمل على تنفيذه أم يجب عليه عدم الامتثال له والامتناع عن تنفيذه ؟

إذا رجعنا إلى الفقه الفرنسي لوجدنا ثلاث اتجاهات في هذا الصدد:

الاتجاه الأول: يرى أنه على الموظف أن يطيع أوامر رؤسائه ولو كانت غير مشروعة، فليس على المرؤوس سوى المضي في طاعة أمر رئيسه حتى في حالة تعارض هذا الأمر مع حكم من أحكام القانون، فالتزام مبدأ الطاعة مفضل عن التزام احترام القانون.

ويستند أنصار هذا الاتجاه لتبرير وجهة نظرهم إلى افتراض مشروعية أوامر الرؤساء، فالرئيس يتولى تفسير القانون، بينما يقوم المرؤوس بتنفيذ هذا التفسير لتحول مجال العمل إلى صراع مستمر بين الرؤساء والمرؤوسين.[1]

إلا أنه يؤخذ على هذا الاتجاه، أنه يسلب من الموظفين روح التفكير ويثبط عزيمة البحث عن الحقيقة، بما يفقدهم الثقة بالنفس والرغبة في العمل.

الاتجاه الثاني: يرى أنه ليس ثمة التزام على المرؤوس بإطاعة أمر رئيسه غير المشروع، فالرئيس لا يعطي سوى توجيهات بتطبيق القانون ويلتزم المرؤوس بتنفيذها، ليس لأنها صادرة عن رئيس تجب طاعته ولكن باعتبارها صادرة باسم القانون فإذا كانت طاعة أمر الرئيس تبدو واجبة، فلا تثبت إلا إذا كانت أوامره مطابقة لأحكام القانون بمعناه الواسع فالطاعة لا تكون إلا لأمر شرعي، ولذلك يكون للمرؤوس الحق في إجراء الرقابة على مشروعية أوامر رؤسائه، بحيث إذا تبين له أنها تخرج على مبدأ المشروعية جاز له عصيانها،

---

1) د/ عاصم عجيله، المرجع السابق، ص185.

وفي هذه الحالة لا يمكن مسائلته تأديبياً، وقيل أن الأخذ بهذا الرأي من شأنه منع استبداد تعسف السلطات مع الموظفين، كما أن الأخذ به من شأنه أن يرفه لواء سيادة القانون، ويؤكد مسئولية الرئيس والمرؤوس في نفس الوقت.[1]

ويؤخذ على هذا الاتجاه إعاقة العمل في المرافق العامة، وبث الفوضى في الجهاز الإداري، ذلك بإعطاء المرؤوس سلطة تقدير مدى شرعية أو عدم شرعية أوامر الرئيس، بما يسهل الأدوات من تنفيذ الأوامر بحجة عدم مشروعيتها فضلاً عن تعارضه مع النظام الجديد للوظيفة العامة في فرنسا الذي أوجب طاعة المرؤوس لرئيسه حتى بالنسبة للأوامر غير المشروعة.

الاتجاه الثالث: يحاول التوفيق بين ضرورة ضمان سير المرافق العامة وبين مراعاة احترام مبدأ المشروعية، ومضمونه أنه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر الموجه إليه غير مشروع، فعليه أن يتقدم لرئيسه وينبهه إلى ذلك مع توضيح ما يشوب الأمر من مخالفات لمبدأ المشروعية، فإذا أصر الرئيس على أمره فعلى المرؤوس أن ينفذ الأمر إلا أن التزام المرؤوس بالتنفيذ مشروط بألا تكون عدم المشروعية للأمر جسيمة وواضحة، وفي هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يمتنع عن التنفيذ وإلا تعرض للمسئولية.

وقد حسم المشرع الفرنسي موقف الموظف تجاه أمر رئيسه، فقد نصت المادة 28 من قانون 1983/7/13م، على أن: "كل موظف – أياً كانت مرتبته في السلم الإداري - مسئول عن تنفيذ المهام المسندة إليه، أن يحترم أوامر رؤسائه إلا إذا كان الأمر الصادر إليه غير مشروع بصورة واضحة، ومن شأنه أن يضر بالصالح العام بشكل خطير، ومسئولية المرؤوس لا تخلي الرئيس من المسئولية بحال من الأحوال.

إن المتأمل في النص الفرنسي يجد له دلالة هامة على ضرورة التزام الموظف بطاعة رؤسائه إلا إذا كانت أوامرهم وتعليماتهم مخالفة للقانون بصورة صريحة

---

1) د/ عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص187.

وواضحة، أو أن يكون من شأنها تعريض المصلحة العامة لخطر جسيم، ففي هاتين الحالتين يمتنع الموظف تنفيذ أوامر رؤسائه دون مجازاته تأديبياً.

ويعتبر موقف المشرع الفرنسي ترجمة وتقنين لما كان يسير عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في الفترة السابقة على صدور قانون سنة ١٩٨٣م، حيث قد تطلب المجلس في قضية Langnneur في شأن عدم المشروعية التي تشوب الأمر الرئاسي وتعفي المرؤوس من تنفيذه، أن تكون عدم مشروعية ظاهرة وواضحة أو يكون الأمر الرئاسي من شأنه أن يلحق ضرراً بالمصلحة العامة.[1]

كما قضي مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجب على المرؤوس تنفيذ الأوامر الرئاسية حتى ولو كانت غير قانونية إلا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديدا جسيما[2].

أما في القانون المصري، فقد سمح قانون الخدمة المدنية للمرؤوس بان يراجع رئيسه فيما يصدره إليه من أوامر، حيث نصت المادة/58 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 م على أن: "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شانه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً، ولا يعفي الموظف من الجزاء استناداً إلى آمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ولا يُسأل الموظف مدنيا إلا عن خطئه الشخصي.

فيتعين على المرؤوس أن ينفذ أمر رئيسه، فإذا وجد أن أمر رئيسه قد شابه مخالفة للقوانين واللوائح وأن تنفيذه قد يضر بالصالح العام، يجب عليه أن ينبهه كتابة إلى ذلك، ويطلب منه إذا أصر على قراره أن يكون إصراره كتابة،

---

1) C.E 10 Nov. 1944, Langneir, D. 1945, P, 87.
2) C.E 10 Fev. 1965, Rec, P. 91.

ويجب ألا يكون الأمر الصادر من الرئيس إلى مرؤوسه مخالفاً للنظام العام أو مخالفاً للآداب العامة، كما يجب ألا يكون تنفيذ أمر الرئيس جريمة يعاقب عليها القانون، فقد نصت المادة/13 من قانون العقوبات على أنه: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

أ - إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو أعتقد أنها واجبة عليه.

ب - إذا حسن نيته وارتكب فعلا تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه، وعلى كل حال يجب علي الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري، وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".

فمن هذا النص نستنتج أن المشرع قد فرض على المرؤوس الذي تلقي أمراً من رئيسه بارتكاب فعل يعد جريمة من وجهة نظر قانون العقوبات أن يمتنع عن تنفيذه، وإلا إذا قام بتنفيذ أمر الرئيس وارتكب فعلاً يعده القانون جريمة تعرض للعقاب، وألا يعفي من العقاب إلا إذا ثبت أنه قد ثبت وتحرى قبل التنفيذ، وأنه كان يعتقد أن الفعل الذي ارتكبه فعلا مشروعاً، وأن هذا الاعتقاد بني على أسباب معقولة يدركها العقل البشري.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن: "الموظف العام يجب أن يمارس الوظيفة العامة مستهدفا غاية الصالح العام، فذلك هو الهدف الأسمى لتلك الوظيفة، وحتى يحقق الموظف تلك الغاية في إطار من المشروعية، يلزم أن يؤديها طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، وحتى يتم الانضباط في ممارسة العمل بما يحقق حسن سير الوظيفة الإدارية يجب على كل موظف عام أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات من الرؤساء، على أن تكون هذه الأوامر متفقة مع أحكام القوانين واللوائح والنظم المعمول بها التي يحظر القانون

مخالفتها أو تعدى حدودها، وقد عالج المشرع صورة ما إذا تعارض أمر الرئيس الذي تجب طاعته مع حكم القاعدة التنظيمية الآمرة الواجبة الإتباع، فأوجب على المرؤوس أن يتطلب في هذه الحالة أن يكون أمر الرئيس كتابة ثم يتولى المرؤوس تنبيه الرئيس إلى وجه المخالفة كتابة، فإذا أصر الرئيس كتابة على تنفيذ الأمر، وجب على المرؤوس تنفيذه وتكون المسئولية في هذه الحالة على الرئيس مصدر الأمر وحده، ويعفى المرؤوس مصدر الأمر المخالف للقانون من المسئولية.[1]

ففي كل مرة يدرك المرؤوس أن في تنفيذ أمر الرئيس جريمة يعاقب عليها القانون أو أن يكون مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة، يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأمر دون أن يخشى المساءلة التأديبية، إذا ما توافرت هذه الحالات الثلاثة:

فأما بالنسبة للعسكريين: فيجب على الموظف العسكري أن ينفذ أوامر رؤسائه بصورة مطلقة ولو كانت غير مشروعة من وجهة نظر المرؤوس، فالطاعة هي أساس القوة والنظام والرابط بين العسكريين؛ حيث يتطلب عملهم سرعة الحركة والتنفيذ الفوري، فإذا سمحنا للمرؤوس أن يناقش دائماً تصرفات رئيسه قبل تنفيذها لأدى ذلك إلى البطء والفوضى، أما إذا كان أمر الرئيس يضمن مخالفة لدستور الدولة بصورة واضحة فلا تجب الطاعة في هذه الحالة.

وأما بالنسبة للمدنيين: فيجب - كما يرى البعض - أن يعالج الأمر بشكل أكثر حرية ويسوده عاملان: أولهما أن الوقت يتسع للمناقشة والتأمل أكثر من حالة العسكريين وثانيهما أن هناك من الوظائف المستقلة ما يجب أن يعامل معاملة خاصة، فأما عن الاعتبار الأول: فالموظف عندما يجد أمر رئيسة قد شابه مخالفة

---

1) الإدارية العليا في 1989/5/27م، طعن رقم 2853 لسنة 33ق، الموسوعة الإدارية، ج29، ص98.

واضحة لأحكام القانون يجب عليه أن ينبهه كتابة إلى ذلك ويطلب منه إذا أصر على قراره أن يكون إصراره كتابة.

وأما عن الاعتبار الثاني وهو خاص بالوظائف المستقلة، كوظائف القضاء ووظائف التدريس في الجامعات، فالقاضي وان قبل من رئيسه أوامره المتعلقة بعدد الجلسات ومواعيدها إلا أنه لا يقبل أمراً فيما يتعلق بالفصل في القضايا على وجه معين لهذا الخصم أو ذلك.

والأستاذ في الجامعة وان كان عليه أن يحترم ما تقرره الدولة في شأن بدء مواعيد الدراسة والمحاضرات والامتحانات، إلا أنه حر فيما يلقيه على الطلبة من معلومات، فليس عليه أن يدرس مذهباً رسميا أو يعتنق رأيا معينا فالقاضي والأستاذ الجامعي وأن خضع كلاهما للسلطة في نطاق محدود إلا إنهما مستقلان فيما يتعلق بالجانب الرئيسي والأساسي من الوظائف التي يتولونها.[1]

ونصت المادة 2/58 من قانون الخدمة المدنية على أنه: "لا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي".

ونصت المادة 8/151 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يجب على الموظف أن ..... 8- ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة و أمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

توقير الرئيس واحترامه:

يتطلب الالتزام بواجب الطاعة، التزام آخر هام مقتضاه ضرورة احترام الرؤساء وتوقيرهم، فيجب على الموظف أن يتعامل مع رؤسائه ويبدي رأيه في

---

1) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، 1990، ص454، 455.

حدود الأدب و اللياقة، فلا يكون فظاً غليظاً في القول أو الحس من رؤسائه وزملائه.[1]

ومن التطبيقات القضائية لهذا المبدأ، ما قضى به من أنه: "إذا خرج المزعوم على واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه، فإنه يكون مستحقا للجزاء التأديبي".[2]

وقد ثبت للمحكمة الإدارية العليا أن: "المطعون ضده الأول قد تعدى حدود اللياقة في مخاطبة رئيسة عندما قال له أنت عندك قرار لازم تنفذه، كما تطاول عليه بألفاظ السباب النابية والبذيئة؛ كما تطاولت المطعون ضدها الثانية على رئيسها عندما قالت له: "هي دي العزبة التي ورثتها عن أبوك" وانتهت المحكمة إلى أن المطعون ضدهما قد تطاولاً على مدير المستشفى على النحو الثابت في عيون الأوراق، ومن ثم يتعين مساءلتهما على هذا التصرف الذي يؤثمه القانون، وبناء عليه قضت المحكمة بمعاقبة كل منهما بالخصم من مرتبه لمدة سبعة أيام".[3]

كما قضت المحكمة الإدارية بباريس بأن: "قيام السكرتير العام لإحدى النقابات بنشر تقرير في إحدى الجرائد يعلن فيه أن الرعاع الفاشست عادوا إلى إدارة شئون البلاد مرة ثانية، فهذا التصرف لا يمكن أن يدرج تحت باب حرية الرأي، وإنما يعتبر خطا يستوجب المساءلة التأديبية".[4]

ومن الملاحظ أن واجب توقير الرؤساء واحترامهم، لا يقتصر على دائرة العمل وحدها، فهو في الواقع واجب أخلاقي متطلب في كل مكان يلتقيان فيه سواء في العمل أو خارج العمل.[5]

---

1) F, Delpree, Op. Cit. P. 184.
2) حكم محكمة القضاء الإداري في 1960/12/28م لسنة 15 ص 84 .
3) الإدارية العليا في 1991/12/27م طعن رقم 553 لسنة 34 ق، الموسوعة ص188.
4) T. G. de Paris 17 Jan 1956 . Pastre. Rec. P. 255.
5) د/ سليمان الطماوى، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص185.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن توقير الرؤساء واحترامهم، لا يقيدان الموظف العام في ممارسة حريته وحقوقه، ولا يحولان دون حقه في الشكوى والتظلم بوجه عام، على أن يلتزم الموظف دائماً في هذا الشأن بالحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع، دون أن يجاوزها بتوجيه الاتهامات الباطلة إلى الرؤساء أو التشهير بهم، وإلا فإنه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجب احترام الرؤساء وتوقيرهم.

وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية العليا عندما قالت أنه: "لا يسوغ للعامل أن يتخذ من حق الشكوى وسيلة للتطاول على رؤسائه وإلا عدا هذا خروجاً منه على واجب الطاعة والاحترام، الذي هو من أولى واجبات العامل، كما يشكل ذنباً إدارياً يستوجب مؤاخذته عما اقترفه في شكواه".[1]

وأخيراً فإن السلطة الرئاسية بما تتضمنه من واجب طاعة الرؤساء وتوقيرهم، إنما هي مقررة للمصلحة العامة وليست ميزة شخصية للرئيس، فالسلطة الرئاسية تجعل مسئولية الرئيس مضاعفة، إذ يجب عليه في أدائه لواجباته أن يراعي متابعة ومراجعة أعمال مرؤوسيه من الخاضعين لإشرافه ورقابته طبقا للقوانين واللوائح ويجب على الرئيس ألا يتشدد مع مرؤوسيه بصورة غير مألوفة وإنما يجب أن يكون تصرفه مع مرؤوسيه طبيعياً ومألوفاً.

المطلب الثالث
الخروج على واجب أداء العمل
وعلاقته بواجب الطاعة

أداء الموظف لعمله وفقاً للظروف المتعارف عليها، هو من أهم الواجبات التي يتحتم عليه القيام بها، فهو ملزم بالقيام بكل ما يعهد إليه به من قبل رؤسائه، دون أن يكون له أدنى تعقيب متعلق بمدى ملائمة هذا العمل.

---

1) الإدارية العليا في 1998/6/7م، طعن رقم 2787 لسنة 33، الموسوعة الإدارية، ج29، ص194.

ويتفرغ عن هذا ضرورة أن يؤدي العامل علمه بنفسه وهو ما أكدت عليه المادة رقم 76 من نظام العاملين بالدولة التي تنص على أن على العامل "أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه".

وهو ما نصت عليه كذلك المادة رقم 32 من المرسوم رقم 95 – 1000 الصادر في فرنسا بتاريخ 6 سبتمبر سنة 1995 والتي تقضي بضرورة أن يقوم الطبيب على سبيل المثال بعلاج مريضه بنفسه[1].

وهو ما نص عليه القانون الفرنسي الخاص بالعاملين بالدولة الصادر في سنة 1983، ويترتب على ذلك أن العامل لا يجوز له أن يعهد لغيره بالقيام بالعمل المكلف به إلا إذا كان هناك نص يجيز ذلك، وهذا أمر منطقي ذلك أن الاختصاص الوظيفي أن ينيب غيره للقيام باختصاصه إلا إذا أجاز القانون ذلك.

قيام الموظف بأدائه لعمله لا يعفيه من التزام آخر وهو ضرورة أن يقوم بعمله بدقة وأمانة فعليه أن يقوم به على خير وجه وأن يلم بكافة التعليمات الخاصة به.

في هذا الشأن لا يجوز للعامل أن يتذرع بعدم درايته أو بجهله بالتعليمات أو الأوامر لدفع مسئوليته، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا قائلة: "على الموظف أن يسعى من جانبه إلى الإحاطة بهذه التعليمات قبل البدء في العمل؛ فإن تراخى في ذلك فخرج عليها عن غير قصد فقد خفت مساءلته، ذلك أن أطراد العامل على مخالفة التعليمات الإدارية في الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع في حد ذاته في مخالفة هذه التعليمات، إذ الخطأ لا يبرر

---

1) Dans le même sens: article 43 et 44 du décret n° 91 – 779 du 8 août 1991 code de déontologie des sages – femmes; article 69 du décret n° 67–671 du 22 juillet 1967 portant code de déontologie des chirurgiens – dentistes.

- د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، 1999، ص177 وما بعدها.

الخطأ[1]، "وتقتضي الأمانة ضرورة أن يؤدي الموظف لعمله دون أن يهدف من وراء ذلك تحقيق هدف غير الصالح العام ودون أن يستغل وظيفته لتحقيق هوى شخصي؛ فالتزام الموظف بالقيام بمهام عمله بأمانة تم التأكيد عليه من جانب القضاء، ففي هذا الشأن قررت المحكمة التأديبية في أحد أحكامها بأن: "ما أسند إلى المتهم يشكل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي وإخلال بواجب الأمانة الأمر الذي يدعو إلى فقد الثقة فيه وعدم الاطمئنان إلى صلاحيته للاستمرار في وظيفته، ومن ثم فإن المحكمة تقضي بمجازاته بالفصل من الخدمة ردعا له وزجرا لغيره ممن تسول له نفسه المساس، بالمال العام[2].

وهكذا فإن إخلال الموظف العام بالتزامه المتمثل في ضرورة قيامه بعمله بنفسه على الوجه المطلوب يعد خطأ تأديبياً يقتضي تطبيق عقاب تأديبي عليه[3]، وعلى ذلك فإن رئيس المحكمة الذي يتقاعس عن كتابة الحكيم يرتكب خطأ تأديبياً[4]، وكذلك القاضي الذي يخرج على القواعد المعمول بها أثناء المداولة[5].

الالتزام بالقيام بالعمل يقتضي إذن ضرورة أن يتواجد الموظف بمقر عمله[6]، وأن يحترم أوقات العمل الرسمية، وفي هذا المضمار اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم تواجد الموظف في مكان عمله بصورة غير منتظمة يمثل

---

1) المحكمة الإدارية العليا 66/11/12، مجموعة المبادئ، ص.3899

2) المحكمة التأديبية بوزارة الاقتصاد والتأمينات الاجتماعية والتربية والتعليم دعوى 122 لسنة 16 قضائية جلسة 1978/1/2.

3) C.E fr., 23 mars 1962, Boileau, Rec. P.205; CE fr., 24 juillet 1987, Vitiello, Rec. P.916, RDSS, 1988, P.29, obs. Dubouis L.; CE fr., 29 octobre 1990, Diennet, Rec. P.299, RFDA 1990, P.1095, DIR, 1991.4, CE fr., 17 mars 1989, ERB, RFDA 1991, P.133.

4) Conseil supérieur de la magistrature, 8 mai 1888, S. 1889.

5) C.E fr., 14 mars 1975, Rousseau, RDP, 1975, P.823 Conclusions Dondoux; AJDA, chron. 1975, 350, JCP 1976, 18423.

6) C.E fr., 23 février 1968, Legrand, Rec. P.990.

نوعاً من ترك الخدمة[1] abandon du service من شأنه أن يلغي كل ضمانه تأديبية، منصوص عليها لمصلحة العامل، وهو ما يظهر بوضوح في حكم Gicquel[2].

في هذا الحكم اعتبر القاضي الإداري أن الموظف الذي يتوقف عن أداء وظيفته، أو الذي يرفض العودة إلى عمله، بعد قيامه بعطلة سنوية، أو الذي يرفض الوظيفة التي كلف بالقيام بمهامها، يرتكب خطأ جسيماً يقطع به العلاقة التي تربطه بالإدارة.

نظراً لخطورة هذا الجزاء فإن القاضي الإداري يقدر في كل حالة على حده ما إذا كان سلوك الموظف يجب أن يعتبر نوعاً من ترك الخدمة من عدمه؛ في هذا الشأن، قدر مجلس الدولة الفرنسي أن الغياب المتقطع للموظف عن مقر عمله لا يمثل تركاً للخدمة.[3]

كذلك رفض الموظف أداء العمل الذي طلب منه أو رفض الالتحاق بعمله الجديد وبقاؤه في عمله القديم؛[4] لا يعد وفقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، تركاً

---

1) C.E fr., 7 janvier 1942, Huisman, Rec. P.11; CE fr., 24 mai 1949, Bachiri, Rec. P.238.
2) CE fr., 21 avril 1950, Gicquel, Rec. P.225: "considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Gicquel … a refuse d' occuper le poste qui lui avait été assigne par la décision du 20 mai 1948 le mutant de saint – Malo a Coutances; qu' ainsi, en abandonnant son service sans raison valable, le sieur Gicquel a rompu le lien qui existait entre l' administration et lui et s'est place par son fait en dehors du champ d'application des lois et règlements".
3) C.E. fr., 27 février 1981, Yaffi, Rec. P.118; C.E. fr., 16 juin 1943, Renevret, Rec. P.153; C.E. fr., 29 Octobre 1943, Genouille, Rec. P.235; C.E. fr., 23 février 1966, Djemance Mohamed Said Ben Abdallah, Rec. P.133.
4) C.E. fr., 30 juin 1989, chr. De Dijon c/ corda, CFPA Septembre 1989 n° 72.

للخدمـة، ونشـير أيضـاً إلـى أن القضـاء الإداري الفرنسـي أكـد علـى أن غيـاب الموظف عن مقر عمله نظراً لمرضه لا يعد تركاً للخدمة[1].

ننوه أيضاً إلى أن الحرص على الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام يسمح للإدارة بتكليف العامل بالقيام بعمله حتى في غير أوقات العمل الرسمية متى اقتضت الضرورة ذلك، وهو ما قررته المحكمة الإدارية العليا قائلة:

"الأصـل أن يخصـص الموظـف العامـل الحكـومي وقتـه وجهـده فـي الحـدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط بـه فـي أوقاتـه الرسمية أو الذي يكلف بأدائه ولو في غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك، والقاعدة الأساسية التي تحكم استحقاق العامل أجراً عما جاوز أيام العمل الرسمية هو وجوب التزام حدود الاعتمادات المالية المقررة لذلك في الميزانية، فإن وجدت هذه الاعتمادات منح الأجر[2].

ولقد أكدت المحكمـة الإداريـة العليـا فـي حكم من أوائل أحكامها علـى جـواز تكليف الموظف بأداء عمل في غير الأوقات الرسمية وذلك متى كانت هنـاك ضـرورة لذلك حيث قالت: "الأصـل أن يخصـص الموظـف وقتـه وجهده فـي الحـدود المعقولـة لأداء واجبات وظيفته، وأن يقوم بنفسـه بالعمـل المنـوط بـه فـي أوقـات العمـل الرسـمية ويلزم بأدائه ولو في غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها، متـى اقتضـت مصلحة العمل ذلك كما أن المفروض فـي الموظـف أن يؤدي عمـلاً إيجابيـاً فـي خدمـة المصـلحة العامـة طـوال سـاعات العمـل الرسـمية تمامهـا، فلـيس يكفـي أن يكـون بمقـر وظيفته في أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عمـلاً مـا، كمـا لا يكفـي أن يقـوم فـي هذه الأوقات بـأي قدر من العمل ولـو يسير، بـل أنـه مكلـف بإنجـاز القـدر مـن العمـل

1) C.E. fr., 7 mars 1947, Chaminade, Rec. P.99; C.E. fr., 10 janvier 1968, Ministre des affaires sociales c/ Chevallier, Rec. P.990.

2) المحكمة الإدارية العليا 1958/1/11 ص 3، ص486.

المطلوب منه أداؤه في الوقت المخصص لذلك، فإذا لم يؤد عملاً ما أو لم ينحز القدر من العمل المنوط به إنجازه كان مقصراً في أداء واجبات وظيفته، وحق للرئيس إلزامه بأن يقوم في غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده أو ما لم يتم إنجازه من عمله الأصلي في أوقات العمل الرسمية دون أن يعتبر ذلك تكليفاً له بعمل إضافي، ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة[1].

ونشير أيضاً إلى أن الموظف ملزم بالقيام بالعمل الذي كلف بالقيام به حتى ولو كان غير مختص بذلك مادام كان قادراً على أداءه، هذا هو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا عندما أقرت بشرعية الجزاء التأديبي الموقع على أحد الأطباء الذي رفض تسلم الدواء متذرعاً بأن ذلك يدخل في صميم عمل الحكيمة وفي هذا الشأن قالت المحكمة: "ما كان للمدعي بعد أن أبدي وجهة نظره أن يعترض على ما استقر عليه رؤساؤه في هذا الشأن وأن يمتنع عن تنفيذه، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الإداري، إذ لو ترك للموظف أن يختار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها، ويرفض منها ما يرى أنه لا يتفق مع ما يجب أن يكون وفقاً لتقديره، لأختل النظام الوظيفي، وتعرضت المصلحة العامة للخطر، وحتى ولو صح أنه كان لوجهة نظر المدعي أساس تستند إليه، لتعين، بعد أن نبهه رئيسه كتابة، أن يمتثل لأوامر هذا الرئيس باستلام الأدوية، وقد تكفل القانون بحماية الموظف في مثل هذه الحالة بأن نقل المسئولية – في حالة ثبوت المخالفة – إلى مصدر الأمر[2].

كما أن الإدارة تستطيع إلزام العامل بالقيام بعمل ما حتى أثناء العطلة الرسمية في هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بمشروعية الجزاء التأديبي الذي وقع على مدرس رفض تصحيح بعض كراسات الإجابة في الميعاد الذي

---

1) المحكمة الإدارية العليا، 26 نوفمبر 1955 س1، ص182.
2) المحكمة الإدارية العليا، 2 مارس 1968، س13، ص637.

حددته، متزرعاً بأن هذا الميعاد صادف عيدا ولقد اعتبرت المحكمة أن نكوص المدرس "عن الوفاء بالعهد مظهر واضح للاستخفاف بالواجب، وعدم الحرص على التعاون مع المدرسة، في سرعة إنجاز التصحيح الأمر الذي يجعل الجزاء محمولا على سببه[1].

حرصاً على استمرارية سير المرافق العامة، فإن المشروع يعتبر التغيب عن العمل بدون عذر يشكل خطأ تأديبيا يبرر توقيع جزاء تأديبي على العامل المتغيب، وهو ما تم التأكيد عليه من جانب المحكمة الإدارية العليا بقولها "الغياب بلا استئذان سابق، مادام هذا ممكن، يعتبر سبباً للمساءلة التأديبية على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة[2].

وفقاً للقضاء الإداري فإن مصطلح الغياب لا يقتصر على عدم حضور الموظف لمقر عمله في أوقات العمل الرسمية، بل أنه يشمل أيضاً الحالات التي ينصرف فيها "عن مقر العمل بدون إذن، والتخلف عن الحضور في أوقات العمل غير الرسمية[3].

بالتطبيق لمبدأ استمرار المرافق العامة فإن الموظف لا يستطيع أن ينقطع عن عمله حتى بعد تقديمه لاستقالته طالما أن الإدارة لم تبت في طلبه ومن باب أولى إذا ما رفضت استقالته، وبناء عليه يلتزم العامل بالاستمرار في عمله إلى أن يخطر بقبول استقالته من قبل الإدارة وإذا انقطع عن عمله قبل البت في طلبه فإنه يرتكب خطأ إدارياً يقتضي مساءلته تأديبياً وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا شك أن تقديم موظف استقالة ثم الانقطاع فور تقديمها عن العمل رغم تنبيه جهات الإدارة إلى ضرورة العودة فوراً إلى العمل .. أمر لا تقره الشرائع الإدارية ويستوجب التأديب[4].

---

1) المحكمة الإدارية العليا 3 يونيه 1961 س6 ص1221.
2) المحكمة الإدارية العليا، 2 يناير 1965، س10، ص302.
3) قضاء إداري 10 فبراير سنة 1960، س14 / ص219.
4) المحكمة الإدارية العليا 1962/12/1، س7، ص166.

ضرورة تواجد الموظف في مكان عمله وعدم تغيبه بدون إذن سابق شرط أساسي لتحقيق حسن سير المرافق العامة واستمراريتها، لذلك حرص القضاء الإداري الفرنسي أيضاً على تقرير شرعية الجزاء التأديبي الذي، يوقع على الذي يتغيب عن مقر عمله بدون إذن سابق.

في هذا المضمار نشير إلى الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في 23 فبراير سنة 1968 والذي قرر فيه بأن رجل الشرطة المكلف بتنظيم المرور بإحدى التقاطعات قد ارتكب خطأ تأديبياً وذلك عندما ترك الخدمة دون الحصول على إذن سابق[1].

كما أقر المجلس شرعية الجزاء التأديبي الموقع على الموظف الذي انقطع عن عمله وذلك لذهابه إلى إحدى أماكن الاستشفاء الطبيعي دون الحصول على إذن سابق بالرغم من كونه قد أخبر رئيسه المباشر شفاهة بتغيبه[2]، كذلك أكد المجلس على استحقاق مدير إحدى المدارس الوطنية للموسيقى لجزاء تأديبي لتغيبه بدون سابق إنذار في اليوم الأول من العام الدراسي الجديد[3].

في نفس الاتجاه قرر مجلس الدولة شرعية فصل الموظف الذي يتغيب بصورة دائمة عن عمله والذي لا يحترم أوقات العمل الرسمية.

أيضاً فإن مجلس الدولة قرر بأن عدم حضور الموظف لمقر عمله في اليوم التالي للعطلة من شأنه أن يعرقل سير العمل ومن ثم يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب[4].

---

1) C.E. fr., 23 février 1968, Legrand, TP.990.
2) C.E. fr., 6 decembre 1978, Lefer, T.,P.856.
3) C.E. fr., 18 juin 1975. ville d'Arras, T.P. 1113.
4) C.E. Fr., 31 mars 1989, Mille Nelly Tissot, n ْ 65 – 061.

3- عدم الانصياع لأوامر الرؤساء:

طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه تعد علي حد تعبير الأستاذة Catherine Robert الجوهر الذي يقوم عليه كل تنظيم إداري قائم علي التدرج الهرمي.[1]

ضرورة احترام هذا المبدأ تقتضي إذن عقاب الموظف تأديبياً عندما يرفض تنفيذ أوامر رئيسه، ولكن من هو الرئيس الذي تجب طاعته ؟ وهل هذه الطاعة مطلقة؟

فيما يتعلق بالرئيس الذي تجب طاعته، فلقد حدد القضاء الإداري الفرنسي بأن الطاعة تجب للرئيس الذي يعمل بالإدارة التي يرتبط فيها الموظف ومن ثم فلا يخضع لأوامر الرئيس الذي يدير مرفق آخر إلا إذا كان هذا الأخير يتمتع بتفويض وظيفي يعطيه سلطة في هذا الشأن[2].

نشير كذلك إلي أن الرئيس الإداري المباشر الذي يجب أن ينصاع مرؤوسه لأوامره عليه أيضا أن يخضع هو الأخير لأوامر رؤساؤه الذين يعلوه في السلم الوظيفي؛ في هذا المعنى أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن طاعة العاملين بإحدى المستشفيات لأمر رئيسهم المباشر بالمشاركة في أحد الاجتماعات – بعيداً عن مكان العمل – لا يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب حتى وإن كان هذا الأمر يتعارض مع أوامر مدير المستشفى[3].

وننوه إلي أن الموظف الذي ترك جهة عمله الأصلية ليلتحق بصفته مؤقتة بالعمل لدى جهة أخرى عليه أن ينصاع لأوامر رئيسه الإداري في الجهة التي يعمل لديها، هذا التحديد تظهر أهميته بالنسبة للموظفين الذين يعملون بمنظمة

---

1) Catherine R.; De l'obéissance in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos, L.G.D.J. 1974. P.585.
2) C.E. fr., 27 mai1994, comte, nْ 139 – 887.
3) C.E. fr., 1-6 1994, CHS Barthélemy – Durand et autres, T, P.1013.

دولية، لأنه يعنى أن السلطة الأصلية التي كان يعمل لديها لا تستطيع أن تفوض عليه بعض الأوامر التي كانت تفرضها عليه من قبل.

نشير كذلك إلي أن الموظف قد يلتزم في بعض الأحيان بالخضوع لأوامر شخص أخر غير رئيسه الإداري، وهو ما تم التأكيد عليه بواسطة مجلس الدولة الفرنسي، حيث قرر في حكمه الصادر في 27 مايو سنة 1994 بأن الموظف الذي تم تعيينه من قبل مدينة Nimes كسائق والذي رفض الانصياع لأمر الموظف المسئول عن العمل والذي يحثه فيه علي عدم التوقف علي جانب الطريق وإنما على الرصيف وذلك حتى لا يعطل حركة المرور يكون قد أرتكب خطأ تأديبيا لرفضه تنفيذ هذا الأمر بالرغم من أن مصدره ليس هوا رئيسه الإداري[1].

حسن سير المرافق العامة يقتضي في الحقيقة ضرورة طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه ذلك أن مبدأ الطاعة هو عصب أي منظمة قائمة على مبدأ التدرج الوظيفي، وهو ما أكد عليه قضائنا الإداري المصري في العديد من الأحكام، في هذا الصدد قالت المحكمة الإدارية العليا: "في مقدمة الواجبات التي يتعين على الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله، وذلك فضلاً عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها؛ فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته رئيس واحد، وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة/53 من قانون نظام العاملين بالدولة، على أنه يجب على العامل: "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانه "فليس يكفي أن يوجد

1) C.E. fr., 27 mai 1994, M. comte, n ْ 139 – 887.

العامل بمقر عمله في أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدى عملاً، كما لا يكفي أن يقوم في هذه الأوقات بأي قدر من العمل ولو يسير، بل أنه مكلف بتنفيذ الأوامر والتعليمات التي تصدر إليه، ومكلف بإنجاز القدر من العمل المطلوب منه أداؤه في الوقت المخصص لذلك[1].

بصفه عامة يمكن القول بأن عدم طاعة الموظف لأوامر رئيسه، يعد جريمة تأديبية يعاقب عليها بشدة، وهذا ما يظهر من أحكام القضاء الإداري؛ في هذا المضمار أعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم تنفيذ الموظف لأمر شفوي صادر إليه من رئيسه الإداري يمثل خطأ تأديبياً يستوجب عقابه.

في نفس الاتجاه قرر المجلس أن عدم أنجاز الموظف لأعماله المكلف بها يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب عليه[2]؛ كما أعتبر أيضا أن تنظيم اجتماع نقابي في مكان العمل وأثناء الخدمة يعد خطأ تأديبي يبرر تطبيق جزاء تأديبي على كل عامل يشارك في هذا الاجتماع وذلك بالمخالفة لأوامر سلطتهم الرئاسية[3].

أقر مجلس الدولة كذلك شرعيتهم العقاب الموقع على الموظف الذي رفض القيام بعمله[4]، كما اعتبر أن رفض الموظف إحالة رئيسه علما بما قام به من أعمال كان قد تكلفه القيام بها يمثل خطأ تأديبياً يستوجب العقاب عليه[5].

---

1) المحكمة الإدارية العليا 5 يونيه 1965 ، س10، ص 1553.

2) C.E. fr., 31 octobre 1979, Ministre de l'interieur c/ Youussef, RFDA, n ْ 5, P.736.

3) C.E. 18 janvier 1963 – perreur: R34, Ajda 1963.371 note VS, D.1963.234 cl. Merci, s.1963.119 cl. Mercie; 29 juin 1990 – savingy: RFDA numéro 6 p.672, DA numéro 425 août – septembre 1990, Ajda novembre 1990. 836 obs. salon, CFPA octobre 1990 numéro 84 p.14.

4) C.E. 2 novembre 1966 – Dessendier: R 580; 30 octobre 1968 – ponama: R 538.

5) C.E. 15 juin 1983- francois: Req. Numéro 25701; 25 février 1985 – panarari c/ centre hospitalier général de req. Numéro 49760; 26 juillet 1989 – ville d' Aix – en- Req. Numéro 99763.

لا يفوتنا أن ننوه إلي أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه تقتضي من المرؤوس أن يكون سلوكه مع رئيسه سلوكاً قائماً على الاحترام، وهو ما أكد عليه القضاء الإداري في العدد من الأحكام؛ في هذا المقام أكد مجلس الدولة الفرنسي على شريعة العقاب الموقع على أحد الموظفين الذي تحدث مع رئيسه بصورة لائقة[1].

في نفس الاتجاه أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن مبدأ الطاعة يقضي ضرورة احترام المرؤوس لرئيسه قائلة : " تقتضى طاعة الرؤساء من العامل_ إلي جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات - احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود العلاقة فيما بين الرئيس والمرؤوس فيستحق الجزاء إذا ثبت أنه أخل بواجب هذا الاحترام[2].

واجب احترام الرؤساء لا يحول دون العامل وحقه في الشكوى والمطالبة بحقوقه ودفاعه عنها، كما أن هذا الواجب لا يمنع من أن يطعن العامل على التصرفات الإدارية التي تضر به وذلك وفقا للطرق القانونية المقررة في هذا الشأن، دون أن يخرج عما تقتضيه الوظيفة العامة من توقير الرؤساء واحترامهم، وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري قائلة :"أن الموظف له كسائر المواطنين حق الشكوى والتظلم ومخاطبة السلطات العامة، ولكن ليس مما يندرج في نطاق هذا الحق تقديم المنشورات التي تتضمن ألفاظاً نابيه، فإن ذلك يستوجب العقاب التأديبي.[3]

هذا المبدأ تم التأكيد عليه أيضاً من قبل المحكمة الإدارية العليا فهي تعلن في أحد أحكامها: "أنه ولئن كان من حق الموظف أن يطعن في التصرف الإداري

---

1) 12 novembre 1930 – Bardot: R 925; CE 15 février 1963 – Leray: R97; Ajda juillet – août 1963. 431 obs. V.S.; 28 avril 1976 – Gorin: R 975; 6 février 1981 – Ministere de l'interieur c/Benhampo: R 795: 17 octobre 1990 – Bas de la ville d'Hem: CFPA jan. 1991.87.

2) المحكمة الإدارية العليا، 5 يونيه 1965، س10، ص1553.

3) محكمة القضاء الإداري، 1965/1/23، س10، ص466.

بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة والانحراف بها، إلا أنه يجب أن يلتزم في هذا الشأن الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع ، دون أن يجاوزها إلي ما فيه تحد لرؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو إلي المساس أو التشهير بهم أو امتهانهم وإلا فإنه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجبات وظيفته، وبما تقتضيه من توقير لرؤسائه وبما يلزم من الطاعة لهم " أضافت المحكمة قائلة بأنها قد تبينت من الوقائع أن الموظف :"لم يقف في سلوكه مع رؤسائه عند حد المطالبة بالأوجه المشروعة التي تقتضيها ضرورات الدفاع عن حقه، وإنما تلمس المحكمة الإدارية في هذا السلوك وبوجه خاص عن إلحاقه في الطلب بعرائض وشكاوى متلاحقة لا إلي الوزير ولا إلا من يليه من الرؤساء فحسب، بل إلي غيرهم، ومن عبارات شديدة تضمنتها دون مقتضى، وتكرار ذلك مرة تلو أخرى دون انتظار الوقت المعقول لبحث مظلمته مع ما يستلزم الفحص والتنفيذ من إجراءات ومراحل وتبادل الرأي بين الجهات المختصة.. نلتمس في ذلك كله أن المدعى لم يقف في سلوكه عند حد المطالبة المشروعة بل جاوز هذا الحد إلي قصد التحدي، وإحراج الرؤساء والمساس بهم وهي روح لا تتفق مع ما يجب أن يلزمه الموظف إزاء هؤلاء الرؤساء من توقير واحترام، تلك الأمور التي لابد من قيامها بين الرئيس والمرؤوسين حتى يستقيم سير العمل بما يحقق المصلحة العامة[1].

ننوه أيضا إلي أن واجب الطاعة الذي يفرض على الموظف تنفيذ أوامر وتوجيهات رئيسه وكذلك ضرورة احترامه لا تمنعه من أن يناقش هذا الأخير وأن يبدى ما يراه من ملاحظات في هذا الشأن وذلك في حدود الاحترام الواجب وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري قائلة: "لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي، ومادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار،

1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 829 س 3 ق جلسة 1957/12/14ج.

وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في أبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء، وتتلاشي بعوامل الجين والاستخذاء؛ كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينه في المسألة التي يدافع عنها، ويجتهد في أقناع رئيسه للأخذ بها، مادام ذلك يفعل بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذا الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي، لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة، ومناقشة البرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما أستقر عليه رأى الرئيس أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه، إذ أصبحت الطاعة واجبة، بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث إلي دور التنفيذ[2].

ومن جانبها أكدت المحكمة الإدارية العليا في العديد من الأحكام على ضرورة ألا يتعدى المرؤوس الحدود المسموح بها في تعامله مع رؤسائه ، ولقد قررت في أحد أحكامها أن اللقاءات الشعبية والسياسية التي قد تجمع بين الرؤساء والمرؤوسين وإن كانت تسمح للمرؤوسين بأن ينتقد سياسة الرؤساء فإن ذلك لا يعنى أن يتطاول هذا الأخير على رؤسائه بل عليه أن يبدى رأيه بما لا يتعارض مع الاحترام الواجب لهؤلاء، ونسوق رأى كل من المحكمة التأديبية والإدارية العليا في نزاع تتلخص وقائعه فيما يلي:

حدث في أحدى الاجتماعات التي دعا إليها رئيس مجلس إدارة شركة النصر للبترول العاملين بالشركة لمناقشة ما تم إنجازه من أعمال وما هو معهود للشركة للقيام به في الخطة المقبلة ودراسة الوسائل التي من شأنها رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية بالشركة، وذلك بحضور بعض القيادات السياسية وأعضاء اللجنة النقابية، أن قام أحد العاملين بتكذيب البيانات التي كان يدلي بها بعض رؤسائه عن القسم الذي

---

1) قاعدة 48، ص402 – 419.

يعمل به قائلاً "أن مدير الشئون الفنية"، ومدير العمليات أدليا بمعلومات كاذبة "وأضاف" أن فلانا وفلانا كاذبان ومخربان"، ورد معلقاً على طلب أحد رؤسائه من رئيس مجلس الإدارة بضرورة إحالة العامل للتحقيق قائلاً" موش أنت اللي تحقق معايا، أنت كان الواجب تكون محكمة الدجوى. أنا أعرف أوديك في داهية. إنت حجيت وأنت بتكدب. أنت بتحج على جبل المقطم موش جبل عرفات. أنا أقل عامل عندي يفهم أحسن منك وأحسن من (المدير الآخر)".

أحيل هذا العامل للمحكمة التأديبية لعقابه عن الإهانات التي وجها لرؤسائه إلا أن المحكمة قضت ببراءته قائلة أن "الاجتماع بهذه الصورة يعد المقام الأول اجتماعا سياسياً، وليس وظيفياً، فانتفت الصفة الوظيفية عن المشتركين فيه.لتبرز صفتهم السياسية باعتبارهم أعضاء في لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي واللجنة النقابية، إذ أن الغاية من الاجتماعات السياسية لا يمكن أن تتحقق إلا بممارسة الموجودين في الاجتماع لحقهم المشروع في القول والفكر وإبداء وجهات النظر دون التقيد بالرابطة الوظيفية التقليدية بين الأعضاء بحكم مراكزهم بالشركة أو التقيد بأي قيد آخر إلا تحقيق الصالح العام والتنزه عن الأغراض الشخصية، ومتى انتقت الصفة الوظيفية عن الاجتماع الذي حدث فيه التعدي، يبقي النظر في الأقوال التي بدرت من المتهم، وهل تعتبر من قبيل الأفعال التي تمس ما يجب أن يتحلي به العامل سواء خارج الوظيفة أو داخلها من احترام للذات، وللأخلاق والعرف العام، والمعلوم أن الاجتماعات السياسية تصطبغ مناقشتها بالحدة، مما يعرض المتناقشين لزلات اللسان، ولذلك تنص الدساتير على عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يبدر منهم أثناء الجلسات؛ فإذا نعت المدير العام للشئون الفنية ومدير العمليات بالشركة بالكذب أو الانحراف، فإن هذا القول من جانبه (المتهم) وبمراعاة الظروف التي قيل فيها، لا يعد انتهاكا للعرف العام ... والواضح من وقائع الحال أن المتهم لم يكن يقصد إلا التدليل على

عدم صحة البيانات التي أدلى بها كل منهما، فلا تشكل الواقعة المنسوبة إليه مخالفة تأديبية يمكن محاسبته عليهما".

هذا الذي انتهت إليه المحكمة التأديبية لم يلقى قبولا من قبل المحكمة الإدارية العليا ، التي رأت أن العامل قد أنتهك مبدأ الطاعة بما ينطوي عليه من احترام واجب للرؤساء وفى معرض التدليل على خطأ ما انتهت إليه المحكمة التأديبية في حكمها السابق الإشارة إليه، قالت المحكمة: "ومن حيث أن العبارات التي صدرت من المطعون ضده شائنة بذاتها ، وتحمل معنى الإهانة، بحيث لا تترك مجالا لافتراض حسن النية، بل تقطع بأنه قصد بها النيل من أثنين من رؤسائه والتشهير بهما، والحط من قدرهما، أثناء مناقشة موضوعات تدخل في صميم اختصاصهما باعتبارهما من مديري الشركة، وذلك في اجتماع ضم كثيرا من العاملين فيها، وهي عبارات لم يكن المقام يقتضيها، وليبررها قول المطعون ضده أنها كانت وليدة لحظة انفعال، وإذ ما أدلى به (الرئيس الذي هوجم) أثناء الاجتماع قد خلا من أي استفزاز أو تعد، ومسلك المطعون ضده على الوجه السالف بيانه ينطوي على خروج عما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم".

ولقد حاولت المحكمة أثبات خطأ التبرير الذي قالت به المحكمة التأديبية قائلة :"ومن حيث أنه لا حجة في قوله (حكم المحكمة التأديبية) أن الاجتماع كان سياسياً، وأنه لم يكن (أي العامل) خلاله قائما بأعمال وظيفته، بل كان يباشر حقوقه السياسية متحرراً من السلطة الرئاسية وعلاقة العمل، لا صحة في ذلك، إذا فضلا عن أن من واجب كل من يشترك في اجتماع أن يتجنب الألفاظ الخارجة، وأن يصون لسانه عما فيه من تشهير بغيره، وإهانة له دون مقتض، فإن الاجتماع سالف الذكر قد أنعقد بدعوة من رئيس مجلس الإدارة، والتقى فيه أعضاء مجلس الإدارة، وكثير من مديري الشركة بأعضاء لجان الوحدات الأساسية للاتحاد

الاشتراكي واللجنة النقابية للعاملين بالشركة، وكان الغرض منه مناقشة ما اتخذته الشركة، وبذلك كان الموضوح المطروح للبحث هو عمل الشركة وإنتاجها ما قد يقتضيه ذلك من التعرض لمسؤولية واختصاص القائمين على إدارتها والمنفذين لأوجه نشاطها، وأنه ولئن كان لكل المشتركين في هذا الاجتماع أن يبدى رأيه بحرية وصراحة تامة، وأن يتناول بالنقد ما يراه جديراً بذلك من أعمال الشركة أيا كان المسئول عنه، وأن يقترح ما يراه كفيلا بإصلاح ما فيها من عيوب، وإلا أنه ليس له أن يجاوز ذلك إلي الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضي على الزملاء والرؤساء، وإلا أصبح مثل هذا الاجتماع مجالا للنيل من الرؤساء، والتشهير بهم، والحط من كرامتهم، الأمر الذي يتفق مع المصلحة العامة وما يقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين العاملين، ورؤساء ومرؤوسين، بل ومن شأنه أن يفوت الغرض الذي من أجله عقد الاجتماع[1].

هذا الرأي الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا هو الأصوب على ما نرى ذلك أن حسن سير العمل تقتضي أن تكون العلاقة فيما بين المرؤوس له بعض الملاحظات على طريقه عمل الرئيس، فإظهار عدم قدرة الرئيس على القيام بمهام وظيفته من شأنه أن يضيع هيبته وهو ما يؤثر بصورة سلبية على المصلحة العامة، والاحترام الواجب فيما بين الرئيس ومرؤوسه لا يقتصر على مكان العمل فقط وإنما يمتد لخارجه وهو لا يمنع المرؤوس من إبداء وجهة نظره التي قد تختلف عن وجهة نظر الرئيس، بل والدفاع عنها وذلك في حدود القانون ودون أن ينتهك الالتزام الذي يفرض عليه ضرورة توقير واحترام رؤسائه.

ومن جانبه أكد القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة أن تكون علاقة المرؤوس بالرئيس قائمة على الاحترام وألا يكون سلوك المرؤوس من شأنه أن

---

1) المحكمة الإدارية العليا، حكم 14 ديسمبر سنة 1968، س 4، ص131.

ينال من سلطة وهيبة الرئيس سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة .وهو ما أكد عليه مجلس الدولة في الكثير من أحكامه، ففي حكم أقر بشرعية العقوبات التي وقعت على الموظف الذي رفض تحيه رئيسه بالرغم من أن هذه التحية لم تكن متطلبة وفقا للقانون، ولقد أشار المجلس إلي أن هذه العقوبة لا تؤسس على انتهاك الموظف لنص قانوني وإنما تجد أساسها في خروج الموظف على قواعد الأدب واللياقة[1].

كما حكم المجلس بشرعية العقاب الموقع على الموظف الذي ذهب لمكتب رئيسه في أوقات العمل الرسمية دون أن يكون مرتديا زيه الرسمي ، فلقد أعتبر مجلس الدولة أن هذا المسلك ينطوي –في حقيقة الأمر –على عدم احترام الموظف لرئيسه ومن شأن ذلك أن يهدر هيبة وكرامة الرئيس[2].

أكد المجلس أيضا أن مخاطبة الموظف لرئيسه بصورة عنيفة كرد فعل على توجيه اللوم له من جانب الرئيس يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب [2]كذلك ما ذهب إليه المجلس من أن انتقاد المرؤوس لرئيسه وذلك على أثر القرار الذي اتخذه ضده، من شأنه أن يبرر الجزاء التأديبي الوقع عليه ، ولقد أضاف المجلس قائلا بأن الانتقادات العلنية التي وجها الموظف لرئيسه أمام العاملين تحت رئاسته ينطوي على التقليل من شأن الرئيس والاحترام الواجب له وهو ما يبرر القرار الصادر بفصله[3].

ولقد حرص مجلس الدولة على التأكيد على ضرورة احترام المرؤوس لرئيسه وأن يخاطبه بما لا يمثل خروجا على هذا الواجب حتى ولو لم يكن ذلك في مكان عام؛ في هذا المضمار أقر المجلس شرعية العقوبة الموقعة على

---

1) C.E. fr., 1/10/1954, Barruel, T.P. 827.
2) C.E. fr., 29 mars 1993, Ministre de l'intérieur, n ْ 107 – 901.
- C.E. fr., 6 juillet 1984, Fernandez, n ْ 110 – 673.
3) C.E. fr., 30 septembre, Barre, Rec. P.394.

الموظف بعمودية مدينة Antibes وذلك لتضمينه الخطاب الموجه منه إلي السكرتير العام للعمودية عبارات خارجة[1].

التزام الموظف بطاعة رئيسه أمر تم التأكيد عليه من قبل المشروع وكذلك القضاء، ولكن هل هذه الطاعة تتسم بالإطلاق، أي هل هي طاعة عمياء، أم على العكس يجب أن تمم بما لا يتنافى مع القانون وبعبارة أخرى هل يلزم الموظف بطاعة أمر رئيسه الذي لا يتفق مع القانون أم على العكس يلتزم بعدم تنفيذه ؟

بداية نشير إلي أن الموظف غير ملزم بتنفيذ أمر رئيسه وذلك عندما يشكل هذا التنفيذ جريمة جنائية ففي هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ الأمر الصادر إليه وإلا سيتعرض للمساءلة الجنائية ، وإذا حدث وأن قام المرؤوس بتنفيذ مثل هذا الأمر فلا ترتفع عنه المسئولية إلا إذا تحققت الشروط التي نص عليها في القانون الجنائي وذلك في مادة رقم 63 التي تنص علي أنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أمدى في الأحوال الآتية:

أولاً: إذا أرتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته و أعتقد أنها واجبة.

ثانياً: إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذ لما أمرت به القوانين أو ما أعتقد أن أجراءة من اختصاصه.

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبيت والتحري، وانه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".

هذا النص يعنى أن الموظف العام يجب عليه ألا ينفذ أمر رئيسه إذا كان يعلم بعدم مشروعيته وإذا نفذ هذا الأمر فلا يشفع له لرفع مسئوليته القول بأنه قد

1) C.E. fr., 27 fevrier 1995, ville d'Antibes, n ̊ 115 – 988.

أطاع أمر رئيس يجب عليه طاعته ذلك أن طاعة الرئيس لا تنبغي أن تؤدى بأي حال من الأحوال إلي ارتكاب الجرائم وذلك على حد تعبير محكمة النقض[1].

ووفقاً للمادة المذكورة فإن ارتكاب الجريمة تنفيذا لأمر رئيس تجب طاعته متى كان الموظف قد نفذ الأمر بحسن نية أي لم يكن يعلم بأن هذا الأمر غير مشروع لا يعفيه من مسئوليته الجنائية إلا إذا أثبت أنه لم ينفذ الأمر إلا بعد التحري عن مشروعيته وأنه كان يعتقد في عدم مخالفته للقانون وأن يكون هذا الاعتقاد له ما يبرره.

هذا فيما يتعلق بالأمر الغير مشروع الصادر من الرئيس والذي يشكل جريمة جنائية، ولكن ما هو الوضع عندما يكون الأمر غير المشروع ولكنه لا يشكل جريمة جنائية، هل يلتزم الموظف بطاعته في هذه الحالة أم عليه أن يمتنع عن تنفيذه ؟

فيما يتعلق بموقف الفئة من هذا التساؤل، يمكن القول بأنه لم يتفق على رأى واحد ، فلقد ذهب جانب من الفقه إلي القول بأن طاعة القانون تفرض على الجميع يستوي في ذلك المرؤوس والرئيس، وبناء عليه فلا يجب على هذا الأخير أن يخرج على حكم القانون وذلك بإصداره أمرا يخالفه وإذا حدث وأن أصدر أمرا يخالفه وإذا حدث وأن أصدر أمرا يتعارض مع نص القانون فإن المرؤوس يجد نفسه في حل من التزامه بطاعة رئيسه ذلك أنه ملزم على حد قول هذا الاتجاه بضرورة احترام القانون وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية le principe de la legalite الذي يفرض احترامه على الجميع حكام ومحكومين، رؤساء ومرؤوسين.

إلا أن جانب أخر من الفقه قد ذهب إلي ترجيح مبدأ الطاعة الرئاسية L'obéissance hiérarchique على مبدأ المشروعية، فوفقاً لهذا الاتجاه، يلزم

---

1) نقض 1946/5/13، 3/174/1.

الموظف هنا بتنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه، إذ أنه سمح لكل مرؤوس أن يناقش في كل حالة مدى مشروعية الأمر الصادر إليه من رئيسه الإداري وعدم تنفيذه إذا ما ترائي له انه غير مشروع ومن شأنه أن يحدث اضطراباً في داخل الجهاز الإداري للدولة، خاصة وأن ثقافة العامل القانونية قد تكون منعدمة أو غير كافية لأن ينصب نفسه قاضيا للشرعية؛ لذلك فإن المنطق يقضى بضرورة أن ينفذ العامل أمر رئيسه حتى ولو أتسم بعد الشرعية.

في الحقيقة يصعب الأخذ بأي من هذين الرأيين على إطلاقه، فبالرغم من وجاهة الأسانيد التي يقوم عليها الرأي الأول إلا أن السماح للعامل برفض تنفيذ أمر رئيسه في كل مرة يرى فيها عدم مشروعيته الأمر الصادر منه حتى ولو كانت عدم المشروعية مجرد اعتقاد لا وجود له في الواقع من شأنه أن يهدر هيبة الرؤساء ومن ثم يترتب عليه إشاعة الفوضى وإهدار مبدأ التدرج الوظيفي القائم عليه التنظيم الإداري.

ويصعب أيضاً الأخذ بالرأي الثاني لك أنه من غير المعقول أن يلتزم الموظف بالطاعة العمياء بالرغم من وضوح عدم مشروعيته الأمر ذلك أن مثل هذا القول يعنى التضحية بمصالح الأفراد[1]، وللخروج من هذا المأزق فلقد حرص المشروع الوضعي على الأخذ بحل وسط بين الرأيين السابق الإشارة إليهما.

ففي فرنسا نص المشروع في المادة رقم 28 من القانون رقم 83-634 الصادر في 13 يوليو سنة 1983 على أن كل موظف أيا كان وضعة الوظيفي يعد مسئولاً عند تنفيذ ما يعهد له من مهام وعليه أن ينفذ أوامر وتوجيهات رؤسائه ولا يتحلل من تنفيذ ما يطلب منه إلا إذا اتسم الأمر بعدم المشروعية الظاهرة وكان من شأنه أن يضر بالمنفعة العامة إضراراً جسيماً.

---

1) Michel Stassinpolus; Traite des actes administratifs, 1954, pp.107 et s.

في ضوء ذلك فإن الموظف لا يتحلل من مسئوليته إلا إذا توافر الشرطين المنصوص عليهما في المادة سالفة الذكر وهما عدم المشروعية الصارخة وكان من شأن تنفيذ هذا الأمر يترتب عليه الإضرار بالمصلحة العامة بصورة خطيرة.

هذا المسلك الذي أخذ به المشرع الفرنسي يعد في الحقيقة تجسيدا لما سبق وأن قرره مجلس الدولة في حكم[1] langueur من أن عدم تنفيذ الموظف لأمر رئيسه يكون مشروعا عندما تكون عدم مشروعيته الأمر صارخة ومن شأنه أن يضر بمصلحة عامة إضراراً جسيماً في حالة تنفيذه[2]، وهذا يعني أن من واجب الموظف ألا ينفذ الأمر الصادر من رئيسه متى أجتمع الشرطين معاً.

فتوافر أحد الشرطين فقط لا يبرر للمرؤوس عدم تنفيذ أمر رئيسه، كما نشير أيضا إلي أن تنفيذ الموظف للأمر بالرغم من توافر الشرطين السالف الإشارة إليهما من شأنه أن يعرضه لعقاب تأديبي.

فتوافر أحد الشرطين فقط لا يبرر للمرؤوس عدم تنفيذ أمر رئيسه ، كما نشير أيضا إلي أن تنفيذ الموظف للأمر بالرغم من توافر الشرطين السالف الإشارة إليهما من شأنه أن يعرضه لعقاب تأديبي.

---

1) C.E. 10 Novembre 1944-langneur: R288, D.1945.87 cl. Chenot, JCP 1945.II.2853 note chaînon, S.1945.III.18. voir dans le même sens,CE 27 mai 1949-arasse: R249; 3 mai 1961-pouzelgues: R280,Aida 1961-363;4 janvier 1964 deux arrêt: charlet et lemonier et autres: R 1,Aida 1964.447, RDP1964.453 note Waline; 2 novembre 1966-Dessendier: R580;3novembre 1967-fremont: R840. Aida 1968.411; 30 octobre 1968-panama: R538.

2) Cherigny (B.): Ordre illégal et devoir de Dessertissage dans le contentieux disciplinaire de la function publique civile, RDP 1975.867. Voir encore lindon (R.). L'obéissance hiérarchique comporte t-elle des limites et lesquelles. RA 1954.159. Desmons (E.): LE droit de résistance du fonctionnaire, Droit 1992.101. A propos des militaires et maréchal soult de la "soumission de tous les instants", consulter notamment: Boulanger (F.): L'ordre supérieur militaires et la responsabilité du subordonne au regard du règlement de discipline générale du 1er octobre 1966.JCP 1967 numéro 2089.

وبالنسبة للمشروع المصري فلقد نص في المادة 2/80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر في سنة 1978 على أن "يعفى العامل من الجزاء إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذ الأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلي المخالفة، وفى هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده".

يتضح من هذا النص أن المشرع المصري قد حرص على التأكيد على ضرورة أن يراعى الموظف تطبيق القانون وإلزامه بعدم تنفيذ الأمر غير المشروع إلا بعد تنبيه الرئيس إلى عدم المشروعية وتطلب لإعفاء مسؤولية منفذ الأمر أي المرؤوس أن يكون هذا التنبيه كتابة فلا يعفيه من المسؤولية أن يلفت نظر الرئيس إلى مخالفة الأمر الصادر منه لنصوص القانون متى كان هذا التنبيه قد تم بصورة شفهية.

هذا المسلك الذي تبناه المشرع المصري يعد وفقاً لنظرية أفضل من المسلك الذي سلكه نظيره الفرنسي.

هذا الأخير قد اشترط لإعفاء مسؤولية التعامل عن عدم تنفيذ أمر رئيسه ضرورة تنفيذ هذا الأمر بعدم المشروعية الصادر وأن يترتب على تنفيذه الأضرار بمصلحة عامة إضراراً جسيماً، وهذا يعنى أن تقدير أمر جسامة المخالفة وكذا جسامة الضرر يخضع دائما لتقدير القاضي وهو ما يعنى تعرض المرؤوس للمسئولية إذا قدر عدم توافر هذين الشرطين أو أحداهما، أو إذا قدر عدم تنفيذ الأمر وذلك لتوافر الشرطين وفقاً لوجهة نظره ثم يرى القضاء عدم صحة ما ذهب إليه المرؤوس، هذا فضلا عن أن ضرورة لفت الرئيس كتابة إلى عدم المشروعية واشتراط أن يصدر أمر كتابي يؤكد فيه على ضرورة تنفيذ أمره وذلك على مسئوليته من شأنه أن يحمل الرئيس على عدم الإصرار على تنفيذ أمره وذلك على مسئوليته من شأنه أن يحمل الرئيس على عدم الإصرار على تنفيذ أمره غير المشروع.

المبحث الثالث
ماهية واجب الطاعة في التشريع الفرنسي والمصري
المطلب الأول
واجب الطاعة في فرنسا

سنتعرض في هذا المطلب إلى إلقاء الضوء على واجب الطاعة في فرنسا ففي عهد نابليون، كانت سمة الإدارة العامة هي المركزية الإدارية، إذ وجد الإمبراطور في ذلك التنظيم دواء ناجحا في علاج التفتت الإداري الذي كان سائدا من قبل، ولم يكن ذلك يمر بالطبع دون الحصول على امتيازات في جانب السلطة، وأصبح مبدأ الطاعة واجباً لا يقبل الجدل[1].

غير أن المفهوم الخاص للإمبراطور عن الطاعة في الوظيفة العامة لم يكن هو فكرة الطاعة المطلقة، فقد كتب إلى أحد عماله في سنة 1906 قائلاً: أن الطاعة في مجال الوظائف المدنية ليست طاعة عمياء، فهي تقبل إبداء الملاحظات من جانب المرء وسين مهما كان تدرج السلطات، ولا تقوم الطاعة المطلقة إلا بشأن العسكريين وحدهم[2].

ولكن هذا المفهوم الخاص للطاعة لم يكد ينال شيئاً من النظام المركزي الكامل الذي قام عليه حكم الإمبراطور، فلم تكن هناك قيود في ظل هذا النظام تحد من سلطة الرؤساء، ولم تكن هناك ضمانات لصالح الموظفين قبل تلك السلطات، بل أن الطاعة لم تكن مطلوبة وحدها، بل الولاء للنظام السياسي والطاعة للحكومة أيضاً.

وفي غضون القرن التاسع عشر تزايدت أعداد الموظفين، نتيجة لاتساع النشاط الإداري، ولما طرأ من تطورات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما كان له أثره على نظام الموظفين، وعلى واجب الطاعة الذي تهيأ بدوره للتغيير.[3]

---

1) راجع دافال، المرجع السابق، ص5.

2) Fougere, La fonction publique, Paris, 1966, p. 309.

3) د/عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص27 وما بعدها.

ففي مستهل هذا القرن صدرت تشريعات تنظيمية عديدة، حملت معها للموظفين كثيراً من الضمانات القانونية، وتزايد سلطان القاضي الإداري في رقابته على أعمال الإدارة، وصاحب كل ذلك نمو التنظيمات النقابية التي تتجه نحو الديمقراطية في الإدارة، وتهدف إلى تصفية دور الرؤساء، وكان من نتيجة ذلك أن صارت تلك القيود تؤثر على واجب الطاعة وتقيد مداه بعد أن كان طليقاً من كل قيد[1].

وفي النصف الأول من هذا القرن، وفي عهد حكومية فيشي، استعاد واجب الطاعة صلابته التي كان عليها في عهد نابليون، حيث صدر في 14 سبتمبر سنة 1941 قانون للموظفين، نص في مادته الثالثة عشرة على، «أن الموظفين على اختلاف درجاتهم يخضعون للنظام القائم على سلطة الرؤساء وعلى الطاعة والإخلاص لهم»، ونصت تلك المادة على أن الطاعة للرؤساء يجب أن تكون تامة، فإذا ما بدا لأحد المرءوسين أن الأوامر التي تلقاها تنطوي على مخالفة للقانون، أو أن تنفيذها يجلب أضراراً جسمية، فعليه أن يبدي وجهة نظره في ذلك إلى الرئيس، والذي إذا أصر بدوره على أمره فإن الطاعة تكون واجبة على المرءوس.

وفي ظل دستور سنة 1946 طرأت على النظام القانوني للوظيفة العامة بعض التطورات، تمثلت في منح الموظفين حريات وضمانات أكثر من ذي قبل، احتواها قانون الموظفين الصادر في 6 أكتوبر سنة 1946، وقد كان لذلك أثره على واجب الطاعة، حيث اختفى مبدأ الطاعة الآمرة من نصوصه والذي كان قد أقر به قانون سنة 1941، وورد النص على واجب الطاعة على النحو التالي:

مادة/١١: "كل موظف مهما كانت رتبته في التدرج الإداري يكون مسئولاً عن المهام التي يعهد بها إليها.

---

1) Piquemal; Op. Cit., P92, 93.

كما نصت المادة/ ١٢ على أن: "الموظف الذي يكلف بعمل ما يكون مسئولاً أمام رؤسائه عن السلطة المخولة لهذا الغرض، وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه، ولا يعفى من المسؤوليات الملقاة على عاتقه بسبب مسئولية مرءوسيه".

وفي سنة 1959 صدر تنظيم جديد للوظيفة العامة، احتواه أمر 4 فبراير سنة ١959 والذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم، ولكنه لم يخرج عما تضمنه قانون سنة 1946 في مادتيه الحادية عشرة والثانية عشرة بالنسبة لواجب الطاعة، سوى أنه قد جمع هاتين المادتين فصاغهما في مادة واحدة، وهي المادة التاسعة منه.

على أن أهم التطورات التي طرأت على واجب الطاعة، كانت في مجال الطاعة العسكرية إذ أحدثت اللائحة الصادرة في أول أكتوبر سنة ١966 بالدكريتو 66-749 ثورة تشريعية في هذا المجال[1]، حيث جوزت للمرءوسين رفض إطاعة أوامر الرؤساء غير المشروعة، بل وقررت المسئولية الجنائية للمرءوس الذي يطبع أمراً يرى هو عدم مشروعيته، ويعتبر هذا التطور في الواقع استجابة للنداءات المعاصرة التي تحبذ إدخال مبادئ الديمقراطية بين قوات الجيش[2].

وطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه تعد علي حد تعبير الأستاذة Catherine Robert الجوهر الذي يقوم عليه كل تنظيم إداري قائم علي التدرج الهرمي.[3]

---

1) أنظر أعمال المؤتمر الدولي للطاعة، سالف الذكر، ص156، 157، ومؤلف هيري، الوظيفة العسكرية، باريس، سنة ١٩٧٩.

- J. Herry, La fonction militaire, 1970, Paris.

- وجدير بالذكر أن هذه اللائحة قد طرأ عليها تعديل سنة ١٩٧٠، ولكنه أبقى على نصوصها المتعلقة بالطاعة.

2) راجع في ذلك تقرير مندوب ايطاليا لدى المؤتمر الدولي المنعقد سنة 1966 لدراسة موضوع:

- Action penale et action militaire. P. 9.

3) Catherine R.; De l'obéissance in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos, L.G.D.J. 1974. P.585.

ضرورة احترام هذا المبدأ تقتضي إذن عقاب الموظف تأديبياً عندما يرفض تنفيذ أوامر رئيسه، ولكن من هو الرئيس الذي تجب طاعته ؟ وهل هذه الطاعة مطلقة؟

فيما يتعلق بالرئيس الذي تجب طاعته، فلقد حدد القضاء الإداري الفرنسي بأن الطاعة تجب للرئيس الذي يعمل بالإدارة التي يرتبط فيها الموظف ومن ثم فلا يخضع لأوامر الرئيس الذي يدير مرفق آخر إلا إذا كان هذا الأخير يتمتع بتفويض وظيفي يعطيه سلطة في هذا الشأن[1].

نشير كذلك إلي أن الرئيس الإداري المباشر الذي يجب أن ينصاع مرؤوسه لأوامره عليه أيضا أن يخضع هو الأخير لأوامر رؤساؤه الذين يعلوه في السلم الوظيفي؛ في هذا المعنى أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن طاعة العاملين بإحدى المستشفيات لأمر رئيسهم المباشر بالمشاركة في أحد الاجتماعات – بعيداً عن مكان العمل – لا يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب حتى وإن كان هذا الأمر يتعارض مع أوامر مدير المستشفى[2].

وننوه إلي أن الموظف الذي ترك جهة عمله الأصلية ليلتحق بصفته مؤقتة بالعمل لدى جهة أخرى عليه أن ينصاع لأوامر رئيسه الإداري في الجهة التي يعمل لديها، هذا التحديد تظهر أهميته بالنسبة للموظفين الذين يعملون بمنظمة دولية، لأنه يعنى أن السلطة الأصلية التي كان يعمل لديها لا تستطيع أن تفوض عليه بعض الأوامر التي كانت تفرضها عليه من قبل.[3]

ولقد سار على ذلك النهج بعض الدول الغربية مثل ألمانيا الاتحادية[4] حيث نصت المادة/55 من قانون الموظفين في ألمانيا الاتحادية على واجب الطاعة بقولها: أن الموظف يلتزم بنصح ومعاونة رؤسائه، وعليه تنفيذ التعليمات التي

---

1) C.E. fr., 27 mai1994, comte, n° 139 – 887.
2) C.E. fr., 1-6 1994, CHS Barthélemy – Durand et autres, T, P.1013.
3) د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، بدون ناشر، 1999م، ص202،201 .
4) Koeing, la fonction publique en Allemagne, 1973, p30.31.
- Federale, 1973, Paris, p. 30 et 31.

تصدر عنهم، وأن يتبع التوجيهات العامة، ما لم تخالف نصا قانونيا يقضي صراحة بغير ذلك، فحينئذ لا تجب الطاعة على المرءوس.

كما نظمت المادة/56 مشكلة الطاعة للرؤساء بالنسبة للأوامر غير المشروعة، وسيرد تفصيل ذلك في الباب الثاني من القسم الثاني من هذا المؤلف.

وكذلك اليونان حيث نصت المادة/ 44 من قانون الموظفين الصادر سنة 1954 على واجب الطاعة للرؤساء، وذلك ما لم يساور المرءوس شكوك في عدم مشروعية الأوامر الرئاسية، فعليه حينئذ أن يعد تقريراً بملاحظاته يقوم بعرضه على رئيسه ولا يعفيه ذلك من الطاعة له دون انتظار للرد على اعتراضه[1].

وصفوة القول نود أن نؤكد أن المشرع الفرنسي قد نص في المادة رقم 28 من القانون رقم 83-634 الصادر في 13 يوليو سنة 1983 على أن كل موظف أيا كان وضعة الوظيفي يعد مسئولا عند تنفيذ ما يعهد له من مهام وعليه أن ينفذ أوامر وتوجيهات رؤسائه ولا يتحلل من تنفيذ ما يطلب منه إلا إذا اتسم الأمر بعدم المشروعية الظاهرة وكان من شأنه أن يضر بالمنفعة العامة إضرارا جسيماً.

في ضوء ذلك فإن الموظف لا يتحلل من مسئوليته إلا إذا توافر الشرطين المنصوص عليهما في المادة سالفة الذكر وهما عدم المشروعية الصارخة وكان من شأن تنفيذ هذا الأمر يترتب عليه الإضرار بالمصلحة العامة بصورة خطيرة.

هذا المسلك الذي أخذ به المشرع الفرنسي يعد في الحقيقة تجسيدا لما سبق وأن قرره مجلس الدولة في حكم[2] langueur من أن عدم تنفيذ الموظف لأمر رئيسه يكون مشروعاً عندما تكون عدم مشروعيته الأمر صارخة ومن شأنه أن

---

1) مشار إليه في مؤلف د/ أحمد فتحي سرور، أصول قانون العقوبات سنة ١٩٧١، ص243.

2) C.E. 10 Novembre 1944-langneur:R288, D.1945.87 cl. Chenot, JCP 1945. II.2853 note chaînon, S.1945.III.18.voir dans le même sens,

- CE 27 mai 1949-arasse: R249;3 mai 1961-pouzelgues: R280,Aida 1961-363; 4 janvier 1964 deux arrêt: charlet et lemonier et autres: R 1,Aida 1964.447,RDP1964.453 note Waline; 2 novembre 1966-Dessendier: R580;3novembre 1967-fremont:R840. Aida 1968. 411; 30 October 1968-panama: R538.

يضر بمصلحة عامة إضراراً جسيما في حالة تنفيذه[1] وهذا يعني أن من واجب الموظف ألا ينفذ الأمر الصادر من رئيسه متى أجتمع الشرطين معاً.

فتوافر أحد الشرطين فقط لا يبرر للمرؤوس عدم تنفيذ أمر رئيسه، كما نشير أيضا إلي أن تنفيذ الموظف للأمر بالرغم من توافر الشرطين السالف الإشارة إليهما من شأنه أن يعرضه لعقاب تأديبي.

فتوافر أحد الشرطين فقط لا يبرر للمرؤوس عدم تنفيذ أمر رئيسه، كما نشير أيضا إلي أن تنفيذ الموظف للأمر بالرغم من توافر الشرطين السالف الإشارة إليهما من شأنه أن يعرضه لعقاب تأديبي.[2]

خروج الموظف على أخلاقيات الوظيفة:

مما لاشك فيه أن ممارسة الوظيفة العامة تقتضي من الموظف أن يحافظ، إلى جانب التزامه بأداء العمل وطاعة رؤسائه، على ما يطلق عليه الفقهاء الفرنسيين أخلاقيات الوظيفة العامة.

وهذا يعني ألا يقوم العامل بتنفيذ ما يطلب منه فقط وإنما ملزم أن يخلص في أداءه، وهذا الإخلاص يقتضي منه أن يمتنع عن ممارسة عمله بطريقة لا تتفق والاحترام الواجب للوظيفة.

---

1) Cherigny (B.):Ordre illégal et devoir de Dessertissage dans le contentieux disciplinaire de la function publique civile, RDP 1975.867. Voir encore lindon (R.). L'obéissance hiérarchique comporte t-elle des limites et lesquelles. RA 1954.159.
- Desmons (E.): LE droit de résistance du fonctionnaire, Droit 1992.101. A propos des militaires et maréchal soult de la "soumission de tous les instants",consulter notamment: Boulanger (F.): L'ordre supérieur militaires et la responsabilité du subordonne au regard du règlement de discipline générale du 1 er octobre 1966.JCP 1967 numéro 2089.

2) د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص222.

في هذا الشأن حظر المشرع الفرنسي على سبيل المثال، على كل من الأطباء، وأطباء الأسنان، وكذلك القابلات أن يمارسوا عمل يتعارض وأخلاقيات وظيفتهم[1].

نفس الوضع بالنسبة للصيادلة حيث حظر عليهم القانون التربح بطريقة تتعارض وأخلاقيات المهنة[2] وألا يحاولوا جذب العملاء بطريقة لا تتفق مع كرامة الوظيفة[3].

احترام الموظف لأخلاقيات وظيفته يقتضي منه حسن التعامل مع الجمهور وهو ما يؤكد عليه المشرع دائماً، في هذا الخصوص تنص المادة الثانية من قانون ممارسة مهنة الطب في فرنسا – على سبيل المثال – على ضرورة أن يمارس الطبيب مهنته بما لا يتعارض والاحترام الواجب للمريض، هذا الالتزام يجب أن يراعى أيضاً من قبل القابلات[4] كما تم التأكيد عليه كذلك من جانب المشرع الفرنسي بالنسبة للأطباء البيطريين كذلك[5].

علاوة على ذلك أكد القضاء على أن احترام أخلاقيات المهنة يفرض على الأطباء الاعتناء بمرضاهم عناية تتفق واحترام آدميتهم، فالطبيب الذي يعالج

---

1) Article 33 du décret n° 79 – 506 précité du 28 juin 1979 (M.); article 3 du décret n° 67 – 671 du 22 juillet 1967 précité (C-D), article 22 du décret n° 91 – 779 du 8 août 1991 précité (S.F.).
2) Article R 5015 – 8 du code de la santé publique.
3) Article R. 5015 – 26 du code de la sante publique. Les pratiques commerciales sont particulièrement prohibées par les textes régissant les différentes professions. Par example, les procèdes directs ou indirects de réclame et de publicité sont interdits. Voir aussi: CE 29 janvier 1959 – Hay: R 81, AJDA 1959. I. 72; 18 novembre 1966 – chabaud: R 611.
4) Article 27 du décret n° 91 – 779 du 8 août 1991 portant code de déontologie des sages – femmes (JO du 14 août p.10765).
5) Article 2 du décret n° 92 – 157 du 19 février 1992 précité.

مريضه بطريقة تظهر عدم مبالاته يرتكب خطأ تأديبياً[1]، نفس الوضع بالنسبة للطبيب الذي يستغل سذاجة مريضه[2]، أو الذي يسجل دواء لا ينفق والحالة المرضية للمريض[3]؛ في نفس الاتجاه أكد مجلس الدولة الفرنسي على شرعية العقوبة الموقعة على الطبيب النفسي الذي كتب تقرير عن الحالة المرضية التي يعاني منها المريض دون أن يوقع الكشف الطبي عليه[4].

نشير أيضاً إلى أن ضرورة احترام أخلاقيات الوظيفية يقتضى من الموظف أن يتعاون مع زملائه بطريقة من شأنها أن تؤدي إلى حسن سير العمل وهذا يعني أن يمتنع العامل عن وضع العراقيل التي من شأنها أن تعوق أداء زملائهم لواجباتهم، كما عليه أن يمد يد العون لهم بالنصح والإرشاد وكذا تقديم المعلومات التي قد تفيد في هذا الشأن.

المطلب الثاني
واجب الطاعة في مصر
في قانون العاملين بالدولة والقطاع العام

بإمعان النظر على مراحل تطور التشريع المصري في هذا الصدد نجد أن قانون الموظفين الرقيم 210 لسنة 1951 نصاً علي واجب الطاعة حتى ولو بطريقة ضمنية، وكل ما أتي به في هذا الشأن هو نص عام يؤثم الخروج علي مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة م8 ؛ ثم طرأ تعديل تشريعي بعد ذلك بالقانون

---

1) C.E 6 juillet 1951 – Rouanet: R 397; 22 avill. 1958 Burek jian: r 227; 25 juin 1958 – castanet: R 387; 19 Octobre 1979 – Darlet: R 380; 8 mars 1972 -
2) Mihaud: AJDA 1993, chronique générale de jurisprudence administrative français Mangue (C.) et Touvet (L,) P.530 et 579; ICP 1993. 11221333 note Gonod (P.); Le Breton (G): le droit. Ls médecine et la mort (A propos de l'arret du conseil 2 juillet 1993 – Milhausd, D. 1994.352.
3) CE 2 flevier 1957 – jockel: R 82 (M); 24 juillet 1987 – frantz: RDSS 1983.30 obs. Dubouis (L.).
4) C.E. 5 juillet 1986 Guiller: R 222.

73 لسنة 1957 أضاف إلى نصوص القانون المذكور المادة/ 94 مكرر، والتي أوردت تنظيماً للمسئولية عن تنفيذ أوامر الرؤساء فقررت أنه: "لا يعفى الموظف من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الآمرة.

وهكذا تضمنت المادة الجديدة اعترافا ضمنيا بواجب الطامة للرؤساء وإن أوردته في صدد تنظيم قواعد المسئولية التأديبية للموظفين.[1]

ولم يكتب لواجب الطاعة أن يسجل في نصوص صريحة في قوانين العاملين إلا حين صدر قانون العاملين بالدولة رقم 46 لسنة 1964[2] فأقره وأبرزه كواجب متميز من واجبات الوظيفة العامة، فنص في المادة/ 53 على أنه "يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه... أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه".

كما نصت الفقرة الثانية من المادة/59 على عدم إعفاء العامل من العقوبة استنادا إلى أمر رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه، بالرغم من تنبيهه كتابه إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر.

---

1) د/عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص36 وما بعدها.

2) وبالنسبة للعاملين في القطاع العام، فقد ورد القانون 11 لسنة ١٩٧١ ولم يحوي نصاً مباشراً على واجب الطاعة، وإن كان قد أشار إليه بطريقة ضمنية في المادة/46 والتي نظمت، خلود الإعفاء من المسئولية استناداً إلى أمر الرئيس؛ ثم جاء القانون 48 لسنة ١٩٧٨ فتدارك هذا النقم، ونص على واجب الطاعة (أسوة بقانون العاملين في الدولة رقم 47 لسنة ١٩٧٨) في المادة ٧٨/ ٨.

وعلى منوال هذا القانون، ورد القانون رقم 58 بسنة ١٩٧١ بشأن العاملين في الدولة حيث نص على واجب الطاعة في المادة 4/52، كما اشتمل على تنظيم بالإعفاء من العقوبة التأديبية، استناداً إلى الأمر الرئاسي في المادة 2/55 منه.

ثم صدر أخيراً القانون رقم 47 لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين في الدولة والقانون 48 لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين في القطاع العام فنص كلاهما على واجب الطاعة في صياغة مماثلة لنصوص القانونين الأخيرين، فاحتوته المادة 8/76 من قانون العاملين المدنيين بالدولة بقولها «... أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، وكذلك بالنسبة للعاملين في القطاع العام في المادة ٧٨/ ٨ بقولها «... أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها».

وقد تضمنت بعض التشريعات الخاصة النص على واجب الطاعة، ومثال ذلك القانون 49 لسنة ١٩٧٨ الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم 109 لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة، وكذلك القانون رقم 88 لسنة 1978 في شأن الحمد والمشايخ، حيث نصت المادة/ ١٧ من نصوصه على التزام العمدة أو شيخ البلدة بمراعاة أحكام القوانين واللوائح وإتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة؛ على أنه يلاحظ أنه إذا كانت قوانين العاملين قد تباطأت عن إبراز واجب الطاعة في نصوصها فإن كلاً من قانون العقوبات والقانون المدني كانا أسبق في هذا المجال، حيث تضمنت نصوصها واجب الطاعة في نصوص صريحة في صدد تنظيم قواعد المسئولية وأثر الأمر الرئاسي عليها، وقد ورد ذلك في المادة/63 من قانون العقوبات، والمادة/ ١٩٧ من القانون المدني.

هذا عن جانب التشريع، أما عن جانب القضاء فقد حفلت أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ باكورة أحكامها بواجب الطاعة باعتباره واجبا وظيفيا يترتب

علـى مخالفتـه قيـام المسـئولية التأديبيـة[1] فقـررت بشـأنه فـي حكمهـا المـؤرخ 1963/11/30؛ "إن من أهم واجبات الوظيفة أن يصدع الموظف بالأمر المصادر إليه من رئيسه وأن ينفذه فور إبلاغه بلا عقبه".

كما أصلته وتوجته في حكمها المؤرخ ١٩٩٠/6/5 فقالت عنه ... "وفي مقدمة الواجبات التي يتعين على الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء".

والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكاً في العمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة على مواجهته وحل مشاكله،... فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمى، والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد... وتقضى طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه من أوامر وقرارات احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرءوس...".[2]

ونستطيع القول مع جانب من الفقه[3] بأن قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة ١٩٧٨ قد نص على واجب الطاعة في المادة8/76، وقد وردت صياغة النص الذي قنن هذا الواجب كما يلي:

"ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها".

---

1) أنظر على سبيل المثال حكمها في 1955/11/5 السنة 1، ص54، 1985/1/25 السنة 3، ص630.
- بينما يلاحظ أن هذا الاتجاه التأصيلي قد خلت منه أحكام محكمة القضاء الإداري.
2) حكم سابق١، ص1445.
3) د/عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص38 وما بعدها.

ونلاحظ أن هذه النصوص قد أوردت في متنها الآتي:

أولاً: أن عبارة النص قد وردت خالية من ذكر «الرئيس» صاحب الحق في إصدار الأوامر، وكان على المشرع أن يسند هذه الأوامر إليه في النص، بدلاً من التعميم الذي يلوح من عبارته.

ثانياً: استخدم المشرع كلمة «ينفذ» للتعبير عن الطاعة، وهذه الكلمة بعيدة عن الدقة في مقام التعبير عن هذا الواجب. فهي لا تتضمن بداءة أن يكون هناك أمر سابق وهو الفرض بالنسبة لواجب الطاعة؛ فقد يضع شخص خطة لنفسه، ويقوم بتنفيذها هو، وهنا يكون التعبير دقيقاً بكلمة ينفذ، بينما كلمة «الطاعة» لا تكون إلا التزاماً بأمر سابق يتضمن إلزاماً من الغير بعمل ما، ومن ثم فأننا نرى أنه كان من الأوفق أن يستخدم المشرع كلمته «يطيع» بدلاً من كلمة ينفذ.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن كلمة «يطيع» أوفى ببيان المقصود من هذا الواجب، إذ هي تتضمن إعلاماً للموظف، باتصال هذا الواجب بالأمانة الوظيفية ومبادئ الأخلاق، فالامتثال لأوامر الرؤساء لا يقتصر على مجرد التنفيذ للأوامر والتطابق معها، وإنما يتسم هذا الخضوع بالإخلاص والأمانة التي تعجز معه كلمة التنفيذ عن بلوغها؛ لدرجة أن واجب الطاعة للرؤساء كان يسمى في التشريعات القديمة واجب الإخلاص والطاعة.

ولقد استخدم المشرع المصري لفظ الطاعة في مقام التعبير عن هذا الواجب في نصوص قانون العقوبات والقانون المدني، وذلك حين أراد أن ينظم قواعد الإعفاء من المسئولية " المترتبة على طاعة أوامر الرؤساء كما أسلفنا، وقد ورد استخدام هذا اللفظ بكثرة في نصوص قانون الأحكام العسكرية.

ونخلص من ذلك إلى أن الصيانة الحالية تعوزها الدقة في التعبير ونرى أن يستبدلها المشرع بالصيغة التالية «أن يطيع أوامر الرؤساء بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها».

ثالثاً : فإن هذا النص قد ورد قاصرا، حيث قصر واجب الطاعة على ما يكون قد ورد في القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، فقد فات المشرع أن ينص على أوامر الرؤساء أصحاب السلطة الرئاسية، وهم الذين يصدرون أوامر

متنوعة وهم قادة الحياة الإدارية وعقولها المفكرة، ويصدرون كل يوم أوامر رئاسية تكاد أن تطغى على اللوائح والنظم المعمول بها، إن لم تطغى على نصوص القانون نفسها.

وصفوة القول بالنسبة للمشروع المصري نؤكد على أنه قد نص في المادة 2/80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر في سنة 1978 على أن " يعفى العامل من الجزاء إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذ الأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلي المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده"، وكذلك ما تلاها من تعديلات.

يتضح من هذا النص أن المشرع المصري قد حرص على التأكيد على ضرورة أن يراعى الموظف تطبيق القانون وإلزامه بعدم تنفيذ الأمر غير المشروع إلا بعد تنبيه الرئيس إلى عدم المشروعية وتطلب لإعفاء مسؤولية منفذ الأمر أي المرؤوس أن يكون هذا التنبيه كتابة فلا يعفيه من المسؤولية أن يلفت نظر الرئيس إلى مخالفة الأمر الصادر منه لنصوص القانون متى كان هذا التنبيه قد تم بصورة شفهية.

هذا المسلك الذي تبناه المشرع المصري يعد وفقا لنظرية أفضل من المسلك الذي سلكه نظيره الفرنسي.

هذا الأخير قد اشترط لإعفاء مسؤولية التعامل عن عدم تنفيذ أمر رئيسه ضرورة تنفيذ هذا الأمر بعدم المشروعية الصادر وأن يترتب على تنفيذه الأضرار بمصلحة عامة إضراراً جسيماً وهذا يعنى أن تقدير أمر جسامة المخالفة وكذا جسامة الضرر يخضع دائما لتقدير القاضي وهو ما يعنى تعرض المرؤوس للمسئولية إذا قدر عدم توافر هذين الشرطين أو أحداهما، أو إذا قدر عدم تنفيذ الأمر وذلك لتوافر الشرطين وفقا لوجهة نظره ثم يرى القضاء عدم صحة ما ذهب إليه المرؤوس، هذا فضلا عن أن ضرورة لفت الرئيس كتابة إلى عدم المشروعية واشتراط أن يصدر أمر كتابي يؤكد فيه على ضرورة تنفيذ أمره وذلك على مسئوليته من شأنه أن يحمل الرئيس على عدم الإصرار على تنفيذ أمره

وذلك على مسئوليته من شأنه أن يحمل الرئيس على عدم الإصرار على تنفيذ أمره غير المشروع.[1]

المطلب الثالث

الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا ومصر

الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا:

لقد احتدم الخلاف على مصراعيه بين الفقهاء على مدى واجب الطاعة من عدمه بين الرئيس والمرؤوس فمنهم من قضي نحبه في الدفاع عن أن الموظف العام لا يلتزم بثمة طاعة ما نحو الرئيس حيث أنه لا يدين بالطاعة إلا للقانون وحده دون سواه، وأن السلطة الرئاسية لا يمكن لها أن تمارس نشاطها إلا وفقاً لسيادة الدستور والقانون واللوائح المبادئ الأساسية للشرعية التي تحكم النشاط الإداري، وأن الالتزام بطاعة الرؤساء هو ما يدور في فلك تحقيق القانون وسيادته، وأن دور الرئيس في إصدار توجيهاته إلى موظفيه يجب ألا ينفك عن سيادة القانون وهذا هو جوهر النظرية فيما قرره فقهاء هذا الجانب الفكري وعلى رأسهم العميد Duguit.

1) نظرية Duguit:[2]

لقد تزعم العميد Duguit هذه النظرية معبراً عن رأيه في امتناع وجود واجب مستقل يسمى واجب الطاعة للرؤساء يختلف عن طاعة القانون، ودعواه في ذلك أنه يستبعد أن يكون هناك التزام قانونى بمقتضاه تذعن إرادة فردية إلى أوامر صادرة من إرادة فردية أخرى.

---

1) د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص224.

2) راجع في عرض نظريته مؤلفاته الآتية:

- Duguit, (1) Etudes de droit public Tome II. l'Etat. Les Gouvernement, et les agents, 1903 P. 619 et s. (2) Traite de droit constiutionnel ler ed. P. 229 et 230, 2ed, P. 285 - 290 3ed P. 308 et S.

- دراسات القانون العام، الجزء الثاني، الدولة، الحكومة، والوظيفة سنة ١٩٠٣ ص ١١٩ وما بعدها، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، ص٢٢٩، ٢٣٠، الطبعة الثانية ص٢٨٠ - ٢٩٠، الطبعة الثالثة ص٣٠٨ وما بعدها.

فالالتزام بالطاعة إنما يتمثل في النهاية بالالتزام بتطبيق القانون، هذا القانون هو قانون الوظيفة العامة، ثم يستطرد في هذا المقام بإجراء تفرقة بين التصرفات القانونية للإدارة وبين الأعمال المادية لها.

فإذا كنا بصدد تصرفات قانونية ولم يتجاوز موضوع الأمر الذي أصدره الرئيس الاختصاص القانوني المعهود به، فإن الموظف حين يقوم بطاعة هذا الأمر يكون منفذا للقانون، أما إذا تجاوز الأمر اختصاص الرئيس الذي حدده له القانون فإن الخضوع الرئاسي ينتهي بالضرورة، لأنه لا يمكن إجبار المرءوس على تنفيذ ذلك الأمر المخالف للقانون، ومن ثم فلا مجال المباشرة السلطة الرئاسية وينتفي بالتالي واجب الطاعة للرئيس.

ويؤيد رأيه بقوله بأن المحافظ مثلا يلتزم قانونا - بل ومن طبيعة عمله - أن يتخذ من جانبه إجراءات الضبط الإداري التي يشير بها الوزير عليه، ولكنه لا يجبر على اتخاذ قرارات غير قانونية على الرغم من صدور أوامر رئاسية من الوزير المختص تأمره باتخاذها.

هذا عن التصرفات القانونية، أما بشأن الأعمال المادية التي يجريها الموظفون، فلا يثبت للرؤساء بشأنها أي اختصاص، وبالتالي فلا يثور الحديث عن واجب الطاعة؛ فالموظف في مباشرته لها يكون مقيدا باحترام القانون، والذي يتمثل في الالتزام بالغرض الذي أنشئ المرفق من أجله؛ فلو فرض تدور أوامر إليه من رؤسائه بإجراء عمل مادى مخالف للقانون، فإن الموظف يكون مسئولا وحده عن ذلك التصرف غير المشروع، والذي يتمثل في الانحراف عن النشاط المخالف للأهداف المحددة للمرفق.

كل هذا عن الطاعة في نطاق الوظائف المدنية؛ أما عن الطاعة للرؤساء في نطاق النظم والوظائف العسكرية؛ فان الفقيه الكبير على خلاف نظرته السابقة

تماماً، قد أعترف بواجب الطاعة للرؤساء في الجيش، كواجب مستقل متميز، بل إنه ذهب إلى حد اعتناق مذهب الطاعة العمياء وبالتالي الإذعان للأوامر الرئاسية ولو كانت غير مشروعة[1].

وفي إيجاز شديد فان نظرية ديجي ليست إلا انعكاساً للمبدأ الدستوري العريض، مبدأ سيادة القانون وحده باعتباره تعبيراً عن الإرادة الشعبية، ثم سماحة بتسرب هذا المبدأ إلى ميدان الوظيفة العامة[2].

2) نظرية "Carrè de Malberg":[3]

ويأتي هذا الفقيه بدوره ليتفق مع ديجي في إنكار وجود واجب الطاعة للرؤساء، وذلك بإحيائه فكرة المسئولية الشخصية للموظف المرءوس، وانتفاء وجود تأثير للأمر الرئاسي على تلك المسئولية .. ولكنه كان أقل عنفاً من ديجي، فهو يقول بوجود واجب الطاعة ولكنه ينسبه إلى القانون، بحيث لا يكون له وجود ذاتى خاص.

فهو يقول بأن السلطة الرئاسية ليست إلا مظهراً لتنفيذ القوانين، وبالتالي فأوامر الرؤساء لا يمكن أن تتخذ إلا بشأن الأعمال والتصرفات التي تكون قانونية أصلاً ومن اختصاص الرئيس حسبما عهد إليه القانون، وعليه فان دور الجهة الرئاسية بعد ملغياً وينتفي بالتالي واجب الطاعة إذا لم نكن بصدد قانون نعكف على تنفيذه.

---

1) Léon Duguit: Traité de droit constitiutionnel, 3e éd, T.I., p. 629.
- وقد أجرى Léon Duguit تفرقة أخرى تلبية بين العاملين في مجال الوظيفة العسكرية، ميز فيها بين علاقتهم بالسلطات المدنية ثم علاقتهم ببعضهم، وسنعود ثانية لهذه الجزئية عند بحث واجب الطاعة بالنسبة للعسكريين.

2) بوجرا، المرجع السابق، ص٢٩.

3) Carré De Malberg: Contribution à la théoire generale de L'Etat, Paris, 1920, P.516-523.

ويضيف بأن الضرورات العملية التي تحتم وحدة العمل الإداري وتناسقه تضاف إلى الفكرة السابقة وتتآلف معها، ويدعم رأيه بالاستشهاد ببعض نصوص قانون العقوبات الفرنسي الواردة صدد المسئولية الجنائية وهي المواد 114، 184، 190 عقوبات؛ تلك المواد التي تعفي المرءوسين من العقاب إذا كان ما بدر من المرءوسين من خطأ راجع إلى أمر صادر إليه من رئيسه، ويقول ذلك الفقيه بأن المرءوس استناداً إلى تلك النصوص يكون أصلاً في حل من طاعة الرؤساء؛ فلا يجبر على تنفيذ أوامر تدخله بداءة في دائرة المسئولية الجنائية؛ إذ هو في مكنته أن يكف عن نفسه بأس الوقوع في دائرتها بعدم الخضوع لتلك الأوامر أصلاً.

3) نظرية Georgin:[1]

يقوم رأى هذا الفقيه على أنه فيما مضى كان دور القانون محدوداً وأضيق مجالاً، في الوقت الذي كانت فيه الإدارة تتمتع بسلطات كبيرة وتملك صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات، وكان الموظفون آنذاك ينقسمون إلى فئتين الأولى وهم فئة الرؤساء وهم العقول الإدارية "Cerveaux administratifs" بينما هم أياد للتنفيذ والطاعة، وهم غالبية الموظفين وكانت القيمة المهنية للموظف العام تتحدد وفقاً لكفاءته في اتخاذ القرار إن كان رئيساً - أو مدى نشاطه في الطاعة وتنفيذ القرارات إن كان مرءوساً؛ كما كانت ترقيته تتم وفقا لهذه الأسس أيضاً.

ولكن في العصر الحديث فان الأمر يختلف عما كان عليه من ذي قبل؛ إذ تبوأ التشريع مكانة هامة نصار المشرع يطرق كافة المجالات، وفي مقدوره أن يملي غالبية القرارات، وأصبح في وسع الموظف أن يقوم بالامتثال دون تدخل من جانب الرؤساء وخاصة إذا ازداد إتقانه لعمله، ونتيجة لذلك، ينتفي واجب الطاعة

---

1) جورجان، المرجع السابق ص٢٩٩ وما بعدها.

للرؤساء والذين يصير دورهم مقصور فقط على نظر بعض المسائل التبعية أو حل بعض المشكلات النادرة.

فمفهوم الطاعة في نظر هذا الفقيه قد طرأ عليه تحول هام في العصر الحديث بحيث أصبح يعنى التزام الموظف بالقيام بأعمال وظيفته طبقا للقوانين واللوائح. وتنحصر سلطة الرئيس في السهر على رقابة تصرفات مرءوسيه، وما إذا كانت مطابقة للقانون أم مخالفة له[1]؛ فلم يعد جوهر العلاقة الرئاسية يقوم على الطاعة وبالمعنى الصارم الذي كان لها من قبل.

ويضيف هذا الفقيه بأن المفهوم الجديد للطاعة من شأنه أن يقودنا إلى الارتقاء بالقانون، لأننا سنخضع الموظفين لقواعد عامة محددة سلفاً بدلاً من الإذعان لقرارات رئاسية خاضعة للظروف المختلفة، كما أننا سنستبدل الإرادة العامة بالإرادة الفردية؛ أي إرادة المشرع بإرادة الرئيس.

نقد النظرية:

تتفق هذه النظرية في عمومها مع روح القانون، الأنجلو سكسوني، ذلك القانون الذي يقوم على مبدأ المسئولية الشخصية للموظف كأصل عام ويتأسس على مبدأ سمو القانون وحده la supermatie de la loi، ففي إنجلترا مثلاً المبدأ المقرر فيها أن التاج لا يخطئ، وأن ما أراده الملك هو ما أراده القانون، وما يأمر به الملك أو تابعوه من الموظفين يعتبر قانوناً، ونتيجة لذلك فان الدولة لا تسأل عن

---

1) المرجع السابق، ص302 حيث يقول:

- "Le devoir d'obéissance" du fonctionnaire moderne se raméne surtout à l'obligation de remplir sa fonction comformement à la loi et aux reglements, et que le droit de commandment du supérieur ne trouve plus guére à s'exercer que pour veiller àce que l'inférieur remplisse bien sa fonction comformément à la loi BARTHEIEMY, L;influence d'ordre hierarchique sur la responsabilité des agents, R.D.P. 1914 P. 517 ET 523 TES.
- Dénis Levy: La responsabilité de la puissance publique et des ses agents en Engletterre, Paris, 1909.

الأضرار التي قد يسببها الموظفون للغير، بينما تقوم مسئولية الموظف شخصياً ويؤدي التعويض من ماله الخاص.[1]

ومن ناحية أخرى فإن هذه النظرية تفيد في إيجاد وسيلة فنية لقمع التحكم الذي قد يبدو من جانب بعض الموظفين. بتأكيدها ليس فقط مسئولية الرئيس الذي يصدر الأمر، وإنما من يقوم كذلك بجعله موضع التنفيذ.

بيد أن هذه النظرية على الرغم من وجاهتها الظاهرة، فقد تعرضت لكثير من الانتقادات تتمثل في الآتي:

1) أن القانون لا ينظم كل الأمور والمهام وسواء كان ذلك من محسن السياسة التشريعية، أم هو أمر لا طاقة للتشريع به، فيوجد من الشئون ما هو مهن تجوز بالضرورة للمجال التقديري لسلطة الرؤساء، فهم يتولون ملء الفراغ التشريعي الذي يضيق به المشرع ذرعاً، ولا تكون السلطة الرئاسية هنا متحدثة باسم القانون بل باسمها، فهي تقود المرءوسين في ممارسة السلطة التقديرية وهنا يظهر واجب الطاعة للرؤساء بالضرورة كواجب، متميز.

2) القول بنفي الطاعة للرؤساء يجر إلى الفوضى داخل الإدارة، وقد أدلى بهذا الاتهام العميد فوريو بارتلمى[2] مع غيرهم من رجال الفقه قائلين أن النظرية وهي تحتم أعلاء أمر القانون وحده مع إهمال دور الرؤساء، تتناسى أن القانون ذاته تكتنفه صعوبات في تطبيقه. منها أنه لا يتسم بالإلزام إلا إذا كان مطابقا بدوره للمبادئ الدستورية العليا وهو أمر يتعذر ضبطه.

3) أن سيادة القانون وصدارته على أوامر الرؤساء، هو أمر مسلم به وليس مجالا للجدل، ولكن المشكلة التي نحن بصددها تتعلق بموضوع آخر هو المسئولية الشخصية للموظف، وهذه المشكلة يمكن حلها بسهولة في إطار القول بوجود

---

1) بارتلمي، أثر الأمر الرئاسي على مسئولية الموظفين، ص517، 523، وما بعدها.

2) راجع مقاله Les idées de M; Duguit, Recueil de legislation de Toulouse 1911 P., 1 - 40. ومقال بارتلمى، سالف الذكر، ص٤٩٣.

واجب الطاعة، حيث تتكفل الأوامر الرئاسية بتحديد أهداف المرفق العام ويلتزم الموظفون بتنفيذها، ومن ثم فإنهم يتحملون الحساب عنها في مباشرتهم لذلك التنفيذ.[1]

4) أما عن دور الرئيس، فهو يقوم بدور الوسيط بين القانون والمرؤوس. حيث يبلغ الأخير ما يأمر به القانون أو ينهى عنه، لأن المرءوس غير ملزم بالاشتراك في الجريدة الرسمية التي تتيح له العلم بالقانون، والتدرج الرئاسي أمر ضرورى داخل الإدارة ومن خلاله ينشأ واجب الطاعة[2]، وما لا ريب فيه أن الساعة تتوقف تماما عن العمل إذا اعتبر كل ترس فيها أنه قادر وحده على تشغيلها دون الآخر».[3]

أما الاتجاه الأخر من الفقه الفرنسي فلقد تزعمه جمهور الفقهاء[4] وعلى رأسهم العميد هوريو[5] يذهب فقه القانون الإداري والدستوري في جملته على

---

1) راجع كوتين، الأمر الرئاسي، ومسئولية الموظفين العمومية رسالة 1961، ص٣٠.
- Cottin, Lé Ordre hierarchique et la responsabilite des agents Publics. Th. Rennies,1914 - P. 30
3) Wiener, Recherches sur le pouvoir reglementaire des Ministres. Paris, 1971. P. 97 et 98.
2) تعبير منقول عن Conner مشار إليه في مقال شيرينى، سالف الذكر، ص 873 .
3) الوجيز في القانون الإداري طبعات متعددة، الطبعة التاسعة والحادية عشر ص٢٢٢ وما بعدها، والطبعة الثانية عشرة ص٧٧ وما بعدها.
- M. Hauriou, precis de droit dadministratif, diverses éditions 9 et II, p. 322 ET S. ED 12 P. 77 et s. De l'utorité juridique du pouvoir politique, appendice aux principes du droit public, 2e edit, P, 299 et s
4) بوجرا، المرجع سالف الذكر، بلانتي، المرجع السابق، ص 446 وما بعدها وبيكمال المرجع السابق ص٧٩ وما بعدها.
- كوين، المرجع السالف ص43. وقد أورد المرجع الأخير ما يلي من رجال الفقه، خاصة الفقهاء القدامى:
- Lacanal, de la responsabilite de fonctionnaires publics envers les particuliers (Revue générale d'administration, 1884, P. 32).
- Jos. Willems, Essai sur la responsabilite édictée par les articles 1382, 1386 du C.c. (Revue générale du droit 1895.

خلاف أصحاب الاتجاه السابق، إلى أن طاعة الرؤساء تعتبر واجبا مستقلا عن واجب طاعة القانون يثقل كاهل الموظف العام بصفة خاصة.

وقد تولى العميد «هوريو» زعماء هذا الاتجاه، حيث أكد أن الموظف العام لا يؤدى عمله وفقا للالتزام بطاعة القانون فحسب وإنما تأسيساً على أهمية الطاعة لأوامر الرؤساء فهي تعتبر واجبا عليه، لأنهم يقومون بالوساطة بينه وبين القانون[1].

وهذا الاتجاه سبق لنا أن عرضنا بعض أسانيده ونحن بصدد انتقاد أصحاب الاتجاه المعارض لواجب الطاعة، ونضيف إلى ذلك ما يلي:

أولاً: أن واجب الطاعة إنما تمليه طبيعة النظام الوظيفي، وتفرضه القوانين ذاتها، والتي توجب على السلطة الرئاسية إصدار تنظيماتها وتشريعاتها الداخلية في الإدارة، فلا يزال هناك دور فعال للهيئات الإدارية لكي تتصرف وحدها بعيدا عن سلطان الهيئة التشريعية.

فمما يتجافى مع الواقع، أن يقال بأن الموظف إنما يباشر عمله تحت وطأة أعداد القوانين الهائلة المتراكمة، وأن الرئيس يسبح بدوره في هذا الفلك، لأن السلطة الإدارية تقوم بمهمة خطيرة لها أصولها وقواعدها وهي تنفيذ القوانين، وتلك المهمة ليس مدلولها قاصرا على مجرد إتباع القانون، بل هي تذهب أحياناً إلى حد أحداث، تكملة في النصوص القائمة[2]، وسد ثغرات فات على المشرع تداركها.

- Bluntscilt, théorie générale de L'Etat, P478. Michoud, théorie de la personnalité morale 1906,
- Esmein, elements de droit constitutionnel, 5e édit 1909, P. 37. les procedés d'elaboration du droit postif, 1910 P. 51. LARNAUDES, les méthodes juridiques, 1910 p. 13, Salbilles, la personnalité Juridique, 1910, p. 547 et S.

1) هوريو، القانون الإداري سنة ٣٧، ص٧٧.

1) هوريو، القانون الإداري سنة ٢٧، ص50.

ثانياً: العمل الإداري هو بطبيعته أكثر مرونة وأسرع تطوراً، بسبب ما يطرأ على الحياة من تغير مستمر، وهناك حقيقة هامة يجب التنبيه إليها، وهو أنه لا يوجد تطابق تام بين الحياة القانونية لبلد ما والحياة العامة لهذا البلد، والتي تتغير يوما بعد يوم ولا تسعف القوانين في سد الثغرات التي تظهر بين القانون الكائن والواقع المتطور، فتتكفل الهيئات الإدارية بذلك الدور، بتدخلها عن طريق الأوامر والتعليمات التي توجهها إلى الموظفين، والتي ترتكز على وجوب الطاعة لها[1].

ثالثاً: أن القاعدة القانونية قد يشوبها الغموض منذ نشأتها أو قد تعجز عن تحديد المهام بصورة واضحة، الأمر الذي يتحتم معه على السلطات الرئاسية الاجتهاد في تفسيرها، وإلزام المرءوسين بهذا التفسير وهو ما يتطلب فرض الطاعة عليهم.

ونرى مع أصحاب الاتجاه الغالب، أن طاعة أوامر الرؤساء إنما هي واجب متميز عن واجب طاعة القانون الذي يلزم المواطنين بصفة عامة؛ بل أن ديجى نفسه وهو الذي تولى زعامة الفريق المنكر لواجب الطاعة، لم يستطع أن يخفى تنوره عن وجود واجب الطاعة فعلا، فهو يقول بأن الأشياء في ظاهرها تبدو كما لو كان هناك التزام مباشر على الموظف بطاعة أوامر رئيسه.[2]

ولذلك فقد كان غريباً ومثار انتقاد من الفقه تلك التفرقة التي قال بها ديجى بين المدنيين والعسكريين في صدد الطاعة، حيث أقر هذا الواجب على عاتق الأخيرين وحدهم دون الموظفين المدنيين.

---

2) بوجرا، المرجع السابق، ص35.

3) Léon Duguit: Op. Cit., p. 120.

ولقد أصبح واجب الطاعة اليوم يقرع أبواب النصوص القانونية في الدول كلها، إلي نخرط في تشريعاتها كواجب يلتزم به الموظفون تجاه الرؤساء، حيثما كانت رابطة الوظيفة العامة[1] خاصة بعد أن اتسع مجال تداخل الدولة، وتطور نشاط المرافق العامة بحيث أصبح القانون وحده بمفهومه العام، غير قادر على إمداد الموظفين بتفصيلات ممارسة الوظيفة الإدارية والسلوك الإداري الأمثل.

اتجاه القضاء الفرنسي: ومن جانبه أكد القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة أن تكون علاقة المرؤوس بالرئيس قائمة على الاحترام وألا يكون سلوك المرؤوس من شأنه أن ينال من سلطة وهيبة الرئيس سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة في الكثير من أحكامه، ففي حكم أقر بشرعية العقوبات التي وقعت على الموظف الذي رفض تحيه رئيسه بالرغم من أن هذه التحية لم تكن متطلبة وفقا للقانون، ولقد أشار المجلس إلي أن هذه العقوبة لا تؤسس على انتهاك الموظف لنص قانوني وإنما تجد أساسها في خروج الموظف على قواعد الأدب واللياقة.[2]

كما حكم المجلس بشرعية العقاب الموقع على الموظف الذي ذهب لمكتب رئيسه في أوقات العمل الرسمية دون أن يكون مرتديا زيه الرسمي، فلقد أعتبر مجلس الدولة أن هذا المسلك ينطوي –في حقيقة الأمر –على عدم احترام الموظف لرئيسه ومن شأن ذلك أن يهدر هيبة وكرامة الرئيس[3].

أكد المجلس أيضاً أن مخاطبة الموظف لرئيسه بصورة عنيفة كرد فعل على توجيه اللوم له من جانب الرئيس يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب[4] كذلك ما ذهب إليه المجلس من أن انتقاد المرؤوس لرئيسه وذلك على أثر القرار الذي

---

1) جازييه، الوظيفة العامة في العالم، ص١٠٢.
2) C.E. fr., 1/10/1954, Barruel, T.P.827.
3) C.E. fr., 29 mars 1993, Ministre de l'intérieur, n ْ 107 – 901.
1) C.E. fr., 6 juillet 1984, Fernandez, n ْ 110 – 673.

اتخذه ضده، من شأنه أن يبرر الجزاء التأديبي الوقع عليه ، ولقد أضاف المجلس قائلا بأن الانتقادات العلنية التي وجها الموظف لرئيسه أمام العاملين تحت رئاسته ينطوي على التقليل من شأن الرئيس والاحترام الواجب له وهو ما يبرر القرار الصادر بفصله[1].

ولقد حرص مجلس الدولة على التأكيد على ضرورة احترام المرؤوس لرئيسه وأن يخاطبه بما لا يمثل خروجاً على هذا الواجب حتى ولو لم يكن ذلك في مكان عام؛ في هذا المضمار أقر المجلس شرعية العقوبة الموقعة على الموظف بعمودية مدينة Antibes وذلك لتضمينه الخطاب الموجه منه إلي السكرتير العام للعمودية عبارات خارجة[2].

التزام الموظف بطاعة رئيسه أمر تم التأكيد عليه من قبل المشروع وكذلك القضاء، ولكن هل هذه الطاعة تتسم بالإطلاق، أي هل هي طاعة عمياء، أم على العكس يجب أن تمم بما لا يتنافى مع القانون وبعبارة أخرى هل يلزم الموظف بطاعة أمر رئيسه الذي لا يتفق مع القانون أم على العكس يلتزم بعدم تنفيذه ؟

نود أن نشير إلي أن الموظف غير ملزم بتنفيذ أمر رئيسه وذلك عندما يشكل هذا التنفيذ جريمة جنائية ففي هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ الأمر الصادر إليه وإلا سيتعرض للمساءلة الجنائية، وإذا حدث وأن قام المرؤوس بتنفيذ مثل هذا الأمر فلا ترتفع عنه المسئولية إلا إذا تحققت الشروط التي نص عليها في القانون الجنائي وذلك في مادة رقم 63 التي تنص علي أنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أمدى في الأحوال الآتية:

أولاً: إذا أرتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته و أعتقد أنها واجبة.

---

2) C.E. fr., 30 septembre, Barre, Rec. P.394.
3) C.E. fr., 27 fevrier 1995, ville d'Antibes, n° 115 – 988.

ثانياً: إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذ لما أمرت به القوانين أو ما أعتقد أن إجراءات من اختصاصه.

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبيت والتحري، وانه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة".

هذا النص يعنى أن الموظف العام يجب عليه ألا ينفذ أمر رئيسه إذا كان يعلم بعدم مشروعيته وإذا نفذ هذا الأمر فلا يشفع له لرفع مسئوليته القول بأنه قد أطاع أمر رئيس يجب عليه طاعته ذلك أن طاعة الرئيس لا تنبغي أن تؤدى بأي حال من الأحوال إلي ارتكاب الجرائم وذلك على حد تعبير محكمة النقض[1].

ووفقاً للمادة المذكورة فإن ارتكاب الجريمة تنفيذا لأمر رئيس تجب طاعته متى كان الموظف قد نفذ الأمر بحسن نية أي لم يكن يعلم بأن هذا الأمر غير مشروع لا يعفيه من مسئوليته الجنائية إلا إذا أثبت أنه لم ينفذ الأمر إلا بعد التحري عن مشروعيته وأنه كان يعتقد في عدم مخالفته للقانون وأن يكون هذا الاعتقاد له ما يبرره.[2]

هذا فيما يتعلق بالأمر الغير مشروع الصادر من الرئيس والذي يشكل جريمة جنائية، ولكن ما هو الوضع عندما يكون الأمر غير المشروع ولكنه لا يشكل جريمة جنائية، هل يلتزم الموظف بطاعته في هذه الحالة أم عليه أن يمتنع عن تنفيذه ؟

فيما يتعلق بموقف الفئة من هذا التساؤل، يمكن القول بأنه لم يتفق على رأى واحد، فلقد ذهب جانب من الفقه إلي القول بأن طاعة القانون تفرض على الجميع يستوي في ذلك المرؤوس والرئيس، وبناء عليه فلا يجب على هذا الأخير أن يخرج على حكم القانون وذلك بإصداره أمرا يخالفه وإذا حدث وأن أصدر أمرا يخالفه وإذا حدث وأن أصدر أمرا يتعارض مع نص القانون فإن المرؤوس يجد

---

1) نقض 1946/5/13، 3/174/1.
2) د/ مجدى شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص224 وما بعدها

نفسه في حل من التزامه بطاعة رئيسه ذلك أنه ملزم على حد قول هذا الاتجاه بضرورة احترام القانون وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية le principe de la legalite الذي يفرض احترامه على الجميع حكام ومحكومين، رؤساء ومرؤوسين.

إلا أن جانب أخر من الفقه قد ذهب إلي ترجيح مبدأ الطاعة الرئاسية L'obéissance hiérarchique على مبدأ المشروعية، فوفقاً لهذا الاتجاه، يلزم الموظف هنا بتنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه، إذ أنه سمح لكل مرؤوس أن يناقش في كل حالة مدى مشروعية الأمر الصادر إليه من رئيسه الإداري وعدم تنفيذه إذا ما ترائي له انه غير مشروع ومن شأنه أن يحدث اضطراباً في داخل الجهاز الإداري للدولة، خاصة وأن ثقافة العامل القانونية قد تكون منعدمة أو غير كافية لأن ينصب نفسه قاضيا للشرعية؛ لذلك فإن المنطق يقضى بضرورة أن ينفذ العامل أمر رئيسه حتى ولو أتسم بعد الشرعية.

في الحقيقة يصعب الأخذ بأي من هذين الرأيين على إطلاقه ، فبالرغم من وجاهة الأسانيد التي يقوم عليها الرأي الأول إلا أن السماح للعامل برفض تنفيذ أمر رئيسه في كل مرة يرى فيها عدم مشروعيته الأمر الصادر منه حتى ولو كانت عدم المشروعية مجرد اعتقاد لا وجود له في الواقع من شأنه أن يهدر هيبة الرؤساء ومن ثم يترتب عليه إشاعة الفوضى وإهدار مبدأ التدرج الوظيفي القائم عليه التنظيم الإداري.

ويصعب أيضا الأخذ بالرأي الثاني لك أنه من غير المعقول أن يلتزم الموظف بالطاعة العمياء بالرغم من وضوح عدم مشروعيته الأمر ذلك أن مثل هذا القول

يعنى التضحية بمصالح الأفراد[1] وللخروج من هذا المأزق فلقد حرص المشروع الوضعي على الأخذ بحل وسط بين الرأيين السابق الإشارة إليهما.[2]

الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية والقضائية في مصر:

الاتجاه الفقهي المؤيد لواجب الطاعة: ينطلق هذا الاتجاه من الأساس القانوني لواجب الطاعة حيث يرى أن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب، وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء، وهذا الاحترام الذي ينتج من علاقة التدرج ينشأ بين الموظفين داخل كل إدارة[3]؛ فالموظفون ينتظمون فيما بينهم في شكل هرم إداري، تكون كل مرتبة فيه خاضعة للمرتبة الأعلى منها، ومرتبطة بها حتى نصل إلى قمة التدرج[4]؛ حيث يكون هناك الرئيس الأعلى الذي لا يكون من فوقه رئيس آخر، وبالتالي فلا يخضع لواجب الطاعة إذ لا توجد رابطة للتبعية بينه وبين آخر، وهو الوزير عادة.

وقد نشأ هذا التدرج الرئاسي بين الموظفين وتطور في كنف نظام الوظيفة العامة، حتى أصبح اليوم مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري، فلم تكن المجتمعات البدائية لم تعرف أصلا نظام الموظفين، بل كان كل عضو فيها يمكنه أن يساهم بقدر في مباشرة المهام التي فيها منافع للناس في مجتمعه. ومع تقدم الزمن تجمعت القبائل وبزغ نظام الدولة للوجود، واستلزمت المهام الجماعية الإحاطة بقدر أكبر من المعرفة، فأصبحت الحاجة ماسة إلى وجود أفراد متخصصين، ومن هنا ولد نظام الموظفين ثم تكاثرت أعدادهم بعد ذلك وتزايدت نتيجة لتقدم

---

1) Michel Stassinpolus; Traite des actes administratifs, 1954, pp.107 et s.

2) د/ مجدى شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص228.

3) الطماوي، الإدارة العامة، سنة ١٩٩٠، ص٨١، ٨٢. وسلفراء الوظيفة العامة ومشكلاتها المعاصرة، سنة ١٩٩٩، ص١٣٠، بيكمال المرجع السابق، ص.٧٩

4) ثروت بدوي، القانون الإداري سنة ١٩٧4، ص235، بونار القانون الإداري سنة 1943، ص٤٤٧.

- Bonnard, Droit admimstratif, 1943, P. 477.

المجتمعات وازدياد حاجياتها وتعقد الوظائف فيها؛ فاستتبع ذلك أن يقوم التنسيق بينهم وأن تنظم صفوفهم بحيث يكون منهم العقول المفكرة التي تدبر وتدير، ثم الأيادي المطيعة في التنفيذ والامتثال، وبعبارة أخرى الرئيس والمرؤوسين.[1]

وهكذا نشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين، وولدت معه رابطة التبعية للرؤساء، هذا الالتزام الذي ينشأ حيثما يوجد تجمع وظيفى مهما قل عدد أعضائه، إذ يقوم بينهم هذا الرباط التسلسلي، بصرف النظر عن التدرج الإداري الذي ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها، وبمعنى آخر فان علاقة التدرج الرئاسي التي تقوم بين الموظفين وينبثق منها واجب الطاعة لا ترتبط بنظام المركزية أو اللامركزية الإدارية، وإنما ترتبط بالتدرج الرئاسي الداخلي الذي ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية إدارية.

خطأ فقهى شائع بين فقهاء القانون الإدارى:

ولكن الفقه بوجه عام[2] حين يدرس واجب الطاعة، بحصر تلك الدراسة في نطاق علاقات المركزية، فإذا تطرق البحث إلى دراسة النظام اللامركزي غاب الحديث كلية عن واجب الطاعة وسلطة الرئيس على مرؤوسيه.

والفقه على هذا النحو يخلط بين علاقة الخضوع Subordination التي تقوم بين الهيئات الإدارية، والتي تقررها وتفرضها مبادئ التنظيم الإداري في

---

1) بوجرا، المرجع السابق، ص١٢ وما بعدها.
2) د/ ثروت بدوى، سالف الذكر، ص٣٣ وما بعدها.
- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري سنة ١٩٧٩، ص45، 495.
- د/ فؤاد العطار، القانون الإداري سنة ١٩٧٩، ص١٠٩ وما بعدها.
- محمود عاطف البنا، نظم الإدارة المحلية سنة ١٩٩٨، ص46.
- حيث يقول بأن: «ما تملكه سلطة الوصاية حيال الأشخاص الإدارية المستقلة هو إجراء نوع من الرقابة يستبعد معه أصلاً سلطة الأمر والتوجيه، لأن مقتضى ذلك أن يقوم واجب الطاعة هو من السمات الأساسية للتبعية الإدارية ولا يتفق مع الاستقلال المركزى.

الدولـة، وبـين واجـب الطاعـة لأوامـر الرؤسـاء Obeissance والـذي يثقل كاهـل الموظـف فـي داخـل كـل خليـة إداريـة فـي نظـام المركزيـة كانـت أو فـي نظـام اللامركزية الإدارية؛ نتيجة مـا فصـلناه من أنـه ينشأ بين الموظفين فـي كل خليـة إدارية تدرج تملى طبيعته وجود الرئيس والمرؤوس.

وفي إيجاز شديد فان الفقـه يخلـط بين واجـب الطاعـة ذاتـه وبين حـدود هذا الواجب. فقوام واجب الطاعة كما أسلفنا هو الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم بالقدر اللازم لسير العمل، ذلك الخضـوع الذي لا يتصـور أن يختلف من النظـام المركزي إلى النظام اللامركزى.

فقوانين العاملين حين تفرض هذا الواجب على الموظفين لا تفرق حينئذ بين موظفي السلطة المركزية أو الهيئات اللامركزية المرفقيـة أو المحليـة، لأن واجـب الطاعـة مثلـه فـي ذلـك مثـل بقيـة الواجبـات الوظيفيـة، هـو التـزام وظيفـي ينبـع مـن الوظيفة العامة ولا يتصور اختلاف مضمونه من المركزية إلى اللامركزية.

ومبعث هذا الخلط الذي يقع فيه الفقـه، هو عدم التفرقـة الدقيقـة بين التـدرج الإداري الذي ينشأ بين الهيئات الإدارية وبعضها بحسب أصـول التنظيم الإداري، وبين التدرج الرئاسي بين الموظفين أنفسهم؛ فقواعد التنظيم الإداري هي التي تبين الصلة بين الهيئات الإدارية ومدى علاقة الخضوع بين بعضـها البعض، وموطن هذا في الدراسة الفقهية هو المركزية واللامركزيـة، أمـا علاقـات التـدرج الرئاسـي بـين المـوظفين فتتكفـل بتنظيمـه عـادة قـوانين الوظيفـة العامـة وفقـا لمـا تمليـه ضروراتها وطبيعتها.

ومن ناحية أخرى فإن كثيراً من الفقه يتناسى حقيقـة هامـة، وهـو أنـه فـي داخـل نظام اللامركزية نفسها، يوجد تدرج داخلـي بين الهيئـات والوحـدات القابعـة فـي داخـل هذا النظام، وان كان على قمة هذا التدرج لا يوجد الوزير بـالطبع، وإنمـا توجـد سلطة

إدارية الامركزية مثل مجلس الجامعة ومجلس المحافظة أو المحافظ[1]، وينتج عن هذا التدرج الداخلي وجود الرئيس والمرءوسين بالضرورة.

وإذا كان من المقرر في أصول العلاقة بين الهيئات المركزية هو التزام الهيئات الدنيا بالخضوع لأوامر الهيئة الأعلى وطاعتها، وعدم وجود مثل ذلك في نطاق علاقة اللامركزية، فان ذلك يرجع إلى عدم تعدد الهيئات وتدرجها بالدرجة التي توجد في نطاق علاقات المركزية والسلطة الرئاسية؛ خاصة وأنه لا يوجد بالنسبة للشخص المركزي إلا رئيس واحد على قمته، وذلك لا يعنى واجب الطاعة ذاته وإنما يتعلق بنطاقه وأبعاده.

والخلاصة أن عدم وجود تعريف واضح لواجب الطاعة في الوظيفة العامة، قد أدى إلى حصر الدراسة بشأنه في نطاق علاقة المركزية دون اللامركزية، على حين أن هذا الواجب يقوم؛ حيث يوجد تدرج رئاسي بين الموظفين، في داخل كل خلية إدارية، ثم تأتي بعد ذلك أساليب التنظيم الإداري المركزية أو اللامركزية، لتسهم في رسم إطاره وأبعاده، حيث تتسع دائرته في نطاق المركزية عن اللامركزية.

ويرى جانب من الفقه[2] أن حسن سير المرافق العامة يقتضي في الحقيقة ضرورة طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه ذلك أن مبدأ الطاعة هو عصب أي منظمة قائمة على مبدأ التدرج الوظيفي.

---

1) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص٣٩.
- دى مالتا، السلطة الرئاسية المرجع السابق، ص٣٠٢.
2) د/ حمدي علي عمر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص154 وما بعدها.
- د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص203 وما بعدها.
- د/ عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، 2018، ص20 وما بعدها.
- د/ مدحت غنايم، "حدود السلطة الرئاسية في انعقاد المسئولية المدنية ....."، بدون ناشر، 2019، ص6.

حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الطاعة للرئيس الإداري تعد التزاماً على الموظف العام حيث تستند للتنظيم ذاته للوظيفة العامة والتي تقوم على تأسيس التبعية الرئاسية وذلك من واقع أن الموظف العام يرتبط بالإدارة بوضع تنظيمي قانوني أو لائحي، إذ أن الموظف باعتباره يندمج في درجة إدارية فإنه يخضع للسلطات التي يمكن لكل رئيس إداري أن يمارسها على أعمال مرؤوسيه.

وهو ما أكد عليه قضائنا الإداري المصري في العديد من الأحكام، في هذا الصدد قالت المحكمة الإدارية العليا: "في مقدمة الواجبات التي يتعين على الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكاً للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله، وذلك فضلاً عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها . فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته رئيس واحد، وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة/53 من قانون نظام العاملين بالدولة، على أنه يجب على العامل: "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانه "فليس يكفي أن يوجد العامل بمقر عمله في أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدى عملاً، كما لا يكفي أن يقوم في هذه الأوقات بأي قدر من العمل ولو يسير، بل أنه مكلف بتنفيذ الأوامر والتعليمات التي تصدر إليه، ومكلف بإنجاز القدر من العمل المطلوب منه أداؤه في الوقت المخصص لذلك[1].

بصفه عامة يمكن القول بأن عدم طاعة الموظف لأوامر رئيسه، يعد جريمة تأديبية يعاقب عليها بشدة، وهذا ما يظهر من أحكام القضاء الإداري؛ في هذا

---

1) المحكمة الإدارية العليا 5 يونيه 1965 ، س10، ص1553.

المضمار أعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم تنفيذ الموظف لأمر شفوي صادر إليه من رئيسه الإداري يمثل خطأ تأديبياً يستوجب عقابه.

في نفس الاتجاه قرر المجلس أن عدم أنجاز الموظف لأعماله المكلف بها يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب عليه[1]؛ كما أعتبر أيضا أن تنظيم اجتماع نقابي في مكان العمل وأثناء الخدمة يعد خطأ تأديبي يبرر تطبيق جزاء تأديبي على كل عامل يشارك في هذا الاجتماع وذلك بالمخالفة لأوامر سلطتهم الرئاسية[2].

أقر مجلس الدولة كذلك شرعيتهم العقاب الموقع على الموظف الذي رفض القيام بعمله[3]، كما اعتبر أن رفض الموظف إحالة رئيسه علما بما قام به من أعمال كان قد تكلفه القيام بها يمثل خطأ تأديبيا يستوجب العقاب عليه[4].

لا يفوتنا أن ننوه إلي أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه تقتضي من المرؤوس أن يكون سلوكه مع رئيسه سلوكاً قائما على الاحترام، وهو ما أكد عليه القضاء الإداري في العدد من الأحكام؛ في هذا المقام أكد مجلس الدولة الفرنسي على شريعة العقاب الموقع على أحد الموظفين الذي تحدث مع رئيسه بصورة لائقة[5].

---

1) C.E. fr., 31 octobre 1979, Ministre de l'interieur c/ Youussef, RFDA, n ْ 5, P.736.
2) C.E 18 janvier 1963 – perreur: R34, Ajda 1963.371 note VS, D.1963.234 cl. Merci, s.1963.119 cl. Mercie; 29 juin 1990 – savingy: RFDA numéro 6 p.672, DA numéro 425 août – septembre 1990, Ajda novembre 1990. 836 obs. salon, CFPA octobre 1990 numéro 84 p.14.
3) C.E 2 novembre 1966 – Dessendier: R 580; 30 octobre 1968 – ponama: R. 538.
4) C.E 15 juin 1983- francois: Req. Numéro 25701; 25 février 1985 – panarari c/ centre hospitalier général de req. Numéro 49760; 26 juillet 1989 – ville d' Aix – en- Req. Numéro 99763.
5) 12 novembre 1930 – Bardot: R 925; CE 15 février 1963 – Leray: R97; Ajda juillet – août 1963. 431 obs. V.S.; 28 avril 1976 – Gorin: R 975; 6 février 1981 – Ministere de l'interieur c/Benhampo: R 795: 17 octobre 1990 – Bas de la ville d'Hem: CFPA jan. 1991.87.

في نفس الاتجاه أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن مبدأ الطاعة يقضي ضرورة احترام المرؤوس لرئيسه قائلة: "تقتضى طاعة الرؤساء من العامل - إلي جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات - احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود العلاقة فيما بين الرئيس والمرؤوس فيستحق الجزاء إذا ثبت أنه أخل بواجب هذا الاحترام[1].

واجب احترام الرؤساء لا يحول دون العامل وحقه في الشكوى والمطالبة بحقوقه ودفاعه عنها، كما أن هذا الواجب لا يمنع من أن يطعن العامل على التصرفات الإدارية التي تضر به، وذلك وفقاً للطرق القانونية المقررة في هذا الشأن، دون أن يخرج عما تقتضيه الوظيفة العامة من توقير الرؤساء واحترامهم، وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري قائلة :"أن الموظف له كسائر المواطنين حق الشكوى والتظلم ومخاطبة السلطات العامة، ولكن ليس مما يندرج في نطاق هذا الحق تقديم المنشورات التي تتضمن ألفاظا نابيه، فإن ذلك يستوجب العقاب التأديبي.[2]

هذا المبدأ تم التأكيد عليه أيضا من قبل المحكمة الإدارية العليا فا هي تعلن في أحد أحكامها: "أنه ولئن كان من حق الموظف أن يطعن في التصرف الإداري بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة والانحراف بها، إلا أنه يجب أن يلتزم في هذا الشأن الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع، دون أن يجاوزها إلي ما فيه تحد لرؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو إلي المساس أو التشهير بهم أو امتهانهم وإلا فإنه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجبات وظيفته، وبما تقتضيه من توقير لرؤسائه وبما يلزم من الطاعة لهم: "أضافت المحكمة قائلة بأنها قد تبينت من الوقائع أن الموظف: "لم يقف في سلوكه مع رؤسائه عند حد المطالبة بالأوجه المشروعة التي تقتضيها ضرورات الدفاع عن حقه، وإنما تلمس المحكمة الإدارية في هذا السلوك وبوجه خاص عن إلحاقه في الطلب بعرائض

---

1) المحكمة الإدارية العليا، 5 يونيه 1965، س10، ص 1553.
2) محكمة القضاء الإداري، 1965/1/23، س10، ص 466.

وشكاوى متلاحقة لا إلي الوزير ولا إلا من يليه من الرؤساء فحسب، بل إلي غيرهم، ومن عبارات شديدة تضمنتها دون مقتضى، وتكرار ذلك مرة تلو أخرى دون انتظار الوقت المعقول لبحث مظلمته مع ما يستلزم الفحص والتنفيذ من إجراءات ومراحل وتبادل الرأي بين الجهات المختصة .. نلتمس في ذلك كله أن المدعى لم يقف في سلوكه عند حد المطالبة المشروعة بل جاوز هذا الحد إلي قصد التحدي، وإحراج الرؤساء والمساس بهم وهي روح لا تتفق مع ما يجب أن يلزمه الموظف إزاء هؤلاء الرؤساء من توقير واحترام، تلك الأمور التي لابد من قيامها بين الرئيس والمرؤوسين حتى يستقيم سير العمل بما يحقق المصلحة العامة[1].

ننوه أيضاً إلي أن واجب الطاعة الذي يفرض على الموظف تنفيذ أوامر وتوجيهات رئيسه وكذلك ضرورة احترامه لا تمنعه من أن يناقش هذا الأخير وأن يبدى ما يراه من ملاحظات في هذا الشأن وذلك في حدود الاحترام الواجب وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري قائلة: "لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي، ومادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في أبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء، وتتلاشي بعوامل الجبن والاستخذاء؛ كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينه في المسألة التي يدافع عنها، ويجتهد في أقناع رئيسه للأخذ بها، مادام ذلك يفعل بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذا الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي، لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة، ومناقشة البرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما أستقر عليه رأى الرئيس أو يقيم العراقيل في

1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 829 س 3 ق جلسة 1957/12/14ج.

سبيل تنفيذه، إذ أصبحت الطاعة واجبة، بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث إلي دور التنفيذ[2].

ومن جانبها أكدت المحكمة الإدارية العليا في العديد من الأحكام على ضرورة ألا يتعدى المرؤوس الحدود المسموح بها في تعامله مع رؤسائه، ولقد قررت في أحد أحكامها أن اللقاءات الشعبية والسياسية التي قد تجمع بين الرؤساء والمرؤوسين وإن كانت تسمح للمرؤوسين بأن ينتقد سياسة الرؤساء فإن ذلك لا يعنى أن يتطاول هذا الأخير على رؤسائه بل عليه أن يبدى رأيه بما لا يتعارض مع الاحترام الواجب لهؤلاء، ونسوق رأى كل من المحكمة التأديبية والإدارية العليا في نزاع تتلخص وقائعه فيما يلي:

حدث في أحدى الاجتماعات التي دعا إليها رئيس مجلس إدارة شركة النصر للبترول العاملين بالشركة لمناقشة ما تم إنجازه من أعمال وما هو معهود للشركة للقيام به في الخطة المقبلة ودراسة الوسائل التي من شأنها رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية بالشركة، وذلك بحضور بعض القيادات السياسية وأعضاء اللجنة النقابية، أن قام أحد العاملين بتكذيب البيانات التي كان يدلي بها بعض رؤسائه عن القسم الذي يعمل به قائلاً: "أن مدير الشئون الفنية"، ومدير العمليات أدليا بمعلومات كاذبة "وأضاف" أن فلاناً وفلانا كاذبان ومخربان"، ورد معلقاً على طلب أحد رؤسائه من رئيس مجلس الإدارة بضرورة إحالة العامل للتحقيق قائلا " موش أنت اللي تحقق معايا، أنت كان الواجب تكون محكمة الدجوى. أنا أعرف أوديك في داهية. إنت حجيت وأنت بتكدب. أنت بتحج على جبل المقطم موش جبل عرفات. أنا أقل عامل عندي يفهم أحسن منك وأحسن من (المدير الآخر)".

أحيل هذا العامل للمحكمة التأديبية لعقابه عن الإهانات التي وجها لرؤسائه إلا أن المحكمة قضت ببراءته قائلة أن "الاجتماع بهذه الصورة يعد المقام الأول

---

1) قاعدة 48 ص402 – 419.

اجتماعاً سياسياً، وليس وظيفياً، فانتفت الصفة الوظيفية عن المشتركين فيه؛ لتبرز صفتهم السياسية باعتبارهم أعضاء في لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي واللجنة النقابية، إذ أن الغاية من الاجتماعات السياسية لا يمكن أن تتحقق إلا بممارسة الموجودين في الاجتماع لحقهم المشروع في القول والفكر وإبداء وجهات النظر دون التقيد بالرابطة الوظيفية التقليدية بين الأعضاء بحكم مراكزهم بالشركة أو التقيد بأي قيد آخر إلا تحقيق الصالح العام والتنزه عن الأغراض الشخصية، ومتى انتفت الصفة الوظيفية عن الاجتماع الذي حدث فيه التعدي ،يبقي النظر في الأقوال التي بدرت من المتهم، وهل تعتبر من قبيل الأفعال التي تمس ما يجب أن يتحلي به العامل سواء خارج الوظيفة أو داخلها من احترام للذات، وللأخلاق والعرف العام، والمعلوم أن الاجتماعات السياسية تصطبغ مناقشتها بالحدة، مما يعرض المتناقشين لزلات اللسان، ولذلك تنص الدساتير على عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يبدر منهم أثناء الجلسات؛ فإذا نعت المدير العام للشئون الفنية ومدير العمليات بالشركة بالكذب أو الانحراف، فإن هذا القول من جانبه (المتهم) وبمراعاة الظروف التي قيل فيها، لا يعد انتهاكا للعرف العام ... والواضح من وقائع الحال أن المتهم لم يكن يقصد إلا التدليل على عدم صحة البيانات التي أدلى بها كل منهما، فلا تشكل الواقعة المنسوبة إليه مخالفة تأديبية يمكن محاسبته عليهما".

هذا الذي انتهت إليه المحكمة التأديبية لم يلقى قبولا من قبل المحكمة الإدارية العليا، التي رأت أن العامل قد أنتهك مبدأ الطاعة بما ينطوي عليه من احترام واجب للرؤساء وفى معرض التدليل على خطأ ما انتهت إليه المحكمة التأديبية في حكمها السابق الإشارة إليه، قالت المحكمة: "ومن حيث أن العبارات التي صدرت من المطعون ضده شائنة بذاتها، وتحمل معنى الإهانة، بحيث لا تترك مجالا لافتراض حسن النية، بل تقطع بأنه قصد بها النيل من أثنين من

رؤسائه والتشهير بهما، والحط من قدرهما، أثناء مناقشة موضوعات تدخل في صميم اختصاصهما باعتبارهما من مديري الشركة، وذلك في اجتماع ضم كثيرا من العاملين فيها، وهي عبارات لم يكن المقام يقتضيها، وليبررها قول المطعون ضده أنها كانت وليدة لحظة انفعال، وإذ ما أدلى به (الرئيس الذي هوجم) أثناء الاجتماع قد خلا من أي استفزاز أو تعد، ومسلك المطعون ضده على الوجه السالف بيانه ينطوي على خروج عما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم".

ولقد حاولت المحكمة أثبات خطأ التبرير الذي قالت به المحكمة التأديبية قائلة: "ومن حيث أنه لا حجة في قوله (حكم المحكمة التأديبية) أن الاجتماع كان سياسياً، وأنه لم يكن (أي العامل) خلاله قائما بأعمال وظيفته، بل كان يباشر حقوقه السياسية متحررا من السلطة الرئاسية وعلاقة العمل، لا صحة في ذلك، إذا فضلاً عن أن من واجب كل من يشترك في اجتماع أن يتجنب الألفاظ الخارجة، وأن يصون لسانه عما فيه من تشهير بغيره، وإهانة له دون مقتض، فإن الاجتماع سالف الذكر قد أنعقد بدعوة من رئيس مجلس الإدارة، والتقى فيه أعضاء مجلس الإدارة، وكثير من مديري الشركة بأعضاء لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي واللجنة النقابية للعاملين بالشركة، وكان الغرض منه مناقشة ما اتخذته الشركة، وبذلك كان الموضوع المطروح للبحث هو عمل الشركة وإنتاجها ما قد يقتضيه ذلك من التعرض لمسؤولية واختصاص القائمين على إدارتها والمنفذين لأوجه نشاطها، وأنه ولئن كان لكل المشتركين في هذا الاجتماع أن يبدى رأيه بحرية وصراحة تامة، وأن يتناول بالنقد ما يراه جديراً بذلك من أعمال الشركة أيا كان المسئول عنه، وأن يقترح ما يراه كفيلا بإصلاح ما فيها من عيوب، وإلا أنه ليس له أن يجاوز ذلك إلي الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضي على الزملاء والرؤساء، وإلا أصبح مثل هذا الاجتماع مجالا للنيل من الرؤساء، والتشهير بهم،

والحط من كرامتهم، الأمر الذي يتفق مع المصلحة العامة وما يقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين العاملين، ورؤساء ومرؤوسين، بل ومن شأنه أن يفوت الغرض الذي من أجله عقد الاجتماع[1].

هذا الرأي الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا هو الأصوب على ما نرى ذلك أن حسن سير العمل تقتضي أن تكون العلاقة فيما بين المرؤوس له بعض الملاحظات على طريقه عمل الرئيس، فإظهار عدم قدرة الرئيس على القيام بمهام وظيفته من شأنه أن يضيع هيبته وهو ما يؤثر بصورة سلبية على المصلحة العامة، والاحترام الواجب فيما بين الرئيس ومرؤوسه لا يقتصر على مكان العمل فقط وإنما يمتد لخارجه وهو لا يمنع المرؤوس من إبداء وجهة نظره التي قد تختلف عن وجهة نظر الرئيس، بل والدفاع عنها وذلك في حدود القانون ودون أن ينتهك الالتزام الذي يفرض عليه ضرورة توقير واحترام رؤسائه.

ويرى جانب أخر من الفقه[1] أنه مهما يكن من الأمر فإن الموظف العام كقاعدة عامة لا يلتزم بما يسمى بالطاعن خاصة الطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة وإنما يقتصر واجبه على احترام الحكومة وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي لها وتبرير ذلك أن الموظف العام يلحق بالخدمة في مرفق عام لضمان سيره بانتظام واضطراد تحت إمرة الرئيس الإداري ولا يعين لخدمة حكومة ما أو لنظام سياسي معين، هذا فضلاً عن أنه مواطن قبل كل شيء من حقه أن يمارس حياته العامة كبقية المواطنين ويستثنى من ذلك شاغلى بعض الوظائف الخاصة كالمحافظين والسفراء إذ يفترض فيهم الولاء التام للحكومة القائمة.

---

1) المحكمة الإدارية العليا، حكم 14 ديسمبر سنة 1968، س4، ص131.
2) د/عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة 1964، ص112.
- د/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967م.

ويؤكد هذا الاتجاه رأى أخر في الفقه[1] مؤكداً بقوله: "ولكن الفقه بوجهٍ عام حين يدرس واجب الطاعة يحصر تلك الدراسة في نطاق علاقة المركزية، فإذا تطرق البحث إلى دراسة النظام اللامركزى غاب الحديث كلية عن واجب الطاعة وسلطة الرئيس على مرؤوسيه.

اتجاه القضاء المصري:

لقد ترددت أحكام القضاء المصري بين تأييد المبدأ تارة وانتفائه تارة أخرى حيث أنه يدور في فلك ظروف كل دعوى على حدة ويقدر كل دعوى بقدرها، وعلى ضوء ذلك تعددت اتجاهاته انطلاقاً من أنه يتعين على العامل أن "يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب للجهة الإدارية التي يخدم بها ولرؤسائه ولزملائه ولأفراد الشعب المتعاملين معها"[2] وذلك حسبما سنورد في السطور الآتية:

لقد أوجبت المادة/76 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة ١٩٧٨، في بندها الثامن وما تلاها من تعديلات بالقانون رقم 81 سنة 2016 أنه: "على الموظف العام أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات من رؤسائه بدقة وأمانة ومادامت في حدود القوانين واللوائح والنظم الوظيفية المعمول بها، وهذا الالتزام إذ يقتضي من الرؤوس طاعة رئيسه واحترامه وتوقيره، فإن الرئيس الإداري في المقابل لا يكون فقط مسئولاً عما يصدره من أوامر وتعليمات، على ما أسلف بيانه، وإنما مطالب أيضا وعلى وجه التبادل باحترام مرؤوسيه والعناية بهم".

- طاعة الرؤساء في عموم معناها:

---

1) د/ ثروت بدوى، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة، 1968، ص336.
2) الحكمة الإدارية العليا - طعن ١١٠٧ لسنة ٣٢ ق – 1989/1/21، الموسوعة الإدارية الحديثة - ١٩٩٣ / ١٩٨٠ – ٢٩ - قاعدة 11 - ص ٠٣١١

أ - تقتضي، من ناحية، أن يصدع الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه وأن ينفذه فورا بدقة[1]، وذلك بعناية الرجل الحريص[2]، ويغير عصيان للأوامر رغبة منه في أن يسيّر العمل على هواه سواء من حيث كيفية أداءه أم مكانه أم زمانه أو ملاءمته ومناسبته، وإن سمح له بإبداء وجهة نظر مغايرة والاجتهاد بالرأي مع رؤسائه، إلا أنه إنا أصرت السلطة الرئاسية على قراراتها وتعليماتها فليس أمامه سوى الطاعة وتنفيذ الأوامر والتعليمات بدقة وأمانة؛ فهذا ما يقتضيه (١) ضمان فعالية ونفاذ السلطة الرئاسية ومن ثم حسن سير المرفق العام الذي يعمل به الموظف بانتظام واضطراد (٢) كون الرئيس الإداري هو (أ) المسئول عن سير العمل في نطاق اختصاصه (ب) الأقدم عادة والأكثر خبرة في العمل بما يتيح له بالتالي قدرة أكبر على مواجهة مختلف الأمور والمشاكل المتعلقة بسير العمل[3]؛ فإن أوفي الموظف بهذا الواجب، سلم من المؤاخذة، وإن أخل به، لم يسلم منها، وتستوي

---

1) المحكمة الإدارية العليا - طعن ١٠٢٩ لسنة 7 ق – 1993/11/30: المجموعة - لسنة 1 - بند ٩ - ص ١٠٩.

2) "طاعة التكليف الصادر من الرئيس للمرؤوس تفرض علي وجه إليه . . قدراً من الحيطة التي تمليها عناية الرجل الحريص"، (المحكمة الإدارية العليا - طعن ١٧٢٣ لسنة ٢ق - 1958/1/25: الموسوعة الإدارية الحديثة – 1985/1946 - ج ٨ - قاعدة 161 - ص 265.

3) وبالتطبيق لذلك، وعلى سبيل المثال وقضت المحكمة الإدارية العليا نفياً للمخالفة التأديبية يسند من وجوب تنفيذ أمر الرئيس بدقة، بأنه "من حيث أنه عن السبب ... من أسباب الطعن، فإن عدم لجوء المتهم ... إلى إعمال نصوص قانون المناقصات والمزايدات ... وتنفيذ العملية عن طريق مجلس المدينة رئاسته أي بالجهود الذاتية، فإن ذلك تم بناء على أمر صادر إليه من المحافظ المختص بناء على توصية من المجلس الشعبي للمحافظة بهدف آن يكون تلك التكلفة فيما لو اسند المشروع إلى مقاولين وشركات بطريق المناقصة أو الأمر المباشر أو الممارسة، وتحقيقاً لهذه الغاية قام المذكور بعرض الأمر على المحافظ المختص بان يتولى الفنيون بمجلس المدينة بجهودهم الذاتية تنفيذ المشروع ومنعهم مقابل ذلك حوافز خصنا من البنود المخصصة بموازنة المجلس فوافق المحافظ على ذلك ... وهذا العرض الذي اقترحه المطعون ضده ... لا يعدو أن يكون اقترحاً غير ملزم أي توصية، أما القرار فقد صدر من المحافظ المختص ومن ثم فلا مخالفة على المطعون ضده ... إذ هو قام بتنفيذ أمر صادر إليه من رئيسه بهدف تحقيق الصالح العام". (طعن 2652 لسنة ٣١ ق – 1996/3/16 : الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – ج 42 - قاعدة ٢١٣ – ص 652-653).

في ذلك مكانة الوظائف على اختلاف طبيعتها ومطالبها؛ حيث لن يتعدى الفارق بينهما - إن كان - كونه فارقاً في الدرجة وليس في ذات الالتزام[1].

ومن ناحية أخرى، "تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات، احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس؛ فيستحق العامل الجزاء إذا ثبت أنه اخل بواجب هذا الاحترام"[2].

ويعني ذلك عدم المساس بالرؤساء، أي الامتناع عن "الإيذاء الأدبي والمعنوي للرؤساء، سواء بالتشهير أو الإهانة أو التحقير أو المساس بهيبة الرئيس وكرامته بأي وجه من الوجوه"[3]؛ فمثل هذا المسلك من جانب المرؤوس "يمثل إخلالاً منه بواجب الوظيفة العامة التي تفرض على كل عامل توقير الرؤساء واحترامهم"[4]، و"يشكل خروجاً على مقتضي الواجب الوظيفي الذي يوجب على العامل احترام الرؤساء وعدم التطاول عليهم أو التشهير بهم أو توجيه الاتهامات

---

1) فالوظيفة العسكرية واجب الطاعة فيها أكثر صرامة بحكم طبيعة العمل العسكري التي تستوجب تنفيذ الأوامر فوراً ويغير مناقشة وإلا ترتب على تلك نتائج وخيمة؛ أما الوظيفة المدنية، فتحتمل بعض المرونة مقارنة بالوظيفة العسكرية تسمح بالمناقشة وإبداء وجهات النظر في الحدود السالف بيانها، ويتسع نطاق هذه المرونة ويضيق بالتتبع نطاق واجب الطاعة إلى حدود السائل التنظيمية البحتة في خلل الوظائف المدنية بالنسبة لما يسمى بالوظائف المستقلة كوظائف القضاء والتدريس بالجامعات: فالقاضي وإن قبل من رئيسه تنفيذ أوامره الخاصة بصدد الجلسات ومواعيد فتحها وأيامها وتاريخها إلا أنه لا يقبل أمراً فيما يتعلق بالفصل في القضايا على وجه معين لهنا الخصم أو ذاك، والأستاذ في الجامعة وإن كان عليه أن يحترم ما تقرره الدولة في شان البرامج والامتحانات وتاريخ بدء الدراسة وميعاد الدروس والمحاضرات، إلا أنه حر فيما يلقيه على الطلبة من معلومات، فليس عليه أن يدرس مافيا رسميا وإنما يجب عليه أن يشرح لطلبته القواعد والبادي شرها موضوعيا حنا بشكل العين محايد ليستطيع كل منهم بعد ذلك أن يكون لنفسه اتجاها أما برضاها. (د/ مصطفى أبو زيد فهمي - وسائل الإدارة العامة – 1994 – ص136 – 137).

2) المحكمة الإدارية العليا - طعن 1274 لسنة 9ق – 1965/6/5: المجموعة - السنة ١٠ - بند 141 – ص1567.

1) المحكمة الإدارية العليا - طعن ٧٩ لسنة ٣٨ق – 1993/3/16 : الموسوعة الإدارية الحديثة - 1997/1993 – ج42 – قاعدة 167 – ص529.

1) المحكمة الإدارية العليا – طعن 283 لسنة 35ق – 1993/11/30 : المجموعة السابقة – ج42 – قاعدة 162 – ص511.

الباطلة إليهم"[1]، و"بعد خروجاً على الواجب الوظيفي وإخلالاً بحسن السير والسلوك المستأهل للعقاب بوصفه ذنباً إدارياً[2].

على أنه لتقييم العبارات التي يستخدمها المرؤوسين في مخاطبة رؤسائهم وتقدير مدى الالتزام من خلالها بواجب احترام الرؤساء من عدمه، وأياً كانت صور هذه المخاطبة، يتعين أن يتم تلك في ضوء. (1) معاني الألفاظ والعبارات في إطار سياقها الكامل وبغير وقوف عند ظاهر الألفاظ فقط. (2) الظروف والملابسات التي صبغت فيها هذه العبارات، هذا ما تبينه المحكمة الإدارية العليا بصدد مخاطبة الرؤساء بطريق الشكوى أو التظلم - ولكن التوجيه بصدق أيضاً بالنسبة لكافة صور مخاطبة الرؤساء – بقولها: "يتعين لتحقيق وقوع مساس من مرؤوس برئيسه من خلال العبارات التي وردت في نظلم أو شكوى قدمها إليه أن يتحقق في تلك العبارات لفظا ومعنى وفي إطار الظروف والملابسات التي حررت فيها ما بعد خروجاً عن حق التظلم والشكوى بقصد الإيذاء المعنوي للرئيس الموجهة إليه، سواء بالتشهير به أو إهانته أو تحقيره أو المساس بهيبته أو كرامته بأي وجه من الوجوه، وانه يتعين تحديد مدلول هذه العبارات ومراميها في إطار السياق الكامل العبارات التظلم الذي حرره العامل؛ كما أنه في هذا المجال يتعين أن يوضع في الاعتبار - في إطار المبادئ السابقة - كافة الظروف والملابسات التي أحاطت بالتظلم عند تحرير العبارات محل التظلم لتحديد ماذا كان يهدف إليه ويسعى لتحقيقه دون الوقوف عند ظاهر العبارة أو النص"[3].

---

2) الحكمة الإدارية العليا – طعن 4090 لسنة ٣٧ ق - 1994/3/8: المجموعة السابقة - ج٤٢ – قاعدة163 – ص516.

3) الحكمة الإدارية العليا - طعن ٩٨٧ لسنة ٨ ق – 1963/1/5 : المجموعة - السنة 8 – بند ٣٧ ص 409.

- وأيضاً للمحكمة: طعن ١٩٧٢ لسنة ٣٧ ق - 1997/3/4: الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – ج42 – قاعدة 165 – ص523 – 524.

- طعن 4737 لسنة 35ق – 1996/3/16: المجموعة السابقة – قاعدة 166 – ص525.

1) المحكمة الإدارية العليا - طعن ٢٨٣ لسنة 35ق – 1993/11/30: الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 - ج 42 - قاعدة 162 – ص511 – 512.

وصور المساس بالرؤساء المؤثم تأديبياً متعددة، إذ أن "لعدم الاحترام صور متعددة لا تقتصر على التعدي أو التفوه بعبارات قاسية أو جارحة أو التشهير به (الرئيس) في كتب وشكاوى طائشة[1]، فمنها إذن التحدث مع الرئيس "بطريقة غير لائقة"، و"بأسلوب غير لائق"[2]، و"بألفاظ غير لائقة"، و"بطريقة استفزازية غير لائقة"، وباستخدام "عبارات تنطوي على إهانة وسب وقذف"[3]، و"عبارات قاسية"[4]، و"بأسلوب غير لائق وصل إلى حد الاعتداء عليه (الرئيس) بالقول بألفاظ جارحة"[5]، و"بطريقة غير مألوفة وبعيدة عن الأصول الإدارية التي يجب

- وأيضاً للمحكمة: طعن ٧٩ لسنة ٣٨ ق – 1996/3/16: المجموعة السابقة - قاعدة 167 – ص528 – 529.
- طعن 1402 لسنة ٣٢ ق – 1988/11/26: المجموعة - السنة 34 – ج1 - بند 25 - ص١٧٧.
- وتقدير عبارات الشكوى في ضوء الظروف والملابسات التي صيفت فيها ودفعت إليها قد يتمخض انتقاء للمخالفة أصلاً، ومن تلك كان قضاء الطعنين المشار إليهما - 1402 لسنة ٣٢ ق في 1988/11/26 و٢٨٣ لسنة 35ق في 1993/11/30 - وسنورد فقرات منهما لدى عرضنا لأمثلة من تطبيقات المحكمة الإدارية العليا النافية عن استعمال حق الشكوى وصف المخالفة التأديبية تبعاً لالتزام ممارسته بالحدود المرسومة لمشروعيته.
- وقد يتمخض ذلك فقط عنصراً من عناصر تقدير الجزاء المناسب وليس رفعاً لوصف المخالفة: ومن ذلك كان الحكم الصادر في الطعن رقم 79 لسنة ٣٨ ق في 199/3/16، والمشار إليه.
- كما أن ظروف الحال وملابساته قد تكون من مؤكدات ومعززات الذنب الإداري المرتكب ومدعمة لحيثيات قيامه، ولذلك فإنه في بعض التطبيقات التي استظهر فيها القضاء مجاوزة الموظف للأصول الواجب مراعاتها في مخاطبة الرؤساء، كان من بين مدعمات إثبات هذا الإخلال بالواجب الوظيفي ما لابسه من أن موقف الرئيس تجاه المرؤوس والذي أدى بهذا الأخير إلى التجاوز في التعبير "قد خلا من أي استفزاز أو تعده". (المحكمة الإدارية العليا – طعن995 لسنة ١٣ ق – 1968/12/14 : المجموعة - السنة 14 - بند ١٧ - ص١٣٧)، ولم يكن في تصرفاته تجاه "أي ... استفزاز". (المحكمة الإدارية العليا – طعن 533 لسنة ٣٤ – 1991/12/7: الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985 - ج ٢٩ - قاعدة ٨٣ - ص ١٩٠).

2) المحكمة الإدارية العليا – طعن 480 لسنة 10ق - 1965/5/15: والمجموعة - السنة 10 - بند ١٢٣ – م1362.
3) المحكمة الإدارية العليا - طعن ١٩٧٢ لسنة ٣٧ ق – 1997/3/4 : الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – ج42 – قاعدة165 – ص165 – ص523 – 524.
4) المحكمة الإدارية العليا - طعن ٤٠٩٠ لسنة ٣٧ ق – 1994/3/8 - المجموعة السابقة – قاعدة 163 – ص515-516.
5) المحكمة الإدارية العليا - طعن 480 لسنة ١٠ق – 1965/5/15 : المجموعة - السنة ١٠ - بند ١٢٣ - ص 1362.

1) المحكمة الإدارية العليا – طعن 675 لسنة 36ق – 1995/3/28 : الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – ج50 - قاعدة ٣١ - ص 104.

مراعاتها في مخاطبة الرؤساء احتراماً للوظيفة العامة"[1]، وكذلك التحدث مع الرئيس "بصوت عال"، وحتى "لو لم تتجاوز الألفاظ حد اللياقة"[2]، وأيضاً تضمين التقارير الرسمية المكلف الموظف بإعدادها عبارات مهينة وخارجة على مقتضيات اللياقة وآداب الوظيفة[3].

---

2) المحكمة الإدارية العليا - طعن ١٠٩٠ لسنة 7 ق – 1963/5/11 : المجموعة - السنة 8 - بند ١٠٨ – ص1159.

3) من حيث أن المستقر عليه انه من الأمور التي يجب على العامل أن يتحلى بها توتير الرؤساء واحترامهم، وما يتنافى مع التحدث بصوت عال ومرتفع إلى الحد الذي تزداد معه عدة النقاش ... ومن ثم يكون ما أتاه الطاعن على النحو المتقدم إنما يشكل ولا شك مخالفة تأديبية بما يتضمنه من خروج علي مقتضي الواجب الوظيفي ... ولا ينال (من ذلك) .... عدم تجاوز الطاعن بالألفاظ حدود اللبانة، ذلك أن التحدث بصوت عال مع الرئيس ... إنما يشكل بذاته عدم احترام لذلك الرئيس مما يشكل مخالفة تأديبية حتى لو لم تتجاوز الألفاظ حد اللياقة، وإن كان عدم تجاوز حدود اللياقة يجب أن يراعي فقط عند تقدير العقوبة. (المحكمة الإدارية العليا – طعن 2611 لسنة ٣٧ ق - 1996/1/20 : الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 - ج 42 - قاعدة 164 – ص520-521)، وأخذ ظرف عدم تجاوز العبارات لحدود اللياقة عند تقدير العقوبة شي آخر غير قيام المخالفة في ذاتها، كما ينوه الحكم نفسه.

4) "من حيث أن الثابت من الأوراق أن السبب الذي قام عليه القرار المطعون فيه هو خروج المطعون ضده على مقتضى اللياقة وآداب الوظيفة عند تحريره التقارير ... وذلك بتضمينه التقارير عبارات ليس من المألوف ورودها في مثل هذه التقارير وتسيء إلى العاملين والرؤساء، ومنها ما ورد بالتقرير المحرر في ... مثل (يا ليت المفوض يتخذ مع القائمين على أمر تموين الطائرات الإجراء الذي اتخذه مع ... المديرين الآخرين ... بل يا ليته يقدم القطة السمينة المشهورة ... يا ليته يعلم أن تموين الطائرات مليء بحملة الابتدائية الذين وصلوا إلى درجة وكيل وزارة .... الخ)، وفي التقرير المحرر في ... ورد به (انه لا توجد مجلات أجنبية على الطائرة ... لماذا ... ومن المسئول ... طبعاً جهابذة وعباقرة تموين الطائرات ... أليس هنا إهمال ... لماذا لم يحاسبوا ولماذا لم يجازوا عن هذا الإهمال ... هؤلاء الذين يسكنون بسراي تموين الطائرات ويجلسون في المكاتب المكيفة الهواء ... 2- سبق أن كتبنا مراراً من الوجبة الخفيفة المغلقة بأوراق السلوفان ... إن منظرها مقزز وطريقة تغليفها قذرة وبدائية، شيء يصلح تقديمه في مسمط أبو ظريف ولكن لا يصلح للتقديم على مصر للطيران)، ومن حيث أنه لما كان السبب الذي بني عليه القرار المطعون فيه وهو خروج المطعون ضده على مقتضى اللياقة وآداب الوظيفة ثابت في حقه باعتبار أن العبارات المشار إليها في عبارات شائنة بذاتها ولا تتلق ورسمية التقارير التي يلتزم المطعون ضده بتقديمها وتحمل معنى الأمانة إلى من وجهت إليهم هذه العبارات وتؤدي إلى النيل من رئيسة قطاع خدمات تموين الطائرات وغيرها من زملائه ورؤسائه والتشهير بهم والحط من قدرهم وهي عبارات لم يكن المقام يقتضيها ولا يمكن تبريرها بما يقول به المطعون ضده من أنها كانت لحث المسئولين بالمؤسسة على التحقيق في الإهمال والقصور وما وصل إليه الحال في قطاع تموين الطائرات؛ ذلك أنه وإن كان للمطعون ضده أن يعد التقارير المتعلقة وبتمين الطائرات وأن يبدي رأيه فيها بحرية وصراحة وآت تناول بالنقد ما يراه جديراً بذلك من أعمال أياً كان المسئول عنها وأن يقترح ما يراه كفيلاً لعلاج ما فيها من

ونقف هنا قليلاً أمام إحدى صور السلوك العيب تجاه الرؤساء، والتي تنبئ غزارة تطبيقات القضاء بشأنها عن أنها كثر حالاته ومناسباته، وهي إساءة استعمال حق الشكوى أو التظلم - إدارياً أو قضائياً، وفي هذا الخصوص:

- بتعين التنويه بداءة إلى أن الدستور فقد كفل للمواطنين كافة - ومنهم بطبيعة الحال الموظفون العموميون - حق الشكوى وحق التقاضي؛ فلا جناح إذن ولا مأخذ على استعمال هذه الحقوق في ذاتها، وسواء تعلق الأمر بالشكوى من ضرر ما أصاب للموظف أم بأمور متعلقة بأوضاع سير العمل بصورة عامة ومن منظور اعتبارات الصالح العام، بل إن ذلك، في حدوده المشروعة، أمر مرغوب ومحمود عندما يساهم بصفة خاصة في الكشف عن المخالفات التي تضر بالصالح العام، ومرغوب أيضاً ومحمود الاجتهاد بالرأي في إطار ذات غاية الصالح العام، وهذا ما يؤكد عليه القضاء في أحكامه العديدة بهذا الخصوص، مبيناً أنه "لا مراء في أن حق الشكوى والتظلم كحق التقاضي يكفله القانون للكافة ويحميه الدستور على أنه من الحريات المتصلة بمصالح الأفراد، وانه امن الهادي المقررة أن حق الشكوى مكفول دستورياً، وان للعامل أن يبلغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه - بل إن هذا الإبلاغ واجب عليه - توخياً للمصلحة العامة"؛ وأنه "لا تثريب على الموظف إن كان معتداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه؛ صريحاً في ذلك أمام

عيوب إلا أن ذلك يجب أن يكون في حدود اللياقة وآداب الوظيفة وألا يتجاوز ما تقدم بالطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى علي الزملاء والرؤساء وإلا أصبح مجالاً للنيل من الرؤساء والتشهير بهم والحط من قدرهم، الأمر الذي يتفق مع المصلحة العامة، وما تقتضيه من قيام الثقة بين العاملين رؤساء ومرؤوسين، بل ومن شأنه أن يفوت الغرض الذي تقرر من أجله، ومن حيث أنه لما كانت العبارات التي أوردها المطعون ضده في التقارير المحررة بمعرفته والسالف الإشارة إليها تمثل خروجاً علي مقتضي اللياقة وما يقتضيه الواجب الوظيفي من توقير الرؤساء واحترامهم، فإنه لا تثريب علي المؤسسة الطاعنة إن اتخذت من هذه العبارات سبباً لمساءلة المطعون فيه قد قام علي سببه المبرر له قانوناً". (المحكمة الإدارية العليا – طعن 1765 لسنة 32ق – 1994/3/29 : الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – ج50 – قاعدة 38 – ص122-124).

رئيسه، لا يداور ولا يرائي، مادام هو لم يجانب ما تقضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك؛ ذلك أن الصراحة في إبداء الرأي بما فيه أوجه المصلحة العامة مطلوبة ... حتى لا تضيع تلك المصلحة العامة في تلافيف المانعة والرياء وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء؛ كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسالة التي يدافع عنها، ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها مادام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر إن الحقيقة دائما هي وليدة اختلاف الرأي لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان" - وبما يعني في خلاصة الأمر أنه "ليس من شأن التصاق صفة الموظف العام بالمواطن حرمانه من ممارسة هذا الحق (الشكوى) طالما قد تم ذلك في الحدود المقررة قانوناً، وأن "لكل عامل حق مخاطبة رؤسائه بالشكوى والطلب والاقتراح.

الفصل الثالث
نطاق طاعة المرءوس لرؤسائه
في مجال الوظيفة العامة والآثار المترتبة عليه

المبحث الأول : نطاق الطاعة المرءوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة

المطلب الأول: نطاق فكرة عدم المشروعية الظاهرة في إطار القانون الإداري

المطلب الثاني: موقف الأنظمة العامة للوظيفة العامة المدنية، والأمر الرئاسي غير المشروع

المبحث الثاني: الآثار القانونية لواجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع

المطلب الأول: الشروط الموضوعية لانعقاد المسئولية الإدارية

المطلب الثاني: المسئولية التأديبية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع

المطلب الثالث: المسئولية التقصيرية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع

المطلب الرابع: مدى ثبوت المسئولية المدنية أمام القضاء الإداري

الفصل الثالث
نطاق طاعة المرءوس لرؤسائه
في مجال الوظيفة العامة والآثار المترتبة عليه

تمهيد وتقسيم:

لقد واجه الفقه الفرنسي - منذ بداية القرن العشرين - منحلة حدود الطاعة الرئاسية[1][2]، حيث ظل لمدة طويلة؛ يتعرض لهذه المشكلة من زاوية المسئولية المدنية، أو الجنائية للموظف المرؤوس ، وليس في إطار منظومة الردع التأديبي المحتمل للطاعة الرئاسية الخطيئة[3].

ولقد اعتد مجلس الدولة الفرنسي، لمدة طويلة، بسلطة الأوامر الرئاسية، ورأى على سبيل المثال أنه لا يجب على العمدة أن يناقش مشروعية القرارات التي يتكلف بنشرها، لأن ضرورات التصرف الإداري تتقدم على اعتبارات المشروعية[4].

غير أنه مع حكم Langneur الصادر عام 1944، اتجه مجلس الدولة الفرنسي، إلى فحص تأثير الطاعة الرئاسية للأمر غير المشروع، على المركز القانوني للموظف المدني وذلك في إطار المنازعة التأديبية[5]، ووضع مبدأ "واجب عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع في إطار بعض الشروط،

---

1) Barthélemy, J., L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents.

2) R.D.P 1914, P. 491.

3) Chérigny,B., ordre illegal et devoir de désobelssance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civile, RDP. 1975, P. 868.

4) C.E. 13 mars 1908, commune de Boutevilliers, Rec. P. 258.

- C.E. 10nov. 1944, Rec, p. 288, D. 1945, p. 87; concl. Chenot, J.6.P. 1945, 11, no. 2852.

- وقد تعلق هذا الحكم بأموال الخزانة العامة، ورأي مجلس الدولة الفرنسي انعقاد مسئولية السيد Langneur عن أفعاله، لارتكابه خطأ يبرر جراء تأديبياً، على الرغم من أنه نفذ أوامر رئيسة الإداري.

5) Chérigny, B., op. cit., P. 868.

- وتجدر الإشارة إلى أنه قد جاء عقب صدور حكم Langneur، نظام المحكمة الجنائية الدولية نورمبرج، وذلك بمقتضى اتفاق لندن في ٨ أغسطس 1945، ونص في المادة الكاملة منه على المسئولية الشخصية والتي لا يتحرر منها الرئيس الإداري، وكل من يتصرف وفقا لأوامر حكومته أو لأوامر رئيسه أو قيادته، وقد نشر هذا النظام في فرنسا بموجب مرسوم 6 أكتوبر 1945.

الأمر الذي سجل - قبل تدخل المشرع الإداري - حلاً يتسم معاً بالأصالة والثورية على قضائه السابق، ويفسر أيضاً اختلاف الفقه في هذا الصدد[1].

تأصيل ذلك أن وجود واجب الطاعة الرئاسية، يطرح في ذات الوقت مشكلة أساسية تتعلق بالتنازع بين الأمر الرئاسي ومبدأ المشروعية، والذي ينبغي أن يسمو على واجب هذه الطاعة، وذلك في إطار تحقق بعض الشروط التي رسمها القضاء الإداري.

وسنتناول هذه الدراسة في مبحثين علي التقسيم التالي:

المبحث الأول: نطاق طاعة المرءوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: الآثار القانونية لواجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع.

1) R.G.D.I.P. 1941-1945, volume 11. P.121 et S.

المبحث الأول
نطاق الطاعة المرءوس لرؤسائه
في مجال الوظيفة العامة

تقدم أن القضاء الإداري الفرنسي، قد وضع مع حكم Langneur ، مبدأ قانونياً في عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع، الأمر الذي أثار في حينه جدة فقهية، سانده ما ظهر على الساحة الدولية من تقرير نظام محكمة نورمبرج الدولية والذي صدقت عليه فرنسا عام 1945، للمسئولية الشخصية للمتهم، دون أن يؤخذ في الاعتبار وضعه الوظيفي، أو طاعته للأوامر الرئاسية، حيث طرأ مع هذا النظام انتقادات هامة تجاه الطاعة العمياء للأوامر الرئاسية، وانقسم الفقه بين مؤيد للطاعة المطلقة ومعارض والواقع أنه ينبغي للوصول إلى حل وسط، البحث عن مدى التجانس الممكن بين مبدئي المشروعية والطاعة الرئاسية، وبعبارة أخرى ينبغي البحث في التوافق الضروري بين هذين المبدأين، من أجل تقييد مبدأ الطاعة للأوامر الرئاسية، ذلك أن واجب عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع، يشكل في نظر القاضي الإداري فرضية محددة على القاعدة العامة الالتزام الموظف العام بتنفيذ أوامر رئيسة الإداري، حيث اهتم مجلس الدولة الفرنسي بوضع واجب عدم الطاعة قانوناً في إطار شروط دقيقة محددة ، ولذلك سنتناول هذا الموضوع في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: نطاق عدم المشروعية الظاهرة في إطار القانون الإداري.

المطلب الثاني: موقف الأنظمة العامة للوظيفة العامة المدنية، والأمر الرئاسي غير المشروع.

المطلب الأول
نطاق فكرة عدم المشروعية الظاهرة في إطار القانون الإداري

يسهل في الواقع تحديد المدى الحقيقي لفكرة عدم المشروعية الظاهرة، في إطار القانون الإداري، حيث يلجأ القضاء الإداري لفكرة الوضوح سواء فيما يتعلق بفكرة الاعتداء المادي، أو بالنسبة لفكرة الانعدام؛ تأصيل ذلك أن فكرة الاعتداء المادي تتحلل إلى عملية تنفيذ مادية لقرار لا يقبل أن يرتبط بصفة ظاهرة - بتطبيق نص تشريعي أو لائحي، أو أنه القرار الذي لا يمكن أن يؤول إلي ممارسة الإدارة لوظائفها[1]؛ كما أنه بالنسبة للقرار المنعدم قانوناً، فإنه ذلك القرار الذي لا يمكن أن يرتبط بأي نص تشريعي أو لائحي، أو بصفة عامة بأي سلطة تؤول للإدارة[2]؛ لذا أشارت محكمة التنازع الفرنسية إلى وجود علاقة مع هذا القران وفكرة الاعتداء المادي[3].

بيد أنه لا يمكن القول بوجود علاقة ضرورية بين فكرة عدم المشروعية الظاهرة للأمر الرئاسي، وتلك التي تتعلق بالاعتداء المادي، وذلك على غرار ما يستفاد من أحكام القضاء الإداري بالنسبة للأمر الرئاسي غير المشروع بصفة ظاهرة[4]؛ يضاف إلى ذلك أن فكرة الاعتداء المادي تتطلب شروط إضافية تتمثل في الاعتداء على حرية عامة أساسية أو الاعتداء على الملكية الخاصة وأن توجد عملية تنفيذ مادية للقرار غير المشروع بصفة ظاهرة[5]، وعليه فإنه يمكن أن يوجد عدم مشروعية ظاهرة دون اعتداء مادي، وأن يوجد اعتداء مادي دون عدم مشروعية ظاهرة للقرار، وذلك عند التنفيذ غير المشروع بصفة جسيمة القرار إداري مشروع، إذ أنه في مثل هذه الحالية لا تقع عدم المشروعية الظاهرة، في

---

1) C.E. 18 nov. 1949, cartier, Rec., P. 490; Rbp. 1950, P. 172.
2) P. Well, une resurrection, la théorie de l'inexistence en droit adm. D. chron. 1958, P. 51.
3) T.C. 27 Janv. 1966, Roc. P. 8390, D. 1968, P. 7. note Douence.
4) Arrêt Langneur précité et C.E.3 mai 1961, Rec. P. 289 AJDA. 1961, 11,356, Chron, Galabert et Gentot. 1. p. 333.
5) Chérigny, B., op. cit., p. 889.

الواقع على مستوى القرار ذاته، وإنما تكمن في عملية تنفيذه الجبري غير المشروع بصورة جسيمة[1].

وهكذا يكمن وجه التقارب بين هاتين الفكرتين في الحالة التي يشكل فيها الأمر الرئاسي اعتداء غير مشروع بصورة جسيمة على حرية عامة أساسية، أو على ملكية خاصة، إذ أن هذا الأمر ينشئ اعتداء مادياً وفي أيضاً بشرط عدم المشروعية الظاهرة التي يتطلبها القضاء الإداري لتأسيس واجب عدم الطاعة للأوامر الرئاسية.

وفي المقابل إذا انتقلنا إلى مدى العلاقة التي يمكن أن توجد – حقاً - بين فكرة الأمر الرئاسي غير المشروع بصفة ظاهرة، وفكرة القرار المنعدم قانوناً، فإنه يمكن القول بوجود مثل هذه العلاقة ، تأسيسا على أن القرار غير المشروع يقف على حد قابليته للإلغاء، وبالتالي تنفيذه لحين صدور الحكم بإلغائه، في حين أن الأمر الرئاسي غير المشروع بصورة ظاهرة فإنه يتجرد من كل قيمة قانونية، من كل فاعلية، حيث ينبغي على المرؤوس الامتناع عن تنفيذه، لذا فإنه يعامل معاملة القرار المنعدم قانوناً[2].

وهكذا نخلص إلى أن الأمر يعد غير مشروع بصفة ظاهرة ، إذا كان منعدمة قانوناً، بمعنى لا يقبل "أن يرتبط بأي نص تشريعي أو لائحي، أو بصفة أكثر عمومية بأي سلطة تؤول للإدارة"، وبعبارة أخرى، هناك في الواقع مساواة كاملة بين الفكرتين، فالأمر غير المشروع بصفة ظاهرة هو ذلك الأمر الذي يكون باطلا ولا أثراً له، تأسيساً على أنه لا يدخل في أي من الاختصاصات المقررة للسلطة الإدارية[3].

شرط تعرض المصلحة العامة بجسامة للخطر:

---

1) Ibid.
2) Chérigny, B., op. cit., p. 892.
3) Chérigny, B., op. cit., P. 893.

يقف القضاء الإداري بالأحرى على هذا الشرط الثاني لواجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع، أو بعبارة أكثر دقة، يعد هذا الشرط الثاني ن بمثابة الشرط الحاسم لتأسيس القيد على واجب الطاعة للأمر الرئاسي، وذلك استنادا لحيثيات أحكام القضاء ذاتها: "على افتراض أن الأمر غير مشروع، إلا أنه ليس من طبيعة أن يعرض للخطر بجسامة المصلحة العامة[1].

هكذا يمكن القول أن القاضي الإداري يقف بالأحرى، على التحقق من فكرة الإضرار بالمصلحة العامة، ولاسيما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار في غالبية الأحوال، دقة التحقق من وجود ودرجة عدم المشروعية الظاهرة للأمر الرئاسي.

بيد أنه بالنسبة لهذا الشرط الثاني، هناك العديد من العبارات التي يستخدمها القاضي الإداري، والتي لا تتسم، إلى حد ما، بالوضوح والدقة، كما أنه بالنسبة المضمون فكرة المصلحة العامة، فإنه لا يمكن إيضاحها، إلا بتحليل مزدوج، يقف من ناحية على إيضاح مدلولها مقارنة بالفترة القريبة منها، ألا وهي فكرة الإخلال بالنظام العام، ومن ناحية أخرى على مدلولها وفقا للمصلحة الخاصة محل المناقشة، وهذا ما ينبغي تناوله على النحو التالي:

تحديد مفهوم مصطلح المصلحة العامة:

تثير العبارات المختلفة التي يستخدمها القاضي الإداري للدلالة على توافر الشرط الثاني لواجب عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع بصورة ظاهرة، مجالا للمناقشة حول مدى التعادل فيما بينها على الصعيد القانوني؛ فالقاضي الإداري يستخدم في مجال المنازعة التأديبية للوظيفة العامة، تارة عبارة

1) C,E, 1964, AJDA. 1964, P, 447, pracite: '... Asupposer meme que l'ordre... eat été manifestement Illegal un tel ordre n'était pas de nature à compromettre gravement un intérat public"; C,E , 3 mai 1963, RDP. 1963, F. 846.

"الإضرار بصورة جسيمة لسير المرفق العام"، وتارة أخرى عبارة الأمر "ذات الطبيعة الذي يعرض بجسامة للخطر المصلحة العامة"، وبصفة استثنائية الأمر الذي يقبل أن تنعقد معه "المسئولية الجنائية للطاعن"[1].

ومن المسلم به أن تعبير التعرض الجسيم للمصلحة العامة يعد أكثر اتساعه، مقارنة بعبارة الإخلال بسير المرفق العام، مما يعبر في النهاية عن عدم ترادف العبارتين في المعلى، إذ أن تعبير الإخلال الجسيم بسير المرفق العام، على إثر تنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع بصفة ظاهرة، يمكن استخدامه دون أن يحدث تعرض جسيم للمصلحة العامة، وفي هذه الحالة ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار هذا التعرض الجسيم بالمصلحة العامة، لأنه لا يمكن التسليم بان تنفيذ الأمر غير المشروع بصفة ظاهرة يؤدي إلى توقيع جزاء على المرؤوس إلا إذا كان هذا التنفيذ، فضلا عن أنه يعرقل سير المرفق العام ينبغي أن يسمح بالحفاظ على المصلحة العامة[2].

فحوى فكرة المصلحة العامة المعتدى عليها:

تقدم أن إيضاح المضمون الحقيقي لفكرة المصلحة العامة التي ينالها الضرر، إذا ما تم تنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع بصورة ظاهرة، يتطلب في المقام الأول، مقارنة هذه الفكرة، بتلك القريبة لها والتي تؤسس نظرية الضبط

---

1) C.E. sect. 10 nov. 1944, Langneur, précitd; C.E, 10 fév. 1965, Marati, Rec, P. 91 s.

- وتعد عبارة الأمر الذي من طبيعته أن يعرض للخطر بجسامة المصلحة العامة ، هي المهدي الذي اعتد به القاضي الإداري في العديد من أحكامه في هذا المجال، أنظر على سبيل المثال:

- GE. 10 avril 1970, Navarret, Rec, P. 1087; Chargny, B., op. cit., P. 898.

- أما بالنسبة لتعبير "الأمر الذي من طبيعته أن يقبل أن تلعقد معه المسئولية الجنالية للمرؤوس"، فقد جاء على سبيل الاستثناء في حكم منفرد:

- C.E. 11. Juillet 1958, Rec. P. 431.

- حيث جاء في هذا الحكم: "أن الأمر ليس من طبيعة أن يضر بجسامة سير المرفق العام ، أو حتى كما يستند الطاعن يقبل أن تنعقد معه المسئولية الجنائية له".

2) Chérigny, B., op. cit., p. 901.

الإداري: فكرة النظام العام؛ تأصيل ذلك أن الأستاذ Chavanon في تعليقه على حكم Langneur، أيد اللجوء إلى فكرة النظام العام المحددة تماماً، لإيضاح حيثيات هذا الحكم، وكتب تباعا لذلك "أن عدم المشروعية التي تلحق بأمر الرئيس الإداري، تكون على درجة من الجسامة الكافية، لكي يفرض عدم الطاعة، عندما يؤدي تنفيذ هذا الأمر إلى الإخلال الجدي بالنظام العام[1].

غير أن النظر إلى فكرة الإضرار بالمصلحة العامة على إنها تنحصر بفكرة الإخلال بالنظام العام، تلك الفكرة التي تتسم بالتحديد، إنما يعني التضييق بالفكرة الأولى، لذا هناك من رأى إضافة فكرة الإخلال الجسيم في سير المرفق العام، كفكرة تكميلية، وذلك تأسيساً على أن الإخلال الذي يقترن بتنفيذ الأمر غير المشروع بصفة ظاهرة، قد يرد - حسب الظروف - سواء على النظام الخارجي، أي على النظام العام، أو على السير ذاته للمرفق العام، بحيث يتعلق الأمر بالإخلال بالتنظيم والسير الداخلي للمرفق[2]، ومن المسلم به، أن واجباً عدم الطاعة يتطلب - علي هدى أحكام القضاء الإضرار الجسيم بسير المرفق العام؛ لذا يمكن القول في النهاية، أن المصلحة العامة ينبغي اعتبار أنها تضررت قانوناً، عندما يشكل تنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع، اعتداء بصورة جسيمة على النظام العام، أو إخلالا بصورة هامة بسير المرفق العام دون تبرير جدي يستند لمهام الإدارة[3].

المطلب الثاني
موقف الأنظمة العامة للوظيفة العامة المدنية، والأمر الرئاسي غير المشروع

---

1) J.C.P. 1945-11-2852: "L'illégalité entachant le commandement du supérieur sera assez grave pour imposer la refus d'obéissance,... quand l'exécution de ce commandement entraînerait un trouble sérieux de l'ordre public... notion bien définie".
2) Chérfgny, B., op. cit., P. 902.
3) Ibid.

إن المشكلة العامة لواجب عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير مشروع، تظهر تحديدا في إطار العلاقات الرئاسية بمفهومها الدقيق، ذلك أن الأساس الأول لواجب الطاعة لأوامر الرئيس الإداري يقع بمفهومه الدقيق في الالتزام بالرئاسية الذي يقيم وفقاً لجموع الفقهاء واجب المرؤوس في تنفيذ أوامر رئيسه.

حدود الطاعة الرئاسية في إطار الأنظمة العامة للوظيفة المدنية:

يؤول في المقام الأول للقانون الفرنسي الصادر عام 1941، التعرض لمشكلة الأمر الرئاسي غير المشروع، ولكن بصورة يكتنفها - على نحو ما تقدم الغموض- حيث حدد هذا القانون في المادة الثالثة عشرة منه، النظام في الوظيفة العامة بقوله إن هذا النظام: "ينبغي أن يظهر – معاً - بالخضوع المستمر للقوانين، اللوائح والمراسيم المعمول بها، وبالطاعة للأوامر الرئاسية أثناء ممارسة المرؤوسين لسلطتهم"[1]، وهكذا أجاز هذا القانون للمرؤوس، أمام أمر رئاسي غير مشروع ظاهرياً، تنفيذ هذا الأمر، بعد تقديم ملاحظاته وذلك إذا ما أصر الرئيس الإداري على تنفيذه رغم هذه الملاحظات[2].

وقد سكتت الأنظمة العامة لعامي 1946 و1959عن معالجة هذه المشكلة؛ لذا جاء قانون ١٣ يوليه ١٩٨٣، والذي يشكل الباب الأول للنظام العام للوظيفة العامة، والذي ينطبق على مجموع موظفي الدولة، ليقنن أحكام مجلس الدولة الفرنسي فني هذا الشأن، وذلك في المادة/٢٨ منه والتي بمقتضاها: "يكون كل موظف أيا كانت درجته في السلم الرئاسي، مسئولاً عن تنفيذ المهام التي تعهد إليه، وينبغي أن يمتثل لتعليمات

---

1) Cherigny, B., op. cit., P. 870.

- وقد تم إلغاء هذا القانون عند التحرير:

- Marle Auby, J. et autres, op. cit., P. 51.

2) Slivera, V., La fonction publique, op. cit., P. 136.

رئيسه الإداري، فيما عدا الحالة التي يكون فيها الأمر غير مشروع بصفة ظاهرة وذات طبيعة تؤذي أو تضر بجسامة المصلحة العامة".[1]

ويؤكد الفقه الفرنسي على الصياغة التي وضعها بمجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ويرى ضرورة توافر الشرطين – معاً - وعلى وجه من الدقة، بحيث يجد الخروج على واجب الطاعة للأوامر الرئاسية تبريره على وجه الاستثناء أمام توافر هذين الشرطين[2].

وهكذا يمكن القول أن هذين الشرطين يتحققان - على الصعيد العملي في الحالة التي يؤدي فيها تنفيذ الأمر الرئاسي إلى ارتكاب المرؤوس لجريمة جنائية، إذ أن الأمر الرئاسي في مثل هذه الحالة يشكل اعتداء بصورة جسيمة على المصلحة العامة؛ أما خارج هذه الحالة ، فإن تقدير مدى توافر الشرطين السابق الإشارة إليهما يتسمان بالدقة بحيث يمكن القول أن الموظف يتحمل مخاطر رفض المثول للأوامر الرئاسية، وأنه يؤول القاضي الإداري في النهاية تقدير الجزاء الذي يتعرض له الموظف المرؤوس لعدم الطاعة[3].

---

1) De Laubadère, A., Traité de droit adm. Par claude Venezia, J. Et Gaudemet, Y., Tome 11, ed. 1986, L..E.. Paris, P. 104.

- وهناك بعض الموظفين لا يخضعون للسلطة الرئاسية: الوزراء القائمون على رأس الرئاسية، وقضاة المحاكم بالنسبة لنشاطهم القضائي، وأساتذة التعليم العالي بالنسبة لمضمون تعليمهم، أعضاء لجان امتحانات المسابقات، كذلك العمال القائمين على رأس المؤسسة العامة، أنظر:

- Maurin, A., Droit adm. Sirey, éd. 2007, P. 259.

2) Chapus, R., Droit adm. General, Montchrestien, Tomne 2, 8e éd. P. 256.

- Marie Auby, J. et autres, op. cit., p. 365.
- Marie Auby, J. Et Bernard Auby, J., Droit de la fonction publique, Dalloz, éd. 1991, P. 157.
- Peiser, G., Droit de la fonction publique, Dalloz, éd. 2003, P. 72.
- De Labadère, A., Traité de droit adm. Ed. 1986, op. cit. P. 104.
- Dupius, G., José Guédon, M. Et Chrétien, P., Droit adm. Armand colin, éd. 1998, P. 347.

3) Chapus, R., Droit adm. General, 8° edition, op. cit., p. 256.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون العاملين المدنيين المصري قد أخذ بنظرية تكرار الأمر، حيث نص في المادة 2/78 من القانون رقم 47 لسنة ١٩٧٨ (ويقابلها المادة 2/80 من القانون 48 لسنة ٧٨ بشأن القطاع العام) على أن: "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شانه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبية، ولا يعفي العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده، ولا يسأل العامل مدنيا إلا عن خطته الشخصي وهو ذات النص الذي ورد في المادة "55" من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015، والواقع أن هذا النص بطرح الملاحظات التالية:

* أن المشرع المصري قد رسم طريقة محددة لاعتراض المرؤوس على أمر رئيسه، حيث أخذ بنظرية تكرار الأمر، وأعفي المرؤوس عند تحقق هذا الشرط - صراحة - من الجزاء التأديبي، دون استبعاد المسئولية المدنية للخطأ الشخصي.
* إن المشرع المصري ربط هذا الإعفاء بإثبات ارتكاب المخالفة تنفيذا لأمر مكتوب، وبعبارة أخرى ينبغي أن يشكل أمر الرئيس الإداري مخالفة، ويذهب فريق من الفقهاء إلى أن المقصود من لفظ "المخالفة" هي حالة مخالفة القانون[1]، وهذا ما نؤيده وذلك استنادا إلى أن حدود الطاعة الرئاسية تقف – واقعياً – عند إهدار مبدأ المشروعية التي تلتزم

1) د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص١٩٧.
- د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط١٩٧٩، ص١٠٨.
- د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط ١٩٩٩، ص١١١.

به الإدارة، لذا فإن بالأحرى على مشرعناً المصري أن يشير صراحة إلى عدم مشروعية الأمر الرئاسي بصفة ظاهرة، وعلى نحو يخل بمصلحة المرفق الذي ينتمي إليه الموظف المرؤوس، ومما لا شك فيه أن عدم المشروعية للأمر الرئاسي، يغدو جلية، إذا ما شكل هذا الأمر جريمة جنائية، كجريمة الاختلاس، حيث إن ارتكاب جرائم جنائية لا يقبل القبول فيها بتنفيذ أوامر الرئيس الإداري[1].

ووفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم 81 لسنة 2016 فيما قرره في نص المادة/ 58 – فقرة (2)، والتي نصت علي أنه: (لا يُعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسيه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية علي مصدر الأمر وحده، ولا يُسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي)، وبهذا يكون المُشرع قد حدد عنصر المسئولية الواقع علي المرؤوس في نطاق خطئه الشخصي فقط؛ أما ما يصدره الرئيس من أوامر شفوية فهو لا يمكن الأخذ به؛ إلا إذا تم كتابة الأمر المخالف من قبل الرئيس؛ شريطة أن يقوم المرؤوس بتنبيه رئيسيه بأن هذا الأمر مخالف، ونرى أن ذلك درب من المستحيل؛ لأنه يضع المرؤوس في حرج كبير؛ بل في كيد وانتقام من قبل رئيسيه لأنه إذا ما كتب أن أمره مخالفاً فهذا يعني خضوع الرئيس للمساءلة القانونية، وهو درب من العبث التشريعي الذي يتنافى مع الواقع الوظيفي في دولاب العمل الإداري بصفة عامة.

المبحث الثاني

1) حكم الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٧٠ لسنة ٢٩ جلسة 1960/4/11.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 589 لسنة 40ق، جلسة 1994/12/3،
- م/ جلال الداغم، التأديب في قضاء محكمة القض، مطبعة الانتصار، ص368.

الآثار القانونية لواجب عدم الطاعة
للأمر غير المشروع

تمهيد وتقسيم:

تشكل مسئولية الموظف العام - بصفة عامة - مكانة هامة للمسئولية في نطاق القانون الإداري؛ كما أن مسئولية الموظف العام تجاه الغير لخطئه الشخصي يمكن أن تنعقد أمام القاضي الإداري، ولكنه إعمالاً لنظام اجتماع المسئولية، يمكن أن تحرك في ذات الوقت مسئولية الإدارة، وهكذا تعد التصرفات الخاطئة للموظف العام (نظرية الخطأ الشخصي) النمط الأول لمساءلة الموظف العام عن الإخلال بالتزاماته، سواء في مواجهة المتضرر أو بالنسبة للإدارة[1]؛ ففي إطار الردع التأديبي، يؤثر الأمر غير المشروع بصورة ظاهرة، على وضع الموظف المرؤوس وذلك في حالتين متميزتين تماماً: الأولى عندما يتخلف شرط من شروط وأجب عدم الطاعة، حيث يكون للسلطة التأديبية الحق في مجازاة رفض الطاعة، وبعبارة أخرى بشكل رفض الطاعة غير المبرر هذا سبب الردع التأديبي؛ أما الحالة الثانية، فإنها على خلاف الحالة الأولى، تفترض توافر شروط واجب علم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع بصفة ظاهرة، ولكن يقدم الموظف مع ذلك على تنفيذ أمر رئيسة الإداري، بحيث يكون للسلطة الإدارية، أيضا الحق في مجازاة الطاعة الخاطئة، بمعنى أن الطاعة الخاطئة هي التي يجب ردعها في هذا الحالة[2]، وحيث أن مجازاة الخروج على واجبة عدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع بصورة ظاهرة، لا تقع فحسب في مجال الردع التأديبي، فإنه تثور مسألة المسئولية المدنية، بمعنى مسئولية الدولة عن عدم مشروعية الأمر الرئاسي، والمسئولية التقصيرية للموظف للإخلال بالالتزام الرئاسي، عند عدم توافر كافة شروط واجب عدم الطاعة التي يتطلبها القضاء

1) De Laubadère, A., Claude Venezia, J. et Gaudemet, Y., Traité de droit administatif, L.G.D.J. d. 1986, P. 105 .
2) Chérigny, B., Ordre illegal et devoir de désobeissance.., op. cit., p. 914.

الإداري، وبعبارة أخرى التساؤل عن معيار انعقاد المسئولية المدنية: عدم مشروعية الأمر، أو عدم مشروعية واجب عدم الطاعة.

ولذا سنقسم هذا المبحث إلي مطالب أربع:

المطلب الأول: الشروط الموضوعية لانعقاد المسئولية الإدارية

المطلب الثاني: المسئولية التأديبية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع.

المطلب الثالث: المسئولية التقصيرية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع.

المطلب الرابع: مدى ثبوت المسؤولية المدنية أمام القضاء الإداري.

المطلب الأول
الشروط الموضوعية لانعقاد المسئولية الإدارية

تفترض المسؤولية في القانون العام - على غرار القانون الخاص – اجتماع ثلاثة شروط:

شروط وجود ضرر، إمكانية ربط هذا الضرر بشخص معين، أو إسناد الضرر، وأخيراً واقعة منشئة تتسم ببعض السمات القانونية والتي يستمد منها الالتزام بالتعويض، وبخصوص الواقعة المنشئة للالتزام بالتعويض (الضرر) فإنها تنور من ناحية حول الخطأ، ومن ناحية أخرى حول المخاطر، ذلك أن الإدارة لا تلتزم بالتعويض - منطقياً - إلا عن النتائج الضارة للأخطاء التي تنسب إليها، وبصفة تكميلية بتعويض المخاطر الإدارية، حيث قاد الاهتمام بتحسين أوضاع المتضررين من تصرفات الإدارة التسليم . بصفة مستمرة ومستقرة؛ بالمسؤولية دون خطأ، فالقضاء لم يتردد في قبول المسؤولية ، وذلك بجانب تدخل

المشرع - غالبا في إقرار هذه المسؤولية[1]، وعليه فإن نظرية المسؤولية دون خطأ والبحث عن أساسها القانوني لا تثور إلا في حالات قبولها أمام القضاء، أما في حالات إقرارها من جانب المشرع، فإن إرادة المشرع هي التي تؤسس هذه المسؤولية وذلك كما في حالات مجال المسؤولية عن أعمال التجمهر والتجمع، على غرار ما ستراه.

ويقدم الفقه في شان تأسيس المسؤولية دون خطا ذات المصدر القضائي نظريتي المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة، وتجسد النظرية الأولى العديد من الفروض يأتي من بينها، المسؤولية عن الأشياء الخطيرة، حيث يطبقها القضاء الإداري بشان مرفق الشرطة في حالة استخدام الأسلحة النارية وعليه فإنه يكون من المفيد، قبل التعرض لأحكام مسؤولية السلطة العامة عن أعمال الشرطة المادية والتي ترتبط غالباً باستخدام القوة أو الأسلحة النارية مما أدى إلى وضع المشرع بصددها حدوداً في استخدامها، أن تتناول الشروط الموضوعية المشتركة لانعقد هذه المسؤولية على النحو التالي.

الضـرر:

الواقع أنه إذا كان فرضي المسئولية دون خطا يجتمعان - على نحو ما تقدم- في عنصر مشترك مفاده عدم إثبات الخطأ، إلا أنهما يتميزان – بصفة أساسية – من حيث سمات الضرر، ذلك أن المسئولية القائمة على المخاطر، تتطلب ضرراً أياً كانت سماته، تأسيساً على أن المخاطر هي مصدر الوضع غير العادي بالنسبة للمتضرر، مما ينبغي تعويضه، في حين أن العقد مسئولية الإدارة في الفرض الثاني يستلزم ضرراً خاصا وغير عادي، وحيث يتحقق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إذا لم تتوافر سمات هذا الضرر[2].

---

1) De Laubadere ,A., Claude- Venezia, J. et Gaudement,Y., Traite de droit adm., L.G.D.J ., ed. 1996, Tome 1., p. 93
2) Laurent-frier, precis de droit adm, op, cit., p. 483.

والمسئولية دون خطأ للمخاطر، هي وحدها التي تنعكس في الواقع المسئولية دون خطأ، أي تلك إلي ينشأ فيها الضرر من وقوع مخاطر،قدر القاضي الإداري، أو المشرع انه من العدالة أن توجد مخاطر للضرر، وبعبارة أخرى تعد المسئولية المخاطر من المسئولية رمزا للمسئولية دون خطأ، مما يمكن اعتبارها – أحياناً - مترادفة مع المسئولية دون خطأ.[1]

وهكذا فإنه يكون من المفيد أن نقف على الملامح الأساسية لهذه المسئولية، باعتبار أنها تعبر عن حدود مسئولية السلطة العامة من أعمال رجال الشرطة المادية وذلك في النقاط التالية:

ضرورة "مخاطرة خاصة":

تلتزم السلطة العامة بتعويض كل ضرر يستند - على حد عبارات أحكام القضاء الإداري الفرنسي - على المخاطرة خاصة " Risque special " بمعنى قبول المخاطر الخاصة للضرر في مجال المسئولية دون خطأ؛ لذا تتمثل الحلول القضائية في مجال بحثنا، في الأضرار التي تجد مصدرها في استخدام الأشياء الخطرة، أو في أنماط استخدامها على غرار ما سنراه.

تميز المخاطرة الخاصة للضرر عن الضرر الخاص:

يعني الضرر الخاص عدم حدوثه لسائر أعضاء الجماعة، وإنما لفرد أو لمجموعة من الأفراد، مما يبرر انعقاد المسئولية دون خطأ القائمة على تحقيق المساواة في الأعباء العامة، باعتبار أن أساس المسئولية هنا هو فصم مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة للمواطنين، والذي لا يتحقق عند شيوع الضرر بين سائر المواطنين[2]، وهكذا تعني خصوصية الضرر من ناحية، المقابلة مع الضرر العام، ومن ناحية أخرى إعطاء أهمية للضرر، مما يظهر حدود الضرير القابل للتعريض.

---

1) Waline, J., droit adm Dalloz, ed. 2012, p. 493.
2) De Laubadere, A., Claude- Venezia, J. et Gaudement, Y., Traite de droit adm., L.G.D. J., ed. 1996, Tome 1., p. 950.

فكرة المخاطر الاستثنائية:

لقد وقف مجلس الدولة الفرنسي على فكرة المخاطر الاستثنائية وذلك في حالتي الأنشطة الخطرة، والمخاطر الاستثنائية للجوار، حيث تشكل كل منهما التطبيقات الأساسية الفكرة المخاطر الاستثنائية على نحو ما سنراه.

السمات العامة للضرر في مجالي المسئولية الإدارية:

للضرر في مجال المسئولية الإدارية - على غرار المسئولية في القانون المدني - سمات عامة ينبغي أن يتصف بها حتى يمكن أن يعطي مقتضي للتعويض، وتدور هذه السمات العامة - كما هو معلوم - من ناحية حول الصفة الأكيدة للضرر، والتي تتحقق مع وقوع الضرر في الحال، أو بصفة مستقبلية، عندما يبدو وقوعه حتمياً أو يتسم بالصفة الجدية في وقوعه، الأمر الذي يستبعد - بطبيعة الحال الضرر المحتمل - ومن ناحية أخرى قابلية الضرر التقدير النقدي، حيث إننا بصدد مسئولية مدنية تقوم على التعريض وقد ثارت هنا - منذ زمن بعيد - مشكلة الضرر المعنوي والذي قضى مجلس الدولة الفرنسي بقبوله في ثلاث حالات هي:

1 - الآلام المعنوية التي تترتب على واقعة ضارة وذلك كالحوادث التي تسبب الموت.

2- الاعتداء على الجانب المعنوي الاجتماعي بمعني الآلام المعنوية التي ترتبط أكثر بالحياة في المجتمع وليس بالعنصر المادي لواقعة الضرر وهو ذلك الاعتداء على الشرف أو السمعة.

3- الضرر المعنوي الخالص، بمعنى الذي يقف على الحزن، على اثر وفاة عزيز[1].

---

1) Commissaire du gouvernement Founde, conci sur, G. E. Ass 29. 10. 1954.
- Boun dourand, D. 1954, 767.

مسئولية العامل عن الخطأ الشخصي دون الخطأ المصلحي:

أولاً: معيار الخطأ الشخصي والخطأ المصلحى:

كدت المحكمة الإدارية العليا التفرقة بين الخطأ المصلحي أو المرفقي الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق العام ذاته، وبين الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف:

وقالت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الشهير ما يلي:

ومن حيث أن القاعدة التقليدية في مجال قيام مسئولية الإدارة على أساس ركن الخطأ قد حرصت على التمييز بين الخطأ المصلحي أو المرفق الذي ينسب إلى ... وبين الخطأ الشخصي ... ففي الحالة الأولى تقع المسئولية على عاتق الإدارة وحدها، ولا يسال الموظف عن أخطائه المصلحية والإدارة هي التي تدفع التعويض، ويكون الاختصاص بالفصل في المنازعة قاصر على القضاء الإداري.

وفي الحالة الثانية تقع المسئولية على عاتق الموظف شخصياً فيسأل عن خطئه الشخصي، وينفذ الحكم في ماله الخاص.

ويعتبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع ش خصى بكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره؛ أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فان الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً؛ فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه عمل الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته فكلما قصد النكاية أو الإضرار أو تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصيا يتحمل هو نتائجه.

وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف؛ فإذا كان يهدف من القرار الإداري الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام؛ أو كان قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل

- C.E. 11.9.2006 age pyan , AJDA , 2006.2189.
- Lebreton, G., droit adm General, dollaz ed. 2011 p.409

في وظيفتها الإدارية؛ فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة؛ بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، ويكون خطا الموظف هنا مصلحياً.

أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوع ا بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً بحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة؛ تقع تحت طائلة قانون العقوبات كالموظف الذي يستعمل سطوة وظيفته في وقف تنفيذ حكم أوامر أو طلب من المحكمة فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر شخصياً.[1]

المطلب الثاني
المسئولية التأديبية والخروج على واجب
عدم الطاعة للأمر غير المشروع

من المسلم به أن الخطأ المهني للموظف العام يمكن أن يؤدي - خارج احتمالات تحريك المسئولية المدنية - إلى تحريك كلا من المسئولية التأديبية والمسئولية الجنائية، حيث يتعلق الأمر في الحالتين بخطأ؛ كما أنه من المبادئ المستقرة، استقلال الردع التأديبي عن الردع الجنائي، وذلك من واقع أن الردع التأديبي يقف على علاقته مع ممارسة الوظيفة العامة، أي أن الخطأ والجزاء يتسمان معا بالطابع الوظيفي، في حين أن الردع الجنائي يتعلق بكافة الأفراد عند ارتكابهم لأفعال لا ترتبط على الإطلاق بالوظيفة، وبالتالي لا تقصد العقوبة الجنائية المتهم في وظيفته وإنما في حريته أو أمواله. وعليه فإن بسمة الردع التأديبي هو ارتباط هذا الردع بالوظيفة فيما يتعلق – معاً – بطبيعة السبب الذي يحرك هذا الردع (خطأ وظيفي) وفيما يتعلق بطبيعة الجزاء عقوبة وظيفية[2].

وهكذا لا يتقيد قرار السلطة التأديبية، على الإطلاق بحكم القضاء الجنائي، وذلك ما لم يكن حكم هذا الأخير بشأن وجود أو عدم وجود الخطأ، حيث تفرض

---

1) المستشار/ مصطفى بكر « تأديب العاملين في الدولة » س١٩٩٩، ص١٢٩-١٢٠ .
2) De Laubadère, A., Traité de droit administratif, Huitième Edition, L.G.D.J. 1986, P, 105.

الإدانة هنا على السلطة الإدارية، كذلك قد يحدث أن تشكل ذات الواقعة كلا من الخطأ المهني والجريمة الجنائية، مما يفيد إمكانية اجتماع الردعين معاً، بحيث لا يستبعد كل منهما الآخر[1].

وهكذا عندما يتخلف أحد شروط واجب عدم الطاعة فإن للسلطة التأديبية على غرار ما تقدم وقرره القضاء الإداري؛ توقيع الجزاء التأديبي وهذا ما يبدو طبيعية، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإطار الدقيق لشروط واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع والتي لا تتوافر غالبة على الصعيد القانوني مما لا يعفي الموظف من الجزاء التأديبي، وعليه فإنه ينبغي أن نقف معبر دراسة أحوال هذا الرفض غير المبرر ودوافعه على القوة القانونية للسلطة الرئاسية في إطار كلا من الأحكام العامة للوظيفة المدنية.

أ) رفض الطاعة لسبب شخصى:

تُعد طاعة الرؤساء في مقدمة الواجبات التي يتعين علي الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل؛ فهذه الطاعة كما يري البعض بحق، تعتبر العمود الفقري في كل نظام إداري، وإذا تسرب هذا الواجب أي خلل فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج[2].

---

1) Duplus, G., José Guédon, M. Et Chrétien, P., Droit administratif, Armand Colin, td, 1998, P. 347.

2) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مطبعة الإيمان، 2006/2005، ص119 وما بعدها.

- د/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1967، ص124.

- د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، 1964، ص.114

وتقتضي طاعة الرؤساء تنفيذ ما يصدرونه من أوامر وتعليمات ومنشورات[1]، ذلك أن "السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكاً للعمل وحاجاته وبالتالي أكثر دراية وقدرة علي مواجهته وحل مشاكله، وذلك فضلاً عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها؛ فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور"[2].

ولا تقتصر مظاهر الطاعة عند حد تنفيذ أوامر وتعليمات الرؤساء، وإنما تشمل كل ما يتصل بتوقيرهم واحترامهم، ولذلك أيدت المحكمة الإدارية العليا مجازاة ممرضة تأديبياً بالفصل لاعتدائها بالسب علي أحد الأطباء، وتمزيق ملابسه[3]، ومجازاة موظف تعدي بأقوال غير لائقة علي رئيسه وشرع في التماسك معه بالأيدي[4].

غير أن التزام الموظف بطاعة رؤسائه في العمل لا يعني تحوله إلى مجرد آله صماء يعمل علي إطاعة الأوامر دون وعي أو تفكير، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري: لا تثريب علي الموظف إن كان معتداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في أبداء رأيه صريحاً في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقاته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك؛ إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء وتتلاشي بعوامل الجبن والاستخذاء، كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينه في المسألة يدافع عنها ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ

---

1) د/ سليمان الطماي، القضاء التأديبي، دراسة مقارنة، ط4، النهضة العربية، 1995، ص157.
2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1965/6/5، س10، ص1553.
3) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1966/12/4، ص12، ص490.
4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1968/6/29، س13، ص1127.

بها مادام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه ن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة الاختلاف في الرأي لا يجليها إلا قرع الحجة والبرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه .... "[1].

يتضح من هذا الحكم أن من حق المرءوس مناقشة الرئيس فيما يصدره إليه من توجيهات طالما أن هذه المناقشة تتم بحسن نية في إطار الصالح العام، وذلك بشرط أن يلتزم المرءوس عند مراجعته لرئيسه بحدود الأدب واللياقة وحسن السلوك؛ أما إذا خرج المرءوس عن واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه فإنه يكون مستحقاً للجزاء التأديبي؛ "فإذا كان الثابت أن الجزاء الذي أوقعه وكيل الوزارة بخصم ثلاثة أيام من راتب المدعي إنما وقع عليه بسبب إرساله برقية للوزير يقول فيها: لا يرفع شأن الأحرار تمثيلهم في لجنة نقابة المعلمين ولا يقلل من شأنهم؛ نسجل فقط باسم ثمانية عشر ألفاً الاحتجاج علي هذا الإغفال المتعمد"؛ فإذا القرار الذي صدر بمجازاته يكون غير مجانب للقانون[2].

كما أن طاعة الموظف لرؤسائه لا تعني تستره علي المخالفات التي يرتكبها هؤلاء، فمن حقه بل من واجبه الإبلاغ عن هذه المخالفات بشرط ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم، وأن يكون قصده من الإبلاغ هو الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلاً إلى ضبطها لا مدفوعاً بشهوة الإضرار بالزملاء أو الرؤساء أو الكيد لهم أو الطعن في نزاهتهم علي غير أساس أو التطاول عليهم[3].

ولقد أقر الدستور المصري لعام 2014 علي مبدأ الحقوق والحريات المتصلة بنشاط الإنسان، وعلي رأسها حق العمل حيث أوجب لكل فرد الحق في

---

1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1950/6/21، س4، ص.916
2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1955/2/14، المحاماة، العدد الخامس، ص736.
3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1969/5/24، المجموعة، ص3907.

العمل الشريف الذي يناسبه ويختاره بكامل حريته، والذي يكفل له تأمين حياته وحياة أسرته ويجعلها مطمئناً علي حاضره ومستقبله وحق التمتع بشروط عمله عادلة ومرضية تكفل أجراً منصفاً بدون تمييز بين الرجل والمرآة[1].

وقد بينت المادة (12) من الدستور حق المواطن في العمل؛ حيث نصت علي أن (العمل حق، وواجب، وشرف تكفله الدولة، ولا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبراً، إلا بمقضي قانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل).

وتلتزم الدولة بالحفاظ علي حقوق العمال وحمايتهم من مخاطر العمل؛ حيث نصت المادة (13) من الدستور علي أن (تلتزم الدولة بالحفاظ علي حقوق العمال، وتعمل علي بناء علاقات عمل متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية، وتكفل سبل التفاوض الجماعي، وتعمل علي حماية العمال من مخاطر العمل وتوافر شروط الأمن والسلامة والصحة المهنية، ويحظر فصلهم تعسفياً، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

ويقع علي عاتق الدولة كفالة الحق في تلقي الوظائف العامة لمن تتوافر فيهم الشروط؛ حيث نصت المادة (14) من الدستور علي أن: (الوظائف العامة حق للمواطنين علي أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون).

وأعطي للعاملين الحق في أن يكون لهم نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها كما نصت المادة (42) من الدستور علي أن: يكون للعاملين نصيب في

---

1) د/ حمدي علي عمر، محاضرات في الدستور المصري الصادر سنة 2014م، 2015/2014، ص68 وما بعدها.

إدارة المشروعات وفي أرباحها، ويلتزمون بتنمية الإنتاج وتنفيذ الخطة في وحداتهم الإنتاجية، وفقاً للقانون، والمحافظة علي أدوات الإنتاج واجب وطني.

ويكون تمثيل العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام بنسبة خمسين في المائة من عدد الأعضاء المنتخبين، ويكون تمثيلهم في مجالس إدارات شركات قطاع الأعمال العام وفقاً للقانون.

ولقد دأب القضاء الإداري الفرنسي في هذا الاتجاه، وفي صياغة أصبحت تقليدية، على تأكيد أنه "ليس لصاحب الشأن أن يتمسك في كافة الأحوال، بعدم مشروعية الأمر لتأييد أن رفضه الطاعة لا يشكل خطئاً ذات طبيعة تبرر قانوناً تطبيق جزاء تأديبي"[1]، وهكذا تعد السلطة التأديبية هنا بمثابة تقوية للسلطة الرئاسية بحيث أنه خارج الشروط الدقيقة التي وضعها القضاء الإداري لواجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع، يقع الموظف المرؤوس مباشرة تحت وطأة السلطة التأديبية، مما يفيد تأييد القوة القانونية والفعلية للسلطة الرئاسية، والتي لا يمكن تحديدها بالتالي انطلاقة من دراسة تقف فقط على ظاهرة التبعية الرئاسية، فعلى غرار ما ذهب إليه الأستاذ Rivero أنه لا يمكن إغفال هذا الإطار من التبعية، والتي تعد أيضاً تبعية قانونية حيث إن تصرف المرؤوس لا يعبر في حقيقته عن تصرف إرادي، وإنما عن تصرف محدد مسبقة، تحت الجزاء التأديبي[2].

---

1) C.E. 3 mal 1963, RDP. 1963, P. 46' Dans ces conditions l'interessé n'est en tout état de cause pas fondé à se prévaloir de l'illégalité de cet ordre pour soutenir quo son refus d'y obéir n'aurait pas en l'espèce constitué une faute de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire"; Chérigny, B., op. cit., p. 915 (note 124).

2) Remarques à propos du pouvoir hiérarchique, AJDA, 1966, 1. P. 154.

- كذلك، لم يفكر الأستاذ Groshens الأهمية العملية النتائج التأديبية التي تدفع المرؤوسين للمثول إلى الأوامر الرياسية.

- Jean-Claude Groshens. A prospos du pouvoir hiérarchique dans l'administration, AJDA. 1966 1. P. 140 .

رفض الطاعة للدفاع عن المصالح المهنية:

إن السؤال الذي يطرح نفسه علي بساط البحث هو هل يلتزم الموظف بطاعة أوامر وتعليمات الرؤساء في حالة مخالفتها للقوانين واللوائح ؟

أثار هذا التساؤل خلافاً في الفقه، ويمكن التمييز في هذا الصدد بين ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يذهب إلى القول بأن المرءوس غير ملتزم بالطاعة متى كانت أوامر أو تعليمات الرئيس غير مشروعة، والقول بغير ذلك معناه إهدار مبدأ الشرعية ذلك المبدأ الذي ينبغي احترامه من جانب الرئيس والمرءوس علي السواء، ولكن يؤخذ علي الاتجاه أن إعطاء المرءوس حق فحص مدى شرعية أو عدم شرعية توجيهات وأوامر رئيسه من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة وعرقلة سير العمل الإداري.

الاتجاه الثاني: بذهب علي العكس إلى القول بأن المرءوس يجب عليه تنفيذ أوامر رئيسه دون أن يكون له الحق في بحث مدى مشروعيها، ذلك أن شريعة الموظف هي القيام بعمله والامتثال والخضوع لأوامر رئيسه، وهذا الاتجاه كما هو واضح يهدر شخصية المرءوس ويجعل منه مجرد آله صماء الأمر الذي يفقده الثقة بنفسه وبالتالي الرغبة في العمل.

أما الاتجاه الثالث: وهو الأولي بالإتباع، فيأخذ موقفاً وسطاً مؤداه أنه إذا كانت طاعة أوامر الرؤساء واجبة من حيث المبدأ حتى ولو كانت مخالفة للقوانين، إلا أن الالتزام بتنفيذ هذه الأوامر مشروط بألا تكون المخالفة ظاهرة وواضحة أو تنطوي علي ارتكاب جريمة جنائية، لأن تنفيذ أوامر الرئيس في هذه الحالة يعتبر خطأ جسيماً يسأل عنه الموظف.

هذا عن موقف الفقه، أما عن موقف المشرع فقد سجلته المادة/ 78 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978؛ حيث تنص علي أنه "لا

يعفي العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية علي مصدر الأمر وحده".

وعلي الرغم يجب علي الموظف الذي يجد أن أوامر رئيسه مخالفة للقوانين واللوائح، أو أن تنفيذها قد يترتب عليه الإضرار الجسيم بالصالح العام، أن يقوم بالتنبيه علي رئيسه بذلك كتابة، فإذا أصر الرئيس كتابة أيضاً علي تنفيذ أوامره، أعفى الموظف من المسئولية.

غير أن التنبيه والرد الكتابي لا يكفي لإعفاء الموظف من المسئولية الجنائية إذا كان تنفيذ أوامر الرؤساء ينطوي علي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وإنما يلزم، في هذه الحالة طبقاً للمادة/63 من هذا القانون أن يثبت الموظف أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً علي أسباب معقولة[1].

وينصرف هذا علي علاقة العامل بالشركة هي علاقة تعاقدية، وتلك العلاقة يميزها أمرين هما التبعية والأحر، ورابطة التبعية بين العامل وصاحب العمل تقتضي خضوع الأول لإدارة وإشراف الثاني، ويترتب علي ذلك التزام العامل بطاعة الأوامر والتعليمات التي تصدر من صاحب العمل أو من ينيبه عنه؛ طالما أنها لا تتضمن ما يخالف القانون واللوائح والنظم المعمول بها، ومن ناحية أخرى فإنها تتقيد بعدم تعرض العامل للخطر.

ومادامت أوامر صاحب العمل أو من ينيبه في حدود المشروعية وتتفق مع مبدأ حسن النية وقصد بها صالح العمل؛ فينبغي علي العامل تنفيذها فإذا أمتنع

1) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص121 وما بعدها.

تعرض للمساءلة التأديبية، ومن حق العامل الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تتسم بعدم المشروعية دون مساءلة تأديبية، ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر عنه ويعتبر مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

وواجب أطاعة الأوامر لا يهدر شخصية العامل بل من حقه مناقشة العامل بل من حقه مناقشة تلك الأوامر بما تفرضه واجبات المناقشة من اللباقة المطلوبة وإذا أصدر الرئيس أمراً كتابياً ورأي العامل مخالفته للقانون عليه أن ينبه رئيسه كتابة إلى المخالفة فإذا أصر علي رأيه فإن مسئولية المخالفة تقع علي عاتق مصدر الأمر وحده (المادة 2/80 من القانون).

والواقع أن إجازة تحريك الإجراء التأديبي، في حالة عدم تنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع وذلك إذا ما تخلفت الشروط الدقيقة التي وضعها القضاء الإداري لواجب عدم الطاعة، الأمر الذي يؤكد في ذات الوقت بقاء مبدأ الرئاسية كأحد دعائم الأسس اللازمة للوظيفة العامة، إنما يدعو مع ذلك إلى التساؤل عن القيمة القانونية لهذا المبدأ على الصعيد التأديبي- في حالة عدم الطاعة بصفة عامة حرصا من الموظف المرؤوس على الدفاع عن المصالح المشتركة للمهنة.

ويجد هذا التساؤل في حقيقته تبريراً في، فضية Perreur الشهيرة التي تعرضت على مجلس الدولة الفرنسي وتعلقت بتقدير سلوك موظف في مؤسسة علاجية، سكرتير القسم النقابي، حيث تم مجازاة الطاعن Perreur تأديبية لتنظيمه اجتماع محظور من جانب مدير المستشفي وداخل المستشفي ذاتها، وللمنازعة القضائية في هذا الجزاء التأديبي، استند الطاعن إلى تقرير مفوض الحكومة Fleumann بمناسبة قضية Boddaert[1]، ورأي بالتالي ضرورة أن يقدر القاضي الإداري في كافة الأحوال، بصورة مختلفة ما ينسب إلى الموظف من وقائع، حسب ما إذا كان الأمر يتعلق أم لا بمسئول نقابي يتصرف في إطار وكالته[2].

---

1) R.P.D.A. 1956, 105, conclusion Heumann; Chérigny, B., RDP, 1975, P.917.
1) C.E. 18 janv, 1963, Rec. P. 34.

بيـد أنـه بمناسـبة قضـية Perreur رأى مفـوض الحكومـة Meric طـرح مشكلة مشروعية الجزاء التـأديبي لعدم الطاعـة للأمـر غير المشروع من زاويـة مختلفة تماماً، وذلك بالتساؤل عما إذا كانت عدم مشروعية قرار حظر الاجتمـاع، القرار الذي يخالف في معناه حق الأحزاب، لا يشكل عائقا في توقيع جزاء تأديبي على الطاعن، وبعبارة أخرى التساؤل عما إذا كان الحظر الذي يعد غير مشروع يمكن أن يستخدم أساساً لإجراء تـأديبي ضد المسئول النقـابي، وللرد بـالنفي علـى هذا التساؤل، أقام مفوض الحكومـة Meric تمييزا يتجـاوز فـي مداه مجـرد حالـة الموظف المسئول نقابيـة، وذلك بغرض التشكك جزئيـة فـي قضـاء مجلس الدولـة الفرنسي التقليدي في هذا الشـأن، حيث رأى أن تطبيق الجزاء التـأديبي فـي حالـة رفض الطاعة للأمر غير المشروع، ينبغي أن يقتصر علـى الأوامـر التـي تعطيهـا السلطة الرئاسية لمرؤوسيها بغرض تنظيم أو سير المرافق، وبالمقابل رفض تنفيذ الأمر غيـر المشـروع، لا يمكـن أن يعطـي مـن حيـث المبدأ مجـالا لإجـراء تـأديبي عندما يدور محل الأمر حـول تنظيم الحقوق التـي يستمدها الموظـف مـن نظامـه، ولاسيما إذا تعلق الأمر بالدفاع الجماعي عن المصـالح المهنية"[1].

وهكـذا يـرى مفـوض الحكومـة Meric أن الأمـر المعيـب بعـدم مشـروعية الطاعـة البسـيطة وليسـت بصـورة ظـاهرة، ينبغـي أن يكفـي لإجـازة عـدم الطاعـة قانونـاً، وذلـك طالمـا أن هـذا الأمـر يشـكل اعتـداء علـى الحقـوق التـي يسـتمدها الموظـف المـرؤوس بموجـب نظـام الوظيفـة العامـة، لضـمان شـرعية الـدفاع عـن المصـالح الجماعية للمهنة: الحق النقابي وحق الإضراب بصفة خاصة.

ولذا يمكن القول - على هدى تقرير مفوض الحكومـة Meric- أن الشـروط المقيدة لواجب عدم الطاعة والتي تشكل حدود الطاعة الرئاسية، ينبغي استبعادها، عندما يعطي القانون أو الدستور ذاتـه، للموظفين الحق فـي إيقـاف العمـل جماعيـاً

- D. 1963, 324 avec lec conclusions de M. Meric.

2) Cherigny, B., op. cit., P. 917.

بغرض المطالبة بحقوقهم المهنية.."[1]؛ لذا اقترح مفوض الحكومة Meric أيضاً على مجلس الدولة إقرار أن ممارسة حق الإضراب بصفة مشروعة يعفي الموظفين من واجب الطاعة.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يساير مفوض الحكومة Meric في تقريره في قضية Perreur، وذلك على الرغم من صعوبة دحضه بصورة كاملة، حيث اكتفي مجلس الدولة الفرنسي بتقرير أن الاجتماع الذي نظمه الطاعن وفقاً للظروف التي جرى فيها خلال ساعات العمل وداخل المؤسسة العلاجية، لا يشكل ممارسة الحق الإضراب[2].

وهكذا تبقى قائمة مشكلة مدى إمكانية قبول القضاء الإداري لنظام خاص، على الصعيد التأديبي بالنسبة للأمر غير المشروع عندما يشكل اعتداء على الحقوق المقررة للموظفين، وبصفة خاصة، للمسئولين النقابيين بغرض الدفاع عن المصالح الجماعية للوظيفة العامة وذلك بتكريس واجب عدم الطاعة في هذه الحالة للأمر القائم على عدم مشروعية بسيطة. وبعبارة أخرى ضرورة أن يظهر القضاء الإداري موقفة أقل حدة تجاه الشرط الأول لواجب عدم الطاعة والخاص بعدم المشروعية الظاهرة للأمر الرئاسي، بحيث يفترض دائما تحقق الشرط الثاني وذلك من واقع أن الحقوق والمصالح التي يهددها الأمر غير المشروع تتجاوز بصورة واسعة شخص الطاعنين لتتعلق بالمهنة بأكملها، مما يعني تعرض المصلحة العامة أو على الأقل المصلحة الجماعية بالضرورة للخطر من جراء الأمر الرئاسي غير المشروع[3].

جزاء الطاعة الخاطئة:

---

1) Chérigny, B., op. cit., p. 918.
2) Ibid.
1) Chérigny, B., op. cit., p.918-919.

يشكل هذا الجزاء على الصعيد التأديبي - بطبيعة الحال النتيجة الأولى للالتزام بعدم الطاعة للأمر الرئاسي غير المشروع، حيث يعبر هذا الجزاء مباشرة عن الالتزام الذي يقع على الموظفين عند توافر شروط معينة، في عدم احترام تعليمات رؤسائهم الإدارية، إذ أنه انطلاقاً من اللحظة التي يتأسس فيها واجب عدم الطاعة، فإن الطاعة تتسم هنا على الفور بصفة خاطئة؛ الأمر الذي يقود إلى تأسيس الردع التأديبي. ومع حكمي مجلس الدولة الفرنسي Langneur و Pouzelgues يمكن التعرف معاً على شروط وطبيعة الردع الذي يمارس على الصعيد التأديبي، في حالة التنفيذ لأمر رئاسي غير مشروع بصورة ظاهرة وذات طبيعة تعرض بجسامة المصلحة العامة للخطر؛ تأصيل ذلك أنه في هذين الحكمين اشترط مجلس الدولة الفرنسي لصحة الجزاء التأديبي للطاعة الخاطئة وجود عنصر شخصي كشرط سابق لتطبيق هذا الجزاء، حيث أوضح في صياغة مماثلة أن الطاعن "لا يمكن أن يجهل" أنه بتنفيذ الأمر غير المشروع بصفة ظاهرة والصادر عن رئيسه الإداري قد "عرض بجسامة سير المرفق العام للخطر"[1].

وهكذا تطلب مجلس الدولة الفرنسي، الانعقاد المسئولية التأديبية للموظف العام، أن يكون كلف بأمر غير مشروع بصفة ظاهرة، وأنه يدرك تماما النتائج المحتملة عند تنفيذ هذا الأمر على صعيد المصلحة العامة، وبعبارة أخرى لا يوجد - بصفة عامة؛ خطأ حقيقياً إلا في مواجهة الموظف الذي لديه إرادة واعية وواضحة في القيام بعمل يعاب عليه، فعلى غرار ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي Mourgeon، لا يكفي "الإسناد المادي وإنما ينبغي أن يكتمل بالإسناد المعنوي

2) Arrêt Langneur (1944): que les actes dont s'agit présentaient de toute evidence un caractère illegal et que le requérant n'a pu ignorer qu'ils compromettaient gravement le fonctionnement du service public', Arrêt pouzelguos (3 mai 1961, R. P. 280): "les actes dont s'agit présentant de toute evidence un caractère illegal et le requérant n'ayant pu Ignorer qu'ils compromettaient gravement le fonctionnement du service public".

الذي يتحلل إلى إمكانية ربط الواقعة ليس فقط بشخص وإنما بشخص لديه إرادة واعية وقت ارتكاب الفعل فالقول بأن الجريمة ينبغي أن تستمد من إرادة واعية، إنما يعني القول بشخصية الجريمة"[1]، وهذا العنصر الشخصي يتطلبه مجلس الدولة الفرنسي، بصفة عامة، حيث يبدو له معاقبة الموظف الذي قدر عن وعي وإدراك تأثير تصرفه، الأمر الذي يقتضي - حتى في مجال الطاعة الخاطئة للموظف العام- أن يؤخذ في الاعتبار إرادة المرؤوس، على الأقل من ضرورة المعرفة المحددة للنتائج المباشرة لتنفيذ الأمر على المصلحة العامة[2].

كذلك تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يربط المنازعة التأديبية الطاعة الخاطئة بمجموع قضائه الخاص بالجزاءات المهنية، إذ أنه على خلاف القانون المدني، ليس على القانون الإداري أن يحمي إرادة الموظف، بعبارة أخرى أن مجلس الدولة الفرنسي، عن طريق تقييده للجزاء التأديبي للموظف العام الذي ينفذ أمر غير مشروع بصفة ظاهرة، بواقع أن هذا الموظف "لا يمكن أن يجهل" الاضطراب الجسيم الذي ينشأ عن هذا التنفيذ الخاطئ بالنسبة للمصلحة العامة، يكون قد اكتفي في النهاية بالتطبيق الكامل لفكرة العميد هوريو والتي بمقتضاها "أنه ينبغي موضوعيا أن نرى في كل تصرف قانوني تعبير عن إرادة بغرض إحداث أثر قانوني، وأنه إذا لم توجد فيه جدية في أحداث الأثر القانوني، فإنه لا يوجد قط تصرف قانوني، كذلك إذا لم يوجد تعبير عن الإرادة فإنه لا يوجد رضاء".[3]

ولهذا يدور التساؤل الآن عن موقف مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة الضرورة توافر العنصر الموضوعي بجانب توافر هذا العنصر الشخصي، بمعنى مجازاة الموظف للطباعة غير المشروعة الذي أهمل قبل التنفيذ أن يخطر رئيسه

---

1) Mourgeon, J., La repression adm. L.G.D.J., 1967, P. 338.
2) Chérigny, B., op. cit., p. 923.
3) Hauriou, M., les idées de M. Duguit, Recuell de l'Académie de legislation de Toulouse, 1911, p. 28.
- ويشأن هذه المسألة، يرى الفقيه Mourgeon أن المخالفة الشخصية هي السائدة بوضوح في الردع الإداري، وأنه لا يوجد إلا حالتين، يستبعد فيهما مهدا الشخصية أو الخصوصية subjectivité هما: مخالفات الطرق ومخالفات التشريع الاقتصادي. أنظر مؤلفه السابق ذكره، بلد ٢35.

الإداري لعدم مشروعية الأمر الذي أصدره، بحيث توجد طاعة خاطئة، إذا لم يخطر المرؤوس رئيسه بالطابع غير المشروع لأمره الرئاسي.

والواقع أن الأخذ في الاعتبار هذا الشرط الموضوعي، وعلى غرار ما قضت به قوانين الوظيفة العامة المدنية - على نحو ما تقدم إنما يسفر عن التقليل بصورة معتبره، ما لم يكن إلغاء المسئولية بصفة كاملة للموظف في كل مرة يبقى فيها على أمر رئيسه الإداري، حيث يعني ذلك الارتداد إلى فكرة عدم المسئولية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر، فهذه النظرية التي تؤول للفقه الألماني، تعني - على غرار ما أوضحه الفقيه Barthélemy- أن "المرؤوس الذي يتلقى أمر غير مشروع يمكن له أن يشير إلى عدم المشروعية لرئيسه الإداري، ولكن إذا كرر هذا الأخير الأمر، فإن المرؤوس أمام هذه الإعادة للأمر، يلتزم بالمثول، وبالتالي يكون غير مسئول بسبب هذه الطاعة"[1].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي، لم يتردد - منذ حكم Langneur- في تقرير مسئولية الموظف التأديبية، على الرغم من أنه أخطر رئيسة الإداري كتابة بعدم مشروعية الأمر والذي أكد تنفيذه تجاه المرؤوس، وعليه فإنه بالنسبة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، إن المرؤوس لا يمكن أن يتمسك قانوناً بواقع إخطاره للرئيس في تحفظه على مشروعية الأوامر الرئاسية قبل تنفيذها، وبعبارة أخرى أن اللجوء السابق إلى السلطة الرئاسية لا يغطي عدم المشروعية الظاهرة للأمر الرئاسي.

وهكذا يمكن القول أنه بالنسبة للقضاء الإداري، لا يشكل التأكيد السابق من جانب الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر، شرطاً موضوعية لتطبيق الجزاء التأديبي الطاعة الأمر غير المشروع، ذلك أن هذه الاستشارة السابقة التي يلجأ إليها المرؤوس

1) Barthélémy, J., L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents, RDP, 1914,P. 530.

لدى رئيسة الإداري بغرض تعديل أمر، أو تأكيد الأمر الذي تلقاه، إنما يعد بمثابة الدليل على أنه "لم يجهل الطابع الاتهامي لهذا الأمر، بحيث أنه لا يمكن له أن يحتمي خلف أمر رئيسة، مما يدلل في النهاية على توافر شرط التنفيذ الواعي للأمر غير المشروع بصفة ظاهرة (تأكيد العنصر الشخصي).

والواقع أن هذه المساءلة التأديبية بسبب التنفيذ الخاطئ لأمر رئاسي معيب بعدم مشروعية ظاهرة، لا تتحقق على الصعيد العملي كثيراً، حيث يتطلب ذلك تغيير الرئيس الإداري الذي يملك قانون محاسبة المرؤوس تأديبياً، فهو يجمع عادة في هذا الشأن بين السلطة الرئاسية المسئولة عن عدم مشروعية الأمر، والسلطة التأديبية المكلفة بردع الطاعة الخاطئة لمرؤوسيه، مما يسفر في النهاية، عن ازدواجية المسئولية التأديبية عند توافر شروطها، من واقع مسئولية الرئيس الإداري التي تنعقد بالتوازي؛ ذلك أنه إعمالا للفقرة الثانية من المادة/28 من النظام العام لموظفي الدولة "لا يتحرر الرئيس الإداري من أية مسئولية تقع عليه جراء المسئولية الخاصة لمرؤوسيه[1].

وتقدم أن المشرع المصري قد رسم طريقة محددة لاعتراض المرؤوس على أمر رئيسة، حيث أخذ بنظرية تكرار الأمر وأعفي المرؤوس عند تحقق هذا الشرط صراحة - من الجزاء التأديبي، دون استبعاد المسئولية المدنية للخطأ الشخصي.

حيث تقرر أغلب التشريعات الوظيفية علي واجب طاعة الموظف لرؤسائه، واحترام وتنفيذ أوامرهم باعتباره من أهم الواجبات الأساسية التي تضمن انتظام عمل المرفق العام وتحقيق أهدافه، فطاعة الرؤساء هي العمود الفقري لأي نظام إداري، وإذا حدث ما من شأنه أن ينال من هذا المبدأ تعذر أي سبيل يسعي نحو إصلاح الجهاز الإداري، ومن ثم فإن من أبرز واجبات الموظف

1) Auby, J.M. et autres, op. cit., P. 79.

طاعته لرؤسائه وأداء عمله وفق توجيهاتهم، فسلطة التأديب في واقع الأمر إنما تستند أساساً علي واجب الطاعة[1].

إلا أنه ليس معني مبدأ طاعة المرؤوس لرئيسه تجريد المرؤوس من شخصيته واستقلاله ولا حرمانه من التفكير السليم واستخلاص النتائج السليمة، لأن العمل الإداري في أصله عمل جماعي، بل أن الرئيس الإداري مطالب بأن يدرب مرؤوسيه وأن يعدهم لشغل المناصب العليا استجابة لمبادئ وأصول الإدارة العامة وواجبات التطور وديمقراطية الإدارة، وأيضاً وفي ذات الوقت لمنح الرئيس فرصة للتروي قبل المضي في تنفيذ قرار مخالف للقانون رغم تنبيهه بالمخالفة بأنه سوف يتحمل المسئولية بمفرده، وذلك علي الرغم مما هو مقرر من أن الأصل في القرارات الإدارية بأنها لت تتقيد بشكل معين وأن تنفيذها يجري لمجرد صدورها من السلطة المختصة ومرد ذلك إلى ما يكشف عنه الواقع العملي من محاولة الرؤساء التنصل من المسئولية عن الأوامر المخالفة للقانون.

فمناط إعفاء العامل من المسئولية استناداً لأمر رئيسه لا يتحقق إلا إذا أثبت العامل أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر له من رئيسه بالرغم من تنبيه العامل رئيسه كتابة ومن ثم يعفي العامل إذ ثبت أن ثمة إكراه أدبي أو معنوي شاب إرادته وافقده حريته سواء في طلب كتابة الأمر إليه أو في تنبيه رئيسه إلى المخالفة ففي هذه الحالة يكون العامل فاقداً لحرية الإرادة في التصرف وللموظف إلا أنه في غير حالات الضرورة العاجلة يلزم لتنفيذ أمر رئيسه أن

---

1) د/ إسراء صلاح سالم جودة، الإجراءات التأديبية وأثرها علي حقوق الموظف العام، مرجع سابق، ص61 وما بعدها.
- د/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص157 وما بعدها.

يكون مكتوباً وله أن يعترض علي هذا الأمر إذا رأي أنه ينطوي علي مخالفة لقاعدة تنظيمية[1].

حيث أن مخالفة الأمر لقاعدة تنظيمية آمرة يُعد سبب للإعفاء من المسئولية يلزم أن يكون مكتوباً وعلي المرؤوس أن يعترض كتابة علي هذا الأمر المكتوب إذا رأي أنه ينطوي علي مخالفة لقاعدة تنظيمية آمرة[2]، وبالطبع فإنه يجب أن يكون التنبيه الصادر من الموظف للرئيس علي المخالفة قبل تنفيذ الأمر المخالف وليس بعده، وبتوافر تلك الشروط يتحمل مصدر الأمر المسئولية عن الفعل وليس الموظف.

وهو ما أكدته أحكم الإدارية العليا[3] واستقرت عليه على أن تنفيذ أمر الرئيس - كسبب للإعفاء من المسئولية- يلزم أن يكون مكتوبة وعلى المرءوس أن يعترض كتابة على هذا الأمر المكتوب، إذا رأى أنه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية أمره، بحيث إذا قام الموظف بالامتثال لأمر رئيسه دون الاعتراض كتابة على ذلك فإنه يكون مشاركاً له وتتحقق مسئوليته، ومن حيث إنه ليس سديدا لما أثاره الطاعنون في أنهم تصرفوا بحسن نية ومراعاة للظروف الإنسانية لأصحاب المعاشات، فذلك مردود عليه أنه لا يشترط التحقيق المسئولية، أن يكون الفعل غير المشروع الذي ارتكبه العامل إيجابية أمر سلبية قد تم بسوء القصد أو صدر عن إرادة آثمة، ويكفي لتحقق هذه المسئولية أن يكون العامل قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو أتى عملا من الأعمال المحرمة عليه قانوناً دون حاجة إلى ثبوت سوء القصد أو الإرادة الآثمة لديه[4].

---

1) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1525 لسنة 36ق.ع جلسته 1995/11/11 وأيضاً في الطعنين رقمي 2989و 3048 لسنة 39 ق.ع جلسة 1996.
2) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1907 لسنة 39 ق.ع جلسة 1996/1/13.
3) الطعن رقم 15707 لسنة 49ق جلسة 2008/1/16.
1) وقد خلصت المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم إلى قبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه.

وهو ما قضت به أيضاً علي أن سبب القرار الالتأديبي بوجه عام، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو اتيانه عملاً من الأعمال المخالفة، بأن يسلك مسلكاًً معيباً ينطوي علي خروجه علي مقتضيات وظيفته أو إخلاله بكرامتها ... ومن ثم إذا انعدم المأخذ علي السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج علي مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري، وبالتالي لا يكون هناك محل لجزاء تأديبي؛ كما أوردت أيضاً أن الرقابة علي السبب في القرار التأديبي تتناول وجود الوقائع التي قام عليها وتكييف هذه الوقائع، وأن سبب القرار التأديبي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل السلطةالتأديبية لتوقيع الجزاء وأن رقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً؛ فإذا كانت منتزعة من غير أصول تنتهجها مادياً أو قانونياً كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ويكون القرار قد وقع مخالفاً للقانون، وقضت أيضاً في شأن مناط تحديد المسئولية التأديبية وبيان مقوماتها وضوابطها بأنه: (لكي يُسأل الموظف عن جريمة تأديبية تستأهل العقاب يجب أن يرتكب فعلاً أو أفعالاً تعتبر اخلالاً بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها، وإلا لا يكون هناك ثمة سبب مشروع تقوم عليه المسئولية التأديبية التي تبرر مجازات العامل وعقابه تأديبياً[1].

وقد أوردت المادة (63) من قانون العقوبات شروطاً معينة لإعفاء الموظف من المسئولية الجنائية تتمثل في: أن يرتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه، أو إذا حسنت نيته

- أنظر: سوابق قضائية، الإدارية العليا، الطعن رقم ١١١٩٨ لسنة 49 في تاريخ الجلسة 2006/9/21، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/7/3 في الطعن رقم ١٢٥٩ لسنة ٣١ في عليا.

2) طعن رقم 1952 لسنة 32ق جلسة 1989/3/4.

وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه، وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنية على أسباب معقولة ، ففي ظل هاتين الحالتين لا تقع جريمة من الموظف العام.

ويميز الفقه بين شرط التثبيت والتحري، وشرط منطقية الاعتقاد، فالشرط الأول يعني مراعاة النواحي القانونية والقواعد التنظيمية المتعلقة بالعمل، بينما يتطلب شرط منطقية الاعتقاد مراعاة الظروف الواقعية، ومدلول تلك الوقائع وأثرها في تكوين الاعتقاد[1].

ونستطيع القول بأنه إذا كان مبدأ احترام المشروعية ضرورة لا جدال فيها فإن إعماله في المجال التأديبي أولي بالرعاية؛ حيث توجب تطبيقه في هذا الصدد اعتبارات عملية وإنسانية[2].

---

1) د/ عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، ص٢٩٩ وما بعدها.
- د/ أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية 2004، ص٩٣.
- وهذا ما قضت به محكمة النقض حيث أقرت بتوافر الأسباب المعقولة المبررة للطاعة من جالب المرجو في واقعة حيازة مخدر بناء على أمر رئيس له من السلطة ما يحمل على الاعتقاد بأن ذلك الرئيس لديه ترخيص بإحرازها، لأن واقعة إحراز المخدر ليست محرمة على أطلاقها .. ووجهة الإجرام فيها ليس بديهية، بعكس جرائم القتل أو الرشوة، تلك الجرائم التي لا يتصور أحد الترخيص لأي إنسان بارتكابها مهما كان مركزه الاجتماعي. أنظر: حكم النقض الصادر بجلسة 1956/12/25 مجموعة الأحكام الجنائية، السنة السابعة، القاعدة ٣٩٩، ص١١٣٣.
2) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط2 لعام 1986، ص29.

المطلب الثالث
المسئولية التقصيرية والخروج على واجب
عدم الطاعة للأمر غير المشروع

ويقتضي الحديث عن تأثير الأمر الرئاسي على المسئولية المدنية، التأكيد على التشريعات المختلفة والتي تنطلق من مبادئ مختلفة، ولكنها تستهدف على الصعيد العملي، التخفيف لصالح الموظف المرؤوس، فهناك في المقام الأول نظام مركزي، يبحث عن الحصول على طاعة الموظف، حيث تشكل الرئاسة في إطاره مجموع متناسق يستوعب شخصية الموظف؛ لذا يتجه هذا النظام إلى إلغاء كافة العلاقات القانونية للموظف، وبعبارة أخرى يتجه هذا النظام، في إطار العلاقات مع الأفراد المتضررين من المرافق والخدمات العامة، إلى سمو مسئولية الدولة على المسئولية الشخصية للموظف العام، كما يستوجب هذا النظام عدم الطاعة المباشرة للقانون، وإنما لرئيسه الذي يتوسط بينه وبين القانون، مما يقتضي عدم مسئولية الموظف عن عدم الطاعة للقانون إذا ما امتثل لطاعة رئيسه الإداري، وفي المقابل يوجد في مواجهة هذا النظام المركزي للمسئولية المدنية، النظام الفردي الذي يترك في المقام الأول مكانة المسئولية الشخص الطبيعي، بمعلى مسئولية الموظف الذي يسأل وحده عن الأضرار التي تسببها تصرفاته، وباعتباره أنه، كالأفراد العاديين، يخضع مباشرة للقانون، وبالتالي يكون مسئولاً عن تصرفاته الضارة[1].

ومما لا شك فيه أن لكل من هذين النظامين مزايا وعيوب، فالنظام المركزي للمسئولية، يستوعب الموظف في الرئاسية، ولكنه يقدم للفرد المتضرر مسئولية هذه الرئاسية، حيث إنه لا يلغي الالتزام بالتعويض وإنما ينقله إلى السلطة الرئاسية، مما يعني أن الموظف في ظل هذا النظام يعد أداة بالنسبة للسلطة الرئاسية في تنفيذ أمر محدد، وبالتالي تنتقل مسئوليته إلى مسئولية الرئيس

1) Barthelemy, J., op. cit. P. 516.

الإداري؛ في حين أن نظام الفردية يطبق بصورة دقيقة مبدأ المسئولية الفردية، بمعنى أن المسئولية لا ترتد إلى آخر، وبالتالي لا يخفف الأمر الرئاسي من مسئولية المرؤوس، الأمر الذي من الممكن أن يسفر عن أن يظل الضرر دون تعويض وذلك في حالة عدم تحديد هوية المرؤوس.

بيد أنه أمام تطور القضاء الإداري في ظل الأنظمة اللاتينية موضع اهتمامنا تسود الفكرة الوسط بصدد تأثير الأمر الرئاسي على المسئولية بالنسبة للمرؤوس حيث يعتد بالتمييز بين الخطة المرفقي والذي يتسم به س غالباً على هدي أحكام القضاء - خطأ الموظف، والخطأ الشخصي.

وبهذا يكون الثابت أن القاعدة العامة لمسئولية الإدارية والموظف العام في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري تقوم علي أساس الخطأ، وقد قرر جانب من الفقه[1] أن مسئولية الإدارة ليست عامة ولا مطلقة وإنما تتنوع وفقاً لحاجات المرفق وظروف سيره وضرورة الموائمة بين الحياة العامة والخاصة.

المسئولية المدنية الخطئية في النظام الفرنسي:

لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي علي واجب الطاعة، وذلك بمناسبة قضية تعلقت بعمده والذي يعد مسئولاً تنفيذية، على الرغم من أنه مرؤوس في ذات الوقت المحافظ لكل ما يخص المصلحة العامة، حيث قضى في هذه المناسبة "بان المحافظ قد انذر س على هدي التحقيق العمده بان ينشر الدور الإضافي للضرائب المهنية، أو الشهادات، وأنه لا يؤول للعمده أن يقدر مشروعية الأعمال المكلف بنشرها، وأنه يكون مخطئا لرفضه القيام بهذا النشر.."[2]، وعليه فإن المرؤوس لا

---

1) د/ حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة علي أعمال السيادة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2016، ص204.

2) C.E. 13 mars 1908 commune de Bouteville, lebon, P 258: '... qu'll n'appartenalt pas au maire d'apprécier la régularité des actes qu'il était chargé de publier et que c'est à tort qu'il a refuse de procéder à ces publications".

يمكن له أن يرفض القيام بالعمل الذي كلف به، استنادا على عدم مشروعيته، مما يؤدي إلى عدم انعقاد مسئوليته عند أدائه لهذا الأمر الرئاسي، ومما يساند ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي قضي في حكم آخر بأن العمده لا يكون مسئولاً بصفة شخصية، وأن التعويض المستحق يؤول للبلدية، وذلك عندما يتصرف العمده تنفيذا للمجلس البلدي، ويستفاد من التحقيق أن هذا المجلس قد اشترك بصفة ثابتة مع أعمال العمد[1].

وقد أقرت محكمة التنازع الفرنسية تأثير الأمر الرئاسي على المسئولية التقصيرية للموظف المرؤوس، وذلك تأسيساً على أن تقدير المرؤوس الخطأ الرئيس الإداري، إنما يعني تقدير الأمر الرئاسي ذاته، وأن هذا التقدير لا يمكن أن يؤول للقضاء العادي، وان الموظف عندما يطيع الأمر الرئاسي لا يمكن اعتباره قد ارتكب خطئة شخصية، ذلك أن الخطأ الشخصي هو ذلك الخطأ الذي تنعقد به المسئولية المدنية في الذمة المالية الخاصة للموظف، فهو الخطأ الذي يظهر شخصية الإنسان بأهوائه، وضعفه، وأنه في حالة تنفيذ الأمر الرئاسي لا تظهر - تحديدا- شخصية هذا الإنسان، مما يبرر أن الضرر الناتج عن الطاعة الرئاسية يعد ضررا ينسب لخطأ مرفقي، مما تتحقق معه - حسب الأحوال - مسئولية الدولة[2].

وهكذا يمكن القول بتطبيق قواعد المسئولية الإدارية على أعمال الشرطة Police وذلك باعتبار أن الأمر يتعلق في النهاية بعمل يؤديه موظف عام[3]، ويساند ذلك ما أكدته محكمة النقض الفرنسية في حكمها الشهير Giry بقولها أنه

---

1) C.E. 20 janv. 1911, Epoux Delpech, S. 1911, 3, 137 et. RDP, 1911.

2) Conflit du 30 juill 1873; 2 mars 1901, Fournler, lebon, P. 252; Barthélemy, J, op. cit., P. 542-543.

- وهذه الفكرة التي ترى في الأمر الرئاسي أنه يطبع على التصرف الضار للمرؤوس صفة الخطة المرفقي أيدها بوضوح مفوض الحكومة Tardieu في تقريره بمناسبة قضية Girodet. انظر:

- C.E. 2 Juln 1908, 5, 1908,3. 81, RDF. 1908, pp. 87, 92.

3) فمصطلح الشرطة يستخدم للدلالة على نشاط مرفق عام، يستهدف الحفاظ على النظام العام بمدلوله الواسع لكافة مجالات الحياة الاجتماعية. أنظر:

- Chapus, R., Droit adm, Général Montchrestlen, 12° Edition 1998, Tome 1. P. 64.

"لا يمكن تطبيق قواعد القانون الخاص على المسئولية بسبب الأفعال الضارة للضبطية القضائية"[1].

والواقع أنه يصعب بن على هدي المعايير الفقهية المختلفة، وضع معيار محدد للخطأ الشخصي، مما يقتضي أن يترك الموضوع لتقدير القاضي في كل حالة على حدة، التحديد من المسائل الموضوعية لتقدير القاضي، وذلك مع الأخذ في الاعتبار أن الأمر الرئاسي يساهم في إعطاء تصرف المرؤوس طابع العمل الإداري، أو خطا المرفق العام الذي تنعقد به مسئولية الدولة، وبالتالي استبعاد صفة الخطأ الشخصي للمرؤوس.

وقد دأب القضاء الفرنسي منذ إلغاء المادة/75 من دستور السنة الثامنة[2] على أن الأمر الرئاسي يمكن - بصفة عامة - أن يضفي طابع الخطة المرفقي وبالتالي إلغاء المسئولية الشخصية للموظف. لذا رفضت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الشهير في قضية Pelletier إقرار الخطأ الشخصي للجنرال..... على أساس أن الواقعة "مصادرة الجريدة؛ قد حدثت في إطار الوظائف الإدارية التي كان الجنرال مكلفة بها بأوامر تلقاها، كما ذهبت محكمة التنازع في هذا الشأن إلى

---

1) فقد أقرت المحكمة العليا للقضاء العادي في هذا الحكم تطبيق مبادئ القضاء الإداري بشأن المعاونين العرضيين للمرفق العام، استنادا إلى المبادئ العامة للقانون التي تتطلب أعمال قواعد كل من القانون العام والمدلي.

- Cass. Ch. 22 nov, 1956, Tresor public cGiry, D, 1957. 34, RDP, 1958, 298: ... Attendu que la cour d'appel s'est appuyée, à tort, sur les dispositions du droit prive...; qui ne peuvent être invoquées pour fonder la résponsabilité de l'Etat; qu'elle avalt en revanche le pouvoir et le devoir de se referer, en l'espece, aux régles du droit public".

- د/ مدحت غنايم، حدود السلطة الرئاسية في انعقاد المسئولية المدنية، مرجع سابق، ص57.

2) لقد أقرت المادة (75) من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية عدم مساءلة أشخاص الحكومة، غير الوزراء عن الأعمال التي تتعلق بوظائفهم، إلا بموجب قرار يصدر من مجلس الدولة، وفي هذه الحالة تكون المساءلة أمام المحاكم العادية، وفي ظل هذه المادة رفض مجلس الدولة الفرنسي منهجية السماح بمساءلة الموظفين المرؤوسين. أنظر:

- C.E. 25 juin 1817, de cousso; 23 juin 1819 de pardaihan.
- Barthélémy, J., op. cit.P. 534-535.
- Vedel,. at Dolvolve, P.Droit achrh. P.V.F. 1992, P. 553.

عدم اختصاص القضاء العادي، بمعنى عدم مسئولية الموظف في كافة الأحوال التي يوجد فيها أمر رئاسي، حتى عند عدم طاعة هذا الأمر[1].

المطلب الرابع

مدى ثبوت المسئولية المدنية أمام القضاء الإداري

إن معيار الخطأ وثبوت المسئولية المدنية هو الانحراف عن السلوك المألوف الرجل العادي، ومعيار الخطأ الشخصي من الناحية الإدارية أن يكون العمل الضار مصطبغاً بالطابع الشخصي أو أن يكون خطأ جسيماً - ويقدر التعويض للمضرور على أساس تحديد مدى مسئولية كلا من التابع والمتبوع عن أعمال تابعة الذي ثبت خطؤه على هذا الأساس ويكون للمسئول عن عمل الغير « المتبوع » حق الرجوع على التابع في الحدود التي يكون فيها مسئولا عن تعويض الضرر طبقاً لحكم المادة (١٧٩ مدنى، ١٧٠ مدنى).

وقضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن ما يلي: "ومن حيث أن النقطة القانونية مثار النزاع في الدعوى هي مدى مسئولية المدعى عن الحادث الذي حكم بسببه بالتعويض على الجهة الإدارية باعتبارها متبوعا تسأل عن أعمال تابعها وهو المدعي.

ومن حيث أن حكم محكمة القاهرة الابتدائية في الدعوى رقم 6093 لسنة 1964 مدني كلى القاهرة استند في حكم التعويض الصادر ضد المدعى عليها الأولى وزارة الداخلية إلى نص المادة/163 مدني ويجري نصها على الوجه التالي "كل خطأ يسبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض وإلى نص المادة/174 مدنى ونصها أن يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها.

---

1) T.C. 30 juill, 1873, C.A. no. 2, P.9.

- د/ مدحت غنايم، حدود السلطة الرئاسية في انعقاد المسئولية المدنية، مرجع سابق، ص56 وما بعدها.

ومن حيث أن سند المسئولية التقصيرية في الدعوى المشار إليها هو ثبوت الخطأ في جانب جهة الإدارة وذلك أن الضابط المختص (المدعى) انحرف عن السلوك المألوف للرجل العادي في مثل ظروف حادث تعقب المتهم للقبض عليه وما تقتضيه الحيطة والتبصر إلا يتم هذا العمل في وضح النهار حتى يتسنى ضبط المتهم تحت ستار الظلام فلا يراه أهله وعشيرته ويحاولوا أفلاته كما حدث إلى غير ذلك من الإجراءات التي كان يجب اتخاذها لتفادي وقوع الحادثة التي أدت بحياة المخبر (المضرور في دعوى التعويض).

ومن حيث أنه لتحديد مدى مسئولية المدعى (التابع في دعوى التعويض) عن أداء التعويض المحكوم به ضد الجهة الإدارية (المتبوع) يجب التفرقة بين الخطأ الشخصي من الناحية المدنية والخطأ الشخصي من الناحية الإدارية؛ فمعيار الخطأ وثبوت المسئولية المدنية هو الانحراف عن السلوك المألوف للرجل العادي، وعندئذ تتحقق مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه الذي "خطؤه على هذا الأساس" ويكون للمسئول عن عمل الغير (المتبوع) حق الرجوع عليه (التابع) في الحدود التي يكون فيها هذا الغير مسئولا عن تعويض الضرر (المادة/١٧٠ مدنى).

ومن حيث أن المستفاد من استقراء نص المادة/١٧٠ مدني أن التابع لا يكون حتما مسئولاً عن تعويض الضرر أو أنه دائماً من حق المتبوع الرجوع عليه وإنما لذلك حدوداً معينة وقد رسم القانون المدني ذاته هذه الحدود بالنسبة للموظف العام فنص في المادة/١٩٧ على أنه "لا يكون للموظف العام مسئولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس متى كان إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها مبنية على أسباب معقولة وأنه راعي في عمله بجانب الحيطة".

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن المدعي قسم المحاكمة أمام مجلس التأديب لاتهامه بمسئوليته من الناحية الإدارية من وقوع الحادث الذي أودى بحياة

المخبر وما نسب إلى المدعي من إهمال وإخلال منه بأداء وظيفته وبجلسة 1960/12/24 أصدر مجلس التأديب قراره ببراءة المدعي مما اسند إليه ولم تطعن الوزارة في هذا القرار وبالتالي فقد أصبح نهائياً.

ومن حيث أنه من ناحية أخرى فانه طبقا لنص المادة/58 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة ١٩٩٤ لا يسال العامل مدنياً إلا عن الخطأ الشخصي - ويعتبر الخطأ شخصياً حسبما أستقر على ذلك القضاء الإداري إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره أو كان خطؤه خطأ جسيما يضل إلى حد ارتكابه جريمة جنائية معاقباً عليها؛ أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصى وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فان الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً أو مرفقياً وبالتالي فلا يجوز الرجوع على الموظف العام في الحالة الأخيرة بالتطبيق لنص المادة/ 165 مدني والمادة/ 58 من القانون رقم 46 لسنة 1964م.

ومن حيث أن براءة المدعي من التهم التي أسندت إليه وحوكم بسببها إدارياً تقطع بعدم مسئوليته عن خطا شخصى ومن ثم فلا يجوز الرجوع عليه بالتعويض المحكوم به على الجهة الإدارية باعتبارها متبوعاً عن أعمال تابعها.

ومن حيث أن الجهة الإدارية قد أصدرت قرارها بإجراء خصم قيمة التعويض المحكوم به ضدها في حدود ربع المعاش المستحق للمدعى فإنها تكون قد خالفت حكم القانون ويتعين القضاء ببطلان الخصم من معاش المدعي وبأحقيته في استرداد ما سبق خصمه منه"[1].

علاقة السببية:

---

1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – س26 من أول أكتوبر 1971 إلى آخر سبتمبر 1972، ص81-83.

لا يكفي لانعقاد المسئولية الإدارية في كافة الحالات، أن يكون الضرر أكيداً أو حالاً، وإنما يجب علاوة على ذلك، لكي يقبل التعويض، أن يكون النتيجة المباشرة لواقعة تنسب إلى الإدارة، وتطلق نظرية "السببية الملاءمة" Causalité adequate على هذا الشرط القضائي في ضرورة وجود علاقة مباشرة بصفة كافية للسبب بالأثر بين الضرر والواقعة الضارة التي تنسب للإدارة[1]، وهكذا يعبر هذا الشرط عن فكرة شخصية تخضع التقدير القاضي في كل حالة على حدة، وبحيث يكون تقدير القاضي محلا للتقدير عندما يتجه بصفة منهجية إلى تفضيل مصلحة الإدارة على مصلحة المتضررين.[2]

ويثير شرط الصفة المباشرة للضرر مع الإدارة بعض الإشكاليات التي تبدو - بصفة خاصة - في حالة تعدد أسباب الضرر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن أحكام القضاء الإداري تستبعد نظرية "تعادل الأسباب" أو الشروط ، لكي تبحث من بين الوقائع المسابقة على الضرر، عن تلك التي يبدو أنها السبب المباشر له[3]، ويقبل القاضي الإداري علاوة على ذلك إحلال مسئولية الإدارة محل مسئولية الشخص الخاص، عندما توجد علاقة وثيقة بصفة خاصة مع أشخاص القانون العام[4].

الواقعة المنشئة للضرر:

تعرف المسئولية الإدارية في النظام الفرنسي - على خلاف النظام المصري التعايش بين المسئولية الخطئية (النظام المصري) والمسئولية للمخاطر، حيث يكفي أن توجد علاقة سبب بالأثر، حتى لو تم النشاط المحدث الضرر بصورة مشروعة "المسئولية دون خطا في النظام الفرنسي"؛ بيد أن هذه المسئولية

1) CE 23. 7. 2003s David, B. AjDA 2003. 2247, Condi. éclairanles de silva
2) Lebreton, G., droit adm. general, op, cit., p. 404
3) De laubaere, A., claude Venezia, J. et Gauidemet, Y., op. cit., p 949, C.E. 16fev 1982, birel , T.P. 748
4) De laubaere, A., claude Venezia, J. et Gauidemet, Y., op. cit.,P.941

للمخاطر والتي يختلف فيها القانون الإداري الفرنسي عن القانون المدني، لا تعد ذات نطاق عام، حيث تلعب دوراً تكميلياً للمسئولية الإدارية الخطئية والتي تعد هي الأساس الأسباب عملية ذات طابع مالي، تتمثل في الخشية من زيادة الأعباء المالية على خزانة الدولة، مما يبرر تقييد نطاق تطبيق المسئولية المخاطر، فضلاً عن اعتبارات العدالة التي قادت أحكام القضاء الإداري إلى التمييز بين نوعي المسئولية.

الخاتمـــــة

في ختام هذا البحث نود أن نؤكد علي أن دراسة واجب طاعة المرؤوس للرؤساء أمرٌ في غاية الصعوبة والتعقيد خاصة إذا كانت تلك الدراسة تخص نظام إداري متوارث منذ فجر التاريخ وهو النظام الإداري المصري الذي راح يدور بين إرثٍ ديني وإرث حضاري فيه الكثير من الآثار المترتبة علي توسع مصر الإمبراطوري شمالاً وجنوباً إلى أن شمل سلطان الفرعون الأقطار الأسيوية والأفريقية المجاورة، وكون منها أول إمبراطورية ثابتة الأركان في التاريخ، لهو ابرز حقيقة في تاريخ الشرق في القرن السادس عشر قبل الميلاد؛ كما يُعد توطيد تلك السلطة علي يد "تحتمس الثالث" في مدى عشرين سنة بما قام به من الغزوات في آسيا؛ حدثاً عظيماً في تاريخ العاهليات الحربية، نرى فيه لأول مرة في تاريخ الشرق مدى ما تستطيعه القوات العاملة المنظمة لدولة عظيمة.

إذ أن تلك القوات بهجومها المتواصل علي ممالك آسيا الغربية قد جعلت السيادة المصرية لا ينازعها منازع، من الجزر الإغريقية؛ فسواحل آسيا الصغرى ومرتفعات أعالي مهر الفرات شمالاً، إلى الشلال الرابع لنهر النيل جنوباً، وقد ذكر ذلك القائد الحربي العظيم نفسه تلك الملاحظة التي اقتبستاها آنفاً عن إلهه، وهي التي قال عنه فيها: "إنه يرى جميع العالم في كل ساعة"

زيادة علي الإرث الحضاري أيضاً في عالم الحقوق والحريات؛ حيث تذكرنا بردية "الفلاح الفصيح" الذي لا صديق له والذي كان يقول "لمدير البيت العظيم" عند مرافعته عن نفسه مطالباً إياه بتوخي العدالة: "إحذر إن الأبدية تقترب".

كذلك إرث العدالة الاجتماعية من أجل حياة أخروية؛ حيث قد رأينا أن "أميني" أمير مقاطعة "بني حسن" العظيم، نقش علي باب قبره سجل أعماله الصادرة عن العدالة الاجتماعية فيما يختص بمعاملته لرعيته، راجياً أن يكون ذلك السجل خير جواز مرور يتخذه للذهاب في سفره إلى عالم الآخرة.

أنظروا إني آت إليكم بدون خطيئة وبدون شر وبدون ذنب .. إني أعيش علي الحق، وأتغذى من عدالة قلبي ... لقد فعلت ما يقول به الناس وما يرضى الآلهة ... ولقد أرضيت الإله بما يرغب فيه ... فأعطيت الجائع خبزاً ... والصادي ماء ... والعريان لباساً ... ولمن لا قارب له رَمَثاً ... وصنعت قرباناً مقدساً للآلهة وقرباناً من الطعام للموتى ... فنجوني أنتم واحموني أنتم ... ولا تقدموا ضدي أية شكاية أمام الإله العظيم ... لأني إنسان طاهر الفم وطاهر اليدين ... وإني من قال له كل من رآه: مرحباً ، مرحباً".

وبتلك الكلمات تتحول إدعاءات المتوفى عن خلقه العظيم إلى تأكيدات بأنه قد راعى كل مستلزمات المذهب الأوزيري الرسمية، وهذه يتألف منها أكثر من نصف ذلك الخطاب الختامي الموجه إلى آلهة المحكمة.

وبهذا كانت الصعوبة في صقل هذا البحث بما يجب أن يكون من ذلك الإرث الضارب بجذوره في عمق التاريخ، وتعيش الإدارة المصرية علي آثاره في تلك الحقب التاريخية المتتابعة لذلك التاريخ حتى عصرنا هذا.

والثابت أن واجب الطاعة يشمل الموظفين بما يسمي بالسلم الإداري، ومقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية، والتي بناء عليها بملك الرئيس أن يوجه المرؤوس في أداء واجبه، وأن يلغي أو يعدل أعماله إذا رأي أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلي المرؤوس أن يطيع أمر رئيسه، غير أن طاعة المرؤوس الأقل درجة لا

تكون إلا لرؤسائه التابعين لنفس المصلحة التي يعمل فيها لا لمصلحة أخرى، وبهذا المعني توجب الفقرة الثامنة من المادة/76 من قانون العاملين الجديد علي العامل "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القانون واللوائح والنظم المعمول بها"، وما تلاها من تعديلات تشريعية أخرها القانون رقم 81ى لسنة 2016؛ والسؤال الفقهي الذي أثير في هذا الخصوص يتعلق بمدى طاعة المرؤوس لرئيسه، ولقد قرر مجلس الدولة المصري أن الطاعة الواجبة علي المرؤوس قبل رئيسه لا تمنعه من إبداء رأيه "مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجب علاقته برئيسه من التزام حدود الآداب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه واجب المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر؛ إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ".

ورأينا أنه قد انقسمت الآراء في هذا الصدد إلى الآتي:

1- فذهب رأي على أن المرؤوس ملزم ككل مواطن باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما أمر بإتيان عمل غير مشروع كان في حل من تنفيذ هذا الأمر.

2- وذهب رأي إلى عكس ذلك بدعوى أن شريعة الموظف هي الطاعة، ولو سمحنا له بمناقشة الأوامر الصادرة إليه لاختل نظام الإدارة.

3- وذهب رأي هو الأقرب إلى الصواب فيما نعتقد؛ إلى أنه يجب النظر إلى نوع العمل الذي يشغله الموظف ودرجة عدم مشروعية الأمر المطلوب تنفيذه؛ فالطاعة المطلوبة من جندي أكبر وأشد مما يتطلب من موظف مدني.

وأخيراً نؤكد علي أن ما جاء به قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2019 في نص المادة/ 58 – فقرة (2) لتحديد نطاق واجب الطاعة في الباب السابع تحت عنوان "السلوك الوظيفي والتأديب" لم يعالج المطلوب في هذا الصدد؛ حيث أن ارتكاب المخالفة إذا كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر من الرئيس إلى المرؤوس لا يُعفي المرؤوس من المسئولية إلا إذا تم تنبيه الرئيس من قبل المرؤوس، وهو درب من المستحيل سيؤدي إلي إرباك دولاب العمل الإداري في قانون الخدمة المدنية، ولا يمكن أن تتم المعالجة بهذه النص.

وهو ما استعرضناه في بحثنا هذا وفق ما قدر لنا من مراجع علمية في النظام القانوني المصري والفرنسي علي حد سواء.

فإن كان هناك من توفيق فالفضل فيه إلى الله – سبحانه وتعالي – ثم إلي من سبقونا بالكتابة في هذا المضمار، وإن كان فيه من خطأ فيرجع إلينا وحدنا وعزائنا فيه أننا مجتهدون والمجتهد يخطئ ويصيب؛ فإن أصاب فله أجران، وإن أخطأ فله أجر واحد؛ فنسأل الله القبول ...

قائمة المراجع

المراجع اللغوية:

1) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ١٩٢٠، ١٩٩٩م.

المراجع العربية:

1) د/ أحمد حافظ نجم القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ١٩٨١م.
2) د/ أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية 2004.
3) د/ أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وجودها في الوظيفة العامة تأديبياً وجنائياً ومدنياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠.
4) د/ أحمد فتحي سرور، أصول قانون العقوبات سنة ١٩٧١.
5) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة الهيئة العامة للكتاب، 1978.
6) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1977م.
7) د/ إسراء صلاح سالم جودة، الإجراءات التأديبية وأثرها علي حقوق الموظف العام.
8) د/ أنس محمد جعفر، ود/ عبد المجيد سليمان، ود/ هشام عبد المنعم، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة العربية، ٢٠١١/ ٢٠١٢.
9) د/ أنس محمد جعفر، الوظيفة العامة، الرحمة للطباعة 2008.
10) د/ أنس محمد جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.
11) د/ توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج١، دار النشر للجامعات المصرية بالقاهرة، ط1، 1954 – 1955.
12) د/ ثروت بدوى، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة، 1968.
13) د/ ثروت بدوي، القانون الإداري سنة ١٩٧4.
14) د/ ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري وأسسه وخصائصه، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
15) د/ جان يوسف حبيب، "الصلاحية الأدبية لتولي الوظائف العامة"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 1437هـ - 2016م.

16) م/ جلال الداغم، التأديب في قضاء محكمة القض، مطبعة الانتصار.
17) د/ حمدي علي عمر، مبادئ القانون الإداري، الموظف العام، العقد الإداري، الناشر دار النهضة العربية 2018م.
18) د/ حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة علي أعمال السيادة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2016.
19) د/ حمدي علي عمر، محاضرات في الدستور المصري، محاضرات في الدستور المصري الصادر 2015/2014.
20) د/ خميس السيد إسماعيل المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، موسوعة القضاء الإداري، محمود للناشر والتوزيع 2003م.
21) د/ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية سنة 1994م.
22) د/ رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية سنة 1995م.
23) د/ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1982م.
24) د/ سليمان محمد الطماي، القضاء التأديبي، دراسة مقارنة، ط4، النهضة العربية، 1995.
25) د/ سليمان محمد الطماوي، الإدارة العامة، سنة ١٩٩٠.
26) د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.
27) د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري سنة ١٩٧٩.
28) د/ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، القاهرة، سنة١٩٧١.
29) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة: أساليبه ووسائله)، ط1985.
30) د/ عاصم أحمد عجيلة، طاقة الرؤساء في الوظيفة العامة، دار النشر عالم الكتب، 2009.
31) د/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٧٧م.
32) د/ عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، 2018.
33) د/ عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشاة المعارف بالإسكندرية، سنة 2003م.
34) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، بدون سنة الطبع.

35) د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية،ط١٩٩٩.
36) د/ عبد الناصر محمد على محمد، واجب الموظف العام إزاء الأموال العامة شرعاً ووضعاً، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بني سويف.
37) د/ عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام.
38) د/ علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ببني سويف، جامعة القاهرة.
39) د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط١٩٧٩.
40) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ١٩٨٢م.
41) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، طبعة ثانية، سنة 1986م.
42) د/ ماهر عبد الهادي، النظام القانوني للوظيفة العامة، بدون ناشر، 1984م.
43) د/ ماهر عبد الهادي، د/ عبد المنعم محفوظ، د/ الشافعي أبو رأس، أصول النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة النصر، 1985، مرجع سابق.
44) د/ مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة للتشريع الفرنسي والمصري، ط1999.
45) د/ محسن غالب عبد الله، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٩٧.
46) د/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967م.
47) د/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1967.
48) د/ محمد حامد الجمل، المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967م.
49) د/ محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1974م.
50) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، نظام الموظفين العموميين في مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧م.
51) د/ محمد زهير جرانه، مذكرات في القانون الإداري، محاضرات لطلبة كلية الحقوق ببغداد، ١٩٣6م.
52) د/ محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام القانوني للموظف العام في مصر تشريعًا وفقهاً وقضاء، ج١، دار النهضة العربية، 1996م.
53) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، "مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، ٢٠٠٧، مطبعة جامعة بني سويف.

54) د/ محمد عبد العال السيناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دون دار أو تاريخ النشر.
55) د/ محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ١٩٧٧م.
56) د/ محمد فؤاد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة القانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، سنة 1980م.
57) د/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي والمجلد الثاني، 1963 – 1964م.
58) د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شهاب جامعة الإسكندرية، بدون سنة الطبع.
59) د/ محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠م.
60) د/ محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مطبعة الإيمان، 2006/2005.
61) د/ محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي.
62) د/ محمود عاطف البنا، نظم الإدارة المحلية، سنة ١٩٩٨.
63) د/ مدحت غنايم، "حدود السلطة الرئاسية في انعقاد المسئولية المدنية ....."، بدون ناشر، 2019.
64) د/ مصطفى أبو زيد فهمي - وسائل الإدارة العامة – 1994.
65) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، 1990.
66) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٢، ١٩٩٩م.
67) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج٢، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٠م.
68) م/ مصطفى بكر، « تأديب العاملين في الدولة»، ١٩٩٩.
69) د/ مصطفى عبد المقصود سليم، مسئولية الموظف العام في تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً وجنائياً ومدنياً، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة الدكتوراه، جامعة المنصورة، ١٩٨٨م.
70) د/ يحيى الجمل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1985م.
71) د/ يحيي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، 1974.

المراجع الأجنبية:

1) A. U. Dicey, Introduction to the law of the constitution, 10th edition, London, Mac Mac Millan, 1961, Part II Chapters 4, 10 and 14.
2) Alan Plantey, Lafonction publique "Traitegeneral", 2ed., Litec, 2001.
3) Alan Plantey, Lafonction Publique "Traite general", 2ed., Litec, 2001.
4) Barthélémy, J., L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents, RDP, 1914.
5) Bluntscilt, théorie générale de L'Etat, P478. Michoud, théorie de la personnalité morale 1906,
6) Bonnard, Droit admimstratif, 1943.
7) Boulanger (F.): L'ordre supérieur militaires et la responsabilité du subordonne au regard du règlement de discipline générale du 1er octobre 1966.JCP 1967 numéro 2089.
8) Boun dourand, D. 1954, 767.
9) C. Markees, The Difference in concept between civil and common law countries as to judicial assistance and cooperation in criminal matters, in, Ch. Bassiouni, A Treatise on international criminal law, 1st edition, C. Thomas publisher, Illinois, 1973, Volume II.
10) Catherine R.; De l'obéissance in Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos, L.G.D.J. 1974.
11) Catherine, Le Fonctionnaire Français Paris, 1973.
12) Carré De Malberg: Contribution à la théoire generale de L'Etat, Paris, 1920.
13) Chapus, R., Droit adm, Général Montchrestlen, 12° Edition 1998, Tome 1.
14) Cherigny (B.): Ordre illégal et devoir de Dessertissage dans le contentieux disciplinaire de la function publique civile, RDP 1975.867.

15) Cherigny (B.): Ordre illégal et devoir de Dessertissage dans le contentieux disciplinaire de la function publique civile, RDP 1975.
16) Cherigny, Le devoir de desobeissance à L'orde illegal dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil R.D. p. Juillet- Aout, 1975.
17) Cottin, Lé Ordre hierarchique et la responsabilite des agents Publics. Th. Rennies,1914.
18) Dakal; Bien Public et services de L'Etat' enquette de psvchologie sociale administratitve Bulletin de LLLAP Jany - mars.1970.
19) Daval: Les fonctionnaires francais face au probleme de l'obeis- sance, memoire, cujat 1967.
20) De Laubadere, A., Claude- Venezia, J. et Gaudement,Y., Traite de droit adm., L.G.D.J ., ed. 1996, Tome 1.
21) De Laubadère, A., Traité de droit adm. Par claude Venezia, J. Et Gaudemet, Y., Tome 11, ed. 1986, L..E.. Paris.
22) De Laubadère, A., Traité de droit administratif, Huitième Edition, L.G.D.J. 1986.
23) De laubaere, A., claude Venezia, J. et Gauidemet, Y., op. cit., p 949, C.E. 16fev 1982, birel , T.
24) Dénis Levy: La responsabilité de la puissance publique et des ses agents en Engletterre, Paris.
25) Desmons (E.): LE droit de résistance du fonctionnaire, Droit 1992.101. A propos des militaires et maréchal soult de la "soumission de tous les instants",consulter notamment.
26) Duguit, (1) Etudes de droit public Tome II. l'Etat. Les Gouvernement, et les agents, 1903.
27) Dupius, G., José Guédon, M. Et Chrétien, P., Droit adm. Armand colin, éd. 1998.
28) Esmein, elements de droit constitutionnel, 5e édit 1909, P. 37. les procedés d'elaboration du droit postif, 1910.
29) Fougere, La fonction publique, Paris, 1966.

30) Freund et Laband, cités par, chérigny, B., op. cit., P. 884.
31) G. Gamus, L'état de necessité en démocrate, these Caen, 1965.
32) G. Vedel, Droit administrative. Paris, P.U.F., 1973.
33) Georgin, L'avancement dans les fonctions publiques, paris, 1911.
34) Gonod (P.); Le Breton (G): le droit. Ls médecine et la mort (A propos de l'arret du conseil 2 juillet 1993 – Milhausd, D. 1994.
35) Hauriou, M., les idées de M. Duguit, Recuell de l'Académie de legislation de Toulouse, 1911.
36) J. Herry, La fonction militaire, 1970, Paris.
37) Jean-Claude Groshens. A prospos du pouvoir hiérarchique dans l'administration, AJDA. 1966 1.
38) Jos. Willems, Essai sur la responsabilite édictée par les articles 1382, 1386 du C.c. (Revue générale du droit 1895.
39) Koeing, la fonction publique en Allemagne.
40) L. Oppeinheim, International law, London, Stevens, 1949, Volume I.
41) Larnaudes, les méthodes juridiques, 1910.
42) Lebreton, G., droit adm General, dollaz ed. 2011.
43) Léon Duguit: Traité de droit constitiutionnel, 3e éd, T.I.
44) M. Hauriou, precis de droit dadministratif, diverses éditions 9 et II
45) Marle Auby, J. Et Bernard Auby, J., Droit de la fonction publique, Dalloz, éd. 1991.
46) Maurin, A., Droit adm. Sirey, éd. 2007.
47) Michel Stassinpolus; Traite des actes administratifs, 1954.
48) Mihaud: AJDA 1993, chronique générale de jurisprudence administrative français Mangue (C.) et Touvet (L,).
49) Mourgeon, J., La repression adm. L.G.D.J., 1967.
50) P. Leroy. L'organisation constitutionnelle des crises, these, Crenoble, 1963.

51) P. Well, une resurrection, la théorie de l'inexistence en droit adm. D. chron. 1958.
52) Peiser, G., Droit de la fonction publique, Dalloz, éd. 2003.
53) Piquemal. Le fonctionnaire Public, ses devoirs et obligations, 1976, Paris.
54) Plantey, La fonction publique, paris, 1971.
55) R. Chapus, Op. cit, P. 207 ets.
56) R. Dahl, Pluralist Democracy in the United State, New York, 1967, P. 111.
57) Rappard, L'odre superieur militaire et la responsabilite penal du subordonne, paris 1965.
58) Remarques à propos du pouvoir hiérarchique, AJDA, 1966, 1.
59) Salbilles, la personnalité Juridique, 1910.
60) Stainof (P.) Le fonctionnaire, paris, 1933.
61) Vedel,. at Dolvolve, P. Droit achrh. P.V.F. 1992.
62) Voir encore lindon (R.). L'obéissance hiérarchique comporte t-elle des limites et lesquelles. RA 1954.
63) Waline, J., droit adm Dalloz, ed. 2012.
64) Wiener, Recherches sur le pouvoir reglementaire des Ministres. Paris, 1971.

لائحـــة المختصرات

Al = alinéa
Art = article
Bull = Bulletin des arrêts de la cour de cassation (Chambres civiles)
C = code
c. Civ = code civil (code napoléon. 1804)
Cass = cassation (cour ou arrêt de)
Cf = confer (rapprochez)
Chron = chronique (doctrine)
Civ = civil(e) (chambre, code, droit)
D = Dalloz (recueil Dalloz-Sirey)
DEA = diplôme des études approfondies
Déc. = décret
Doct = doctrine (partie doctrinal d'un recueil)
éd = édition
Gaz. Pal = gazette du palais (recueil)
Ibid = Ibidem (au même endroit d'un texte)
IR = informations rapides (dans les recueils)
JCP = Jurisclasseurs périodiques (Semaine, juridique, recueil)
JO = Journal officiel
L = législative (partie législative d'un code)
l. = Loi
LGDJ = Librairie général de droit et de jurisprudence
Loc. cit = Loco citato (à l'endroit cité)
n. = note (de jurisprudence)
No. = numéro
Not = note
o. = ordonnance
Obs. = observations
Op. Cit = Opère citato (dans l'ouvrage cité)
P = page

Préc	= précité
R	= réglementaire (partie réglementaire d'un code)
R.T.D.C.	= revue trimestrielle de droit civil
Rej	= rejet (arrêt)
Rép	= répertoire
Rev	= revue
S.	= Sirey
s.	= et suivantes
Sén	= sénat
Som	= sommaire (de jurisprudence)
Suppl	= supplémentaire
TGI	= tribunal de grande instance
th	= thèse de doctorat en droit
uni	= université
V.	= voir
V°	= verbo (au mot)
Vol	= volume

N

الموضوع	الصفحة
الآيـــــــة	-
مقدمة تمهيدية	2
منهج البحـــــث	6
خطة البحـــــث	7
الفصل الأول مفهوم المـوظف العـــام وعلاقتـــه بالـــدولة	9
المبحث الأول: تعريف الموظف العام في القانون المصري والفرنسي	10
المطلب الأول: تعريف الموظف العام لغة واصطلاحاً	10
المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه والقضاء المصري	16
الفرع الأول: الموظف العام في الفقه	16
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام قضاءً	27
المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي	32
المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة	36
الفصل الثاني ماهية واجب الطاعة للرؤساء وعلاقته بالشرعية الإجرائية	46
المبحث الأول: واجب الطاعة وعلاقته بمبدأ المشروعية	49
المطلب الأول: مفهوم وأهمية مبدأ المشروعية	49
المطلب الثاني: قرينة المشروعية والجانب التطبيقي للأوامر الرئاسية غير المشروعة	60
الفرع الأول: قرينة المشروعية	60
الفرع الثاني: الجانب التطبيقي للأوامر الرئاسية غير المشروعة	61
المبحث الثاني: الأساس القانوني لواجب الطاعة للرؤساء وحدوده	68
المطلب الأول: أساس القانوني لواجب الطاعة	68
المطلب الثاني: حدود واجب إطاعة الموظف لأوامر السلطة الرئاسية	70
المطلب الثالث: الخروج على واجب أداء العمل وعلاقته بواجب الطاعة	80

المبحث الثالث: ماهية واجب الطاعة في التشريع الفرنسي والمصري	103
المطلب الأول: واجب الطاعة في فرنسا	103
المطلب الثاني: واجب الطاعة في مصر في قانون العاملين بالدولة والقطاع العام	110
المطلب الثالث: الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا ومصر	116
الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا	116
الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية والقضائية في مصر	129
الفصل الثالث نطاق طاعة المرءوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة والآثار المترتبة عليه	150
المبحث الأول : نطاق الطاعة المرءوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة	152
المطلب الأول: نطاق فكرة عدم المشروعية الظاهرة في إطار القانون الإداري	153
المطلب الثاني: موقف الأنظمة العامة للوظيفة العامة المدنية، والأمر الرئاسي غير المشروع	158
المبحث الثاني: الآثار القانونية لواجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع	162
المطلب الأول: الشروط الموضوعية لانعقاد المسئولية الإدارية	163
المطلب الثاني: المسئولية التأديبية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع	168
المطلب الثالث: المسئولية التقصيرية والخروج على واجب عدم الطاعة للأمر غير المشروع	187
المطلب الرابع: مدى ثبوت المسئولية المدنية أمام القضاء الإداري	191
الخاتمـــــة	196
قائمة المراجع	200
المراجع اللغوية	200
المراجع العربية	200
المراجع الأجنبية	205
لائحة المختصرات	209
المحتويات	211