



الرقابة القضائية على عنصر الإختصاص

في قرار تقدير الكفاية

(دراسة مقارنة)

الباحث

ابراهيم رافت مرسى محروس أبو يوسف

مراجع حقوق تأمينية (الهيئة القومية للتأمينات والمعاشات)

ebrahemmorsy678@gmail.com

المقدمة

يعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري على أنه: القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين، فالقرار الإداري يجب أن يصدر عن تلك الجهة التي خولها القانون الاختصاص بذلك، وعرف الفقه الإداري عيب عدم الاختصاص بأنه: عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أو هيئة، فالمشرع يوزع الاختصاص لدى الأجهزة الإدارية، ويراعي ذلك المستويات الوظيفية. ويعتبر ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري، ومن الناحية التاريخية، وبهذا المعنى تقابل فكرة الأهلية في القانون الخاص، على أساس أن كل القدرتين تتبعان من أصل واحد، والقرار الإداري الذي يصدر من لا يملك حق إصداره، ولا يملك القدرة القانونية على ذلك، يكون مصيره البطلان. وقد استقر القضاء والفقه الإداري على أنه من يملك بعمل قانوني معين، هو من يملك نقض هذا العمل، فالاختصاص بمنح ترخيص معين يقتضي ضمنا الاختصاص، بسحب هذا الترخيص إلا أن هذه القاعدة غير مطلقة. وأن على القاضي الإداري التصدي لعبع عدم الاختصاص في كل وقت، وفي أي مرحلة من مراحل التقاضي، حتى لو لم يثره أحد الخصوم، وذلك كسبب من أسباب إلغاء القرار الإداري، وذلك كون ركن الاختصاص مرتبط بالنظام العام.

أهميه البحث

أغلب التشريعات تنص على أن الرئيس الإداري المباشر يمثل السلطة المختصة بوضع تقرير تقييم الأداء، وذلك بحكم قرينه واتصاله المباشر بمؤسسيه والإشراف عليهم، ولذلك فهو أقدر من غيره على الحكم على مدى كفاءتهم وسلوكهم في العمل، ولكن هذه التشريعات اختلفت في تحديد السلطة المختصة بالتعقيب على تقارير تقييم الأداء سواء بالإقرار أم بالتدقيق أم باعتماد هذه التقارير، فبعض التشريعات منحت هذه السلطة للرئيس الإداري الأعلى، والبعض الآخر منح هذه السلطة للجنة شؤون الموظفين أو لجنة تشكل لهذا الغرض كما فعل المشرع المصري ولئن كان الرئيس المباشر يتمتع بقدر من الصلاحيات عند وضع تقرير تقييم الأداء إلا أن حدود صلاحياته ليست عامة ومطلقة؛ بل تمارس طبقا لضوابط عامة معينة وهي ضوابط لا شك في ضرورة التزام الإدارة بها لأنها تكشف عن التطبيق السليم لأحكام القانون.

وفي فرنسا أن السلطة المختصة بوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي تتمثل في الرئيس المباشر للموظف على أن يعقب على تلك التقارير رئيس إداري أعلى إذ ينطوي ذلك على ضمانات للموظف من تعسف الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتقديرات التي يضعها عنه.

إشكاليه البحث:

من الأهمية أن نبحث عند دراستنا للرقابة القضائية وعلى وجه الخصوص الرقابة على ركن الاختصاص على تقدير الكفاية ما إذا كان القاضي الإداري يذهب إلى حد أن يقدر بنفسه سلوك الموظف، أم أنه يقتصر على رقابة الشروط والظروف التي يتم فيها هذا التقدير من جانب الإدارة؟ وما هو الوضع إذا صدر القرار شخص غير مختص بإصداره؟ ويثور فيها التساؤل عن الجهة المختصة بوضع تقدير الكفاية؟

خطه البحث

المقدمة

أهميه البحث

إشكاليه البحث

الفصل الاول: الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص في قرار تقدير الكفاية في القانون الفرنسي
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص في قرار تقدير الكفاية في القانون المصري

الفصل الأول

الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص

في قرار تقدير الكفاية

في القانون الفرنسي

سبق أن ذكرنا أن المرسوم الصادر في ٢٩ أبريل ٢٠٠٢ نصّ في المادة الرابعة على "أن مقابلة التقييم يتمّ تحديده بواسطة الرئيس الأعلى للموظف حيث يتمّ إطلاع هذا الأخير عليه، إذا لزم الأمر، لإكماله بملاحظاته بشأن سير المقابلة وتصوراته المهنية وحاجاته للتدريب.

وعلى الموظف أن يوقع على هذا التقرير ويرفقه في ملفه".^(١)

ونصت المادة السادسة منه كذلك على "... أن يتولى رئيس المصلحة سلطة وضع تقرير الكفاية للموظفين الذي يعبر عن القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية، المنصوص عليها في المادة ٥٥ من قانون ١١ يناير ١٩٨٤ المذكور، بعد إستطلاع رأي الرئيس/ أو الرؤساء الأعلى للموظف إذا لزم الأمر.

وتحدد قرارات وزارية، التي أُنخذت بعد إستطلاع رأي اللجنة الفنية المشتركة المختصة، قائمة رؤساء الأقسام ذوي صلاحيات التقييم، كما تحدد إجراءات تقرير الكفاية".^(٢)

^(١)Art. 4 du Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, qui dispose que: "Le compte rendu de l'entretien d'évaluation est établi par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire et communiqué à celui-ci qui, le cas échéant, le complète par ses observations sur la conduite de l'entretien, sur ses perspectives de carrière et de mobilité et sur ses besoins de formation. Ce compte rendu est signé par l'agent et versé à son dossier.

^(٢)Art. 6 du Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, qui dispose que: "Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, prévu à l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, est exercé par le chef de service, après avis, le cas échéant, du ou des supérieurs hiérarchiques du fonctionnaire à noter. Des arrêtés ministériels, pris après avis du comité technique paritaire compétent,

وممّا لا شك فيه أن المرسوم سالف الإشارة إليه قد حدد بصورة صريحة جهة الاختصاص بعقد لقاء التقييم، ومن يتولى وضع تقرير الكفاية للموظفين... ولكن لنا أن نتساءل عن الأثر المترتب على مخالفة ذلك، أو بمعنى آخر ما موقف مجلس الدولة الفرنسي في حالة مخالفة الاختصاص المنصوص عليه صراحة؟

إنّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي غزير في هذا الشأن حيث قضى فيما يتعلق بالتماس السيد/ Menez ببطلاق قرار النائب العام لدى محكمة الإستئناف Douai الصادر في ٢٦ يونيو ١٩٧٣ بشأن تقرير كفاية الطاعن عن العام القضائي ١٩٧٢-١٩٧٣ "... بما أنه وإعمالاً لأحكام المادة الرابعة من المرسوم رقم ٥٨-١٢٧٧ الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨ المعدل بالمرسوم الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٦٢، و ٢٣ أبريل ١٩٦٨ ولائحة الإدارة العامة بشأن تطبيق الأمر رقم ٥٨-١٢٧٠ الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨، والقانون الأساسي الخاص بنظام القضاء..." في كلّ عام وقبل الأول من يوليو يقوم رؤساء محاكم الإستئناف بتوجيه تقرير كفاية إلى وزارة العدل خاص بكل قاضٍ في دائرته عقب تلقي رأي رؤساء المحاكم التي يتبعها القاضي"، وبحسب هذا النصّ على كلّ من الرئيس الأول لمحكمة الإستئناف والنائب العام وضع تقارير كفاية للقضاة في دائرتهم.

وبما أن النائب العام لدى محكمة إستئناف Douai وقع على القرار المطعون فيه بشأن تقرير كفاية السيد/ Menez وليس النائب العام بمدينة ليل.

وعلى هذا النحو فإنّ القرار المطعون فيه يصدر عن سلطة غير مختصة بإصداره...، ولهذا السبب وجب بطلانه.^(١)

établissent la liste des chefs de service ayant pouvoir de notation. Des arrêtés ministériels, pris dans les mêmes conditions, fixent également soit par échelon ou par grade au sein d'un même corps, soit par corps, soit par groupe de corps ou groupe de grades relevant de corps différents, les critères d'appréciation des agents, les niveaux de notes, les marges d'évolution des notes ainsi que les modalités d'harmonisation préalable des notations.

(١) C.E, 16 Janvier 1973, Mme Grevisse, n° 92.733, P. 41.

وراقب مجلس الدولة الفرنسي كذلك الاختصاص "... من خلال الأمر المطعون ضده في ١١ أبريل ١٩٨٨...، ووضع وزير الزراعة ضوابط قابلة للتطبيق على تقرير كفاية موظفي المرافق الخارجية والتعليم التابعة لوزارته، ولقد حدد على وجه الخصوص ١٦,٥ درجة متوسط التقديرات الوقتية للموظفين بذات المجموعة التابعين لنفس واضع التقرير...، هذا وبالنظر إلى الطابع غير الشخصي والأمر للضوابط المنصوص عليها في الأمر المطعون==

==ضده، فإنها تجرد رؤساء المصالح وواضعي التقارير من السلطة التقديرية التي تقررت لهم بالمادة الثانية من مرسوم ١٤ فبراير ١٩٥٩ السابق الإشارة إليه حيث تكتسي بالطابع التنظيمي؛ ومن ثم فإنها مشوبة بعيب عدم الإختصاص..."، راجع أيضاً:

C.E, 10 Novembre 1993, Syndicat national des ingénieurs des travaux agricoles n°101218, la notation des fonctionnaires: jurisprudence actuelle, www.ccomptes.fr, P. 64. «Considérant que, par l'instruction attaquée en date du 11 avril 1988, le ministre de l'agriculture a notamment arrêté les dispositions applicables à la notation des personnels des services extérieurs et de l'enseignement relevant de son ministère; qu'il a en particulier fixé à 16,5 la moyenne des notes provisoires des agents d'un même groupe, dépendant d'un même notateur ; qu'eu égard à leur caractère impersonnel et impératif, les dispositions attaquées, qui privent les chefs de services notateurs du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu par l'article 2 du décret du 14 février 1959 précité, revêtent un caractère réglementaire et sont, par suite, entachées d'incompétence»

وفي حكم آخر "... ومن خلال الأوامر المطعون ضدها الصادرة في ٢٤ أبريل ١٩٩٥ و ١٥ مايو ١٩٩٦ فقد حدد وزير الزراعة ضوابط واجبة للتطبيق على تقرير كفاية الموظفين العاملين في الإدارة المركزية عن العام ١٩٩٥ وللعام ١٩٩٦، وفي هذا الإطار فرض الوزير على واضعي التقارير إحترام متوسط ١٨,٥ بشأن تحديد التقديرات الوقتية... هذا، وبالنظر إلى الطابع غير الشخصي والأمر للنصوص المطعون ضدها التي ==تجرد رؤساء المصلحة (واضعي التقارير) من سلطتهم التقديرية المقرر لهم بالمادة الثانية من المرسوم الصادر في ١٤ فبراير ١٩٥٩ السابق الإشارة لها، فإنها تكتسي بالطابع التنظيمي؛ ومن ثم فإنها معيبة بعيب عدم الإختصاص..."

C.E, 27 Mai 1998, Syndicat SPAC CFDT du ministère de l'agriculture, n° 179556, la notation des fonctionnaires: jurisprudence actuelle, www.ccomptes.fr, P.64. «Considérant que, par les instructions attaquées du 24 avril 1995 et du 15 mai 1996, le ministre de l'agriculture a défini les dispositions applicables à la notation des personnels en fonction à l'administration centrale du ministère respectivement pour l'année 1995 et pour l'année 1996 ; que, dans ce cadre, le ministre a prescrit aux notateurs de respecter une moyenne de 18,50 pour la fixation des notes provisoires des agents affectés dans leurs services ; qu'eu égard à leur caractère impersonnel et impératif, les dispositions attaquées, qui privent les chefs de service notateurs du pouvoir d'appréciation qui leur est

ومعنى ذلك أن المختص بوضع تقرير كفاية السيد / Menez هو النائب العام بمدينة ليل، وليس النائب العام لدى محكمة إستئناف Douai؛ وبالتالي وضع تقارير الكفاية على خلاف ذلك يصبح صادرًا من غير مختص ويترتب عليه البطلان.

reconnu par l'article 2 du décret du 14 février 1959 susvisé, revêtent un caractère réglementaire et sont, par suite, entachées d'incompétence»”

وراجع كذلك

C.E, 22 Mars 1999, Syndicat général des services extérieurs du ministère de l'agriculture et de la forêt, n° 180707, la notation des fonctionnaires: jurisprudence actuelle, [www:ccomptes, fr](http://www.ccomptes.fr), P.p 63-64-65. “«Considérant, d'autre part, que s'il résulte de l'article 8 du décret susvisé du 14 février 1959 que les fonctionnaires ayant atteint l'échelon le plus élevé de leur classe ou grade ne comptent pas dans l'effectif des agents notés retenu pour calculer le contingent des réductions de la durée moyenne des services requise pour accéder à l'échelon supérieur, le décret susvisé du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques, lequel est applicable aux corps de fonctionnaires du CEMAGREF, a prévu notamment en ses articles 78, 91, 102, 167 et 183 que le sixième des effectifs des corps concernés pouvait bénéficier chaque année d'une réduction de la durée moyenne dans la limite de la durée minimale ; que, par suite, les dispositions des articles susmentionnés du décret du 30 décembre 1983 doivent être regardées comme ayant dérogé à la règle édictée par l'article 8 du décret du 14 février 1959 ; considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en prévoyant qu'il serait fait application, aux personnels fonctionnaires du CEMAGREF régis par le décret du 30 décembre 1983, d'un mécanisme excluant de l'effectif des corps concernés les agents dotés de l'échelon terminal de leur grade, avant d'appliquer le rapport du sixième prévu aux articles susmentionnés du décret du 30 décembre 1983, le secrétaire général du CEMAGREF ne s'est pas borné, contrairement à ce que soutient le CEMAGREF, à donner une interprétation du droit en vigueur, mais a établi une règle nouvelle, qu'il n'avait pas compétence pour établir.»”

وقضت محكمة ديجون الإدارية ببطلان كفاية السيد/ جروندان الموظف بالكادر الفني بإدارة البريد من الدرجة الثانية لعام ١٩٩٧ "... حيث أستاذ في طعنه على أن تقرير كفايته لعام ١٩٩٧ تمّ وضعه وفقاً لتعليمات مدير الموارد البشرية بالبريد في ٢٤ أبريل ١٩٩٦ بالمخالفة لأحكام المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦...، ويضيف القول بأنّ تقرير كفايته لم يشتمل على التقدير الخاص بكفايته لمزاولة الوظائف المختلفة من ذات المستوى، أو المستوى الأعلى كما تنصّ المادة الأولى من المرسوم.

وبالنظر إلى أوراق الملف فإنّ إدارة البريد بنت سلطتها في التقدير بالإحالة فقط على التعليمات الصادرة بتاريخ ٢٤ أبريل ١٩٩٦ عن مدير الموارد البشرية بالبريد والخاصة بتقدير الموظفين، وقد ألغى مجلس الدولة بحكمه الصادر في ٨ فبراير ١٩٩٩ في معرض نظره للنزاع هذه التعليمات الخاصة بالموظفين إستانداً من المجلس على أن واضعها سنّ قواعد جديدة ممّا يخرج عن إختصاصه؛ وبالتالي فإنّ تقرير الكفاية محل النزاع أصبح معيّباً بعيب عدم المشروعية؛ ومن ثمّ يوجب بطلانه..."^(١)

(١) ومع علم إدارة البريد بإلغاء تعليمات مدير الموارد البشرية الصادر في ٢٤ أبريل ١٩٩٦ فقد بادرت بسحب تقرير الكفاية السابقين ليحل محلها تقريران جديداً...، وعلاوة على ذلك فهناك محل إلزام إدارة البريد بأن تدفع للسيد/ جروندان مبلغ ٥٠٠ فرنك (المصروفات التي تكبدها) بموجب المادة مائة وثمانية من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية، راجع:

TA Dijon, 1er Février 2000, 1ère chambre, Concl.M.Lointier, c/dug.www.grondin infrance.com,P.2-5 ; Voir également: DELPEREE (Francis), *L'elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique*, L.G.D.J, Paris,1969, p 7; MOREAU (Jacques), *Droit public, Droit administratif*, T.2, 3ème édition, P.U.F, Paris, 1997,P766.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي أيضاً "... بالنظر إلى أحكام (الفقرة الأولى) من المادة التاسعة والعشرين من قانون ٢ يوليو ١٩٩٠ تخضع الهيئات المتجانسة لموظفي البريد وفرنس تيليكوم لنظم خاصة مشتركة، وبحكم أن المرسوم المطعون ضده يعتبر قابلاً للتطبيق على فئتي الموظفين بدون تمييز، فمن الممكن إذن الإحالة على قرارين متميزين لوزير البريد وفرنس تيليكوم الصادرين بشأن تحديد قائمة للعناصر التي تؤخذ في الاعتبار في تقدير القيمة المهنية للموظفين العاملين في البريد وفرنس تيليكوم؛ وبالتالي فإن الطاعنين لا يستندون على أساس سليم في الإدعاء بأن واضعي المرسوم المطعون ضده قد تجاوزوا إختصاصهم..."، راجع

C,E, 8 Février 1999, M.SIANO et autres, www: grondin. Infrance.bcom, P. 3-4.

==راجع==

وقد ذهب مجلس الدولة في أحد أحكامه إلى رفض إلتماسات نقابة القضاء الإداري والإتحاد النقابي للقضاة الإداريين "... وبالتطبيق للمادة المائتين والحادية والثلاثين (الفقرة الثالثة) من قانون مجلس الدولة "... إنَّ أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية يباشرون في هذه المحاكم وظائف القضاة؛ لذا فإنهم يخضعون للقواعد الأساسية للوظيفة العامة في الدولة مع مراعاة التحفظ الخاص بنصوص القسم الثالث من الكتاب الثاني من ذات القانون..."

وعلى غرار الحال بالنسبة للموظفين العموميين وبالنظر إلى المادتين السابعة عشرة من قانون ١٣ يوليو ١٩٨٣-المتعلقة بحقوق والتزامات الموظفين، والمادة الخامسة والخمسين من قانون ١١ يناير ١٩٨٤ واللتان تحددان المبدأ والإطار العام لتقرير الكفاية، فإنَّ القواعد المتعلقة بتقرير الكفاية والتقييم قد تحددت بالمرسوم الصادر في ٢٩ أبريل ٢٠٠٢.

وبالتالي فإنَّ قرار وزير العدل الصادر في أول يونيو ٢٠٠٤ الخاص بتقييم وتقرير كفاية أعضاء هيئة المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية لا تتعارض مع الضمانات الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين بالدولة، ولا مع الضمانات الممنوحة لأعضاء هيئة المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية للحفاظ على إستقلالهم ولا مع القواعد الأساسية لنظام المحاكم.

وبناءً عليه فإنَّ قرار وزير العدل لم يتجاوز فيه الوزير حدود إختصاصه..."^(١)

وهكذا يتضح لنا من العرض السابق أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي مستقر على الرقابة القضائية لتقارير الكفاية فيما يتعلق بعنصر الإختصاص^(٢) "... سواء من ناحية المختص بوضع لقاء التقييم أو تقارير الكفاية.

==TA Dijon, 12 Décembre 2000, 1ère chambre, Conel.M. LOINTIER, c./dug.,
www::grondin.infrance.com,p:1.

(1) C.E, 3 Mai 2006, M.MOLINA, A.J.D.A 2006 n°.43, Note E.AUBIN, p: 2400.

(٢) ولا يمكن تصحيح عيب عدم الإختصاص من قبل الإدارة...، أما عن قضاء سيكاردي لا يمكن أن يشكل في حد ذاته إستثناء على هذه القاعدة وبحسب هذا القضاء أن هناك بعض القرارات... الموقع عليها من رئيس الجمهورية، ولم تكن قد عرضت بعد على مجلس الوزراء...، لا يمكن أن يشوبها عيب البطلان لعدم الإختصاص...، ومتى دعا رئيس مجلس الوزراء للتصديق حيث إنه لا خلاف على أن توقيع رئيس الجمهورية يعتبر ملزماً لمن هو دونه، راجع

LECLERC (N.P.- G.), *Droit administratif, Op.cit.*, P. 240.

وفي حكم آخر صادر عن محكمة الاستئناف الإداري بنانت Nantes في ١٩ يوليو ٢٠٢٢، قضت المحكمة بإلغاء تقرير المقابلة المهنية للتقييم المهني للسيد (أ) وتكليف الإدارة بإجراء تقييم مهني آخر للمدعى لسنة ٢٠١٦. وكان السيد...أ طلب من المحكمة الإدارية في كاين Caen، أولاً، إلغاء تقرير المقابلة المهنية الخاص بالتقييم المهني لسنة ٢٠١٦، ثم طالب، على أساس المادة 2-911 L. من قانون العدالة الإدارية، بإجراء تقييم مهني جديد لسنة ٢٠١٦، وتحمل الدولة مبلغ ٢٥٠٠ يورو إستناداً إلى نص المادة 1-761 L. من قانون العدالة الإدارية. وبموجب الحكم رقم ١٧٠١٣٨٨ الصادر في ٤ نوفمبر ٢٠٢٠، رفضت المحكمة الإدارية في كاين Caen طلبه.

وقد قام المدعي بالطعن على الحكم الصادر ضده من المحكمة الإدارية في كاين Caen أمام محكمة الإستئناف الإداري بنانت Nantes، مطالباً بما يلي:

- ١- إلغاء الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في كاين Caen بتاريخ ٤ نوفمبر ٢٠٢٠.
- ٢- إلغاء تقرير المقابلة المهنية للتقييم المهني لسنة ٢٠١٦.
- ٣- تكليف الإدارة بإجراء مقابلة جديدة من أجل إعداد تقرير التقييم المهني الجديد لسنة ٢٠١٦.
- ٤- إلزام الدولة بدفع مبلغ ٣٥٠٠ يورو بموجب أحكام المادة 1-761 L. من قانون العدالة الإدارية.

ورأت محكمة الاستئناف الإداري بنانت Nantes أن الحكم المطعون فيه مشوب بالمخالفة لعدم نظره في سببين من الأسباب المقدمة إليه.

- إن إجراءات التقييم المهني المصاغة بالتقرير الصادر في ٣٠ مايو ٢٠١٧ يشوبها خلل إجرائي لعدم التقيد، من جهة، بإجراءات سير المقابلة المهنية، ومن جهة أخرى، بالقواعد الشكلية المفروضة على تقارير المقابلة المهنية، وقد تم تجاهل أحكام المادة الثالثة من المرسوم رقم ٨٨٨-٢٠١٠ والمؤرخ ٢٨ يوليو ٢٠١٠ والمتعلق ببيان الأحكام العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، حيث لم تتم مناقشة الأهداف المطلوبة من الموظف المدعي لتحقيقها في السنة القادمة سنة ٢٠١٧ أثناء المقابلة.

وبالمقابل فإن عدم الإختصاص يمكن تغطيته بسبب حالة الإستعجال التي تتمثل في الظروف الإستثنائية أو نظرية الموظف الفعلي، فمثل هذه الحالة ترخص للسلطة غير المختصة أن تحل محل السلطة صاحبة الإختصاص؛ وبالتالي فإن التدابير الصادرة عن طريق أشخاص من الغير بالنسبة للإدارة تعتبر صحيحة، راجع:

CHAPUS (R.), *Droit administratif general, Op.cit., P.642.*

- كما تم تجاهل أحكام المادة الرابعة من المرسوم نفسه لأن التقرير الذي اطلع عليه لم يتضمن توقيع رئيسه المباشر ولم يحمل موافقة السلطة الرئاسية.
 - التقييمات الحرفية المحددة لكل عنصر من عناصر التقييم (نتائج الأهداف ٤ و ٥ و ٦) يشوبها خطأ بين في التقييم وخطأ في الوقائع.
 - التقييم الشامل وتقييم نتائجه المهنية لسنة ٢٠١٦ شابتها خطأ بين في التقدير؛ وينطبق الشيء نفسه على تقييم مهارات الموظف، وكذلك المهارات "القابلة للتطوير".
 - الملاحظات التي أضافها الرئيس الأعلى المباشر، بعد التقرير والملاحظات المرفقة به، لا تدخل في اختصاصه بل في اختصاص السلطة الرئاسية وتتعلق بوقائع لا تدخل في فترة التقييم.
- ورأت محكمة الاستئناف الإداري بنانت Nantes أنه : "بمقتضى أحكام المادة الرابعة من المرسوم الصادر في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة: "يحرر تقرير المقابلة المهنية ويوقعه الرئيس الأعلى المباشر للموظف / (...)، حيث يتمّ اطلاع هذا الأخير عليه، إذا لزم الأمر، لإكمال ملاحظاته. وتتم الموافقة على التقرير من قبل السلطة الرئاسية التي يمكنها صياغة ملاحظتها الخاصة، إذا رأت ذلك مفيداً. ويتم إخطار الموظف بالتقرير الذي يوقع عليه ليؤكد أنه اطلع عليه ثم يعيده إلى السلطة الرئاسية التي تضعه في ملفه.
- وبترتب على هذه الأحكام أنه يجب تحرير تقرير المقابلة المهنية وتوقيعه من قبل الرئيس الأعلى المباشر للموظف الذي تم تقييمه، ثم يكون للأخير خيار إبداء ملاحظاته الخاصة، قبل إحالة التقرير للمصادقة عليه إلى السلطة الرئاسية، وهي إذن الجهة الوحيدة المخولة بصياغة ملاحظاتها الخاصة، إذا رأت ذلك مفيداً.
- وبناء عليه، قضت محكمة الإستئناف الإداري بنانت Nantes في حكمها الصادر في ١٩ يوليو ٢٠٢٢ ما يلي:
- المادة ١: يلغى الحكم رقم ١٧٠١٣٨٨ المؤرخ ٤ نوفمبر ٢٠٢٠ الصادر عن المحكمة الإدارية في كاين وتقرير التقييم المهني للسيد ... لسنة ٢٠١٦.
- المادة ٢: يكلف الوزير الأول بإجراء تقييم جديد للسيد ... لسنة ٢٠١٦ وفق الشروط المنصوص عليها بالمرسوم رقم ٨٨٨-٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بـ الشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة.

المادة ٣ : تدفع الدولة للسيد أ... مبلغ ٢٠٠٠ يورو طبقاً لأحكام المادة 1-761 L. من قانون العدالة الإدارية^(١).

(¹) CAA Nantes, 19 juillet 2022, N° 21NT00286-- 4. Aux termes de l'article 4 du décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat: " Le compte rendu de l'entretien professionnel est établi et signé par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. / (...). / Il est communiqué au fonctionnaire qui le complète, le cas échéant, de ses observations. / Il est visé par l'autorité hiérarchique qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations. / Le compte rendu est notifié au fonctionnaire qui le signe pour attester qu'il en a pris connaissance puis le retourne à l'autorité hiérarchique qui le verse à son dossier."

5. Il résulte de ces dispositions que le compte-rendu d'entretien professionnel doit être établi et signé par le supérieur hiérarchique direct de l'agent évalué, puis ce dernier dispose alors de la faculté de formuler des observations, avant que le compte rendu soit transmis pour visa à l'autorité hiérarchique, qui est alors la seule à être autorisée à formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations. Les dispositions de l'article 4 du décret du 28 juillet 2010, qui précisent ainsi les modalités de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, ne prévoient pas la présentation d'observations par le supérieur hiérarchique direct de l'agent après la signature du compte rendu de l'entretien professionnel.

DÉCIDE

Article 1er: Le jugement n° 1701388 du 4 novembre 2020 du tribunal administratif de Caen et le compte-rendu d'évaluation professionnelle de M. A... au titre de l'année 2016 sont annulés.

Article 2: Il est enjoint au Premier ministre (Secrétaire générale du gouvernement) de faire procéder à une nouvelle évaluation de M. A... au titre de l'année 2016 dans les conditions prescrites par le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

ونسوق في هذا الصدد مثالاً تطبيقياً خاصاً بتقارير الكفاية المتعلقة بموظفي البريد؛ لكي نتبين مدى توافقها مع القانون من عدمه.

(١) تنص المادة الحادية والستون من المنشور الصادر في ٢٦ فبراير ١٩٩٩ عن هيئة البريد على "... أن يوضع تقرير الكفاية من المختص... أو ممثله الذي يضع بدوره... التقدير العام؛ بمعنى أن هيئة البريد بموجب هذا النص تعين السلطة المختصة بوضع تقرير الكفاية وتقرر كذلك إمكانية وضع تقرير الكفاية عن طريق ممثل هذه السلطة.

والثابت لدينا أن تقرير الكفاية يضعه رئيس المصلحة بالتطبيق للمادة الثانية من المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦ والمتعلق بتقرير كفاية موظفي البريد وفرانس تيليكوم، لا يملك رؤساء المصالح-ما لم يكن هناك نص صريح يقضي بذلك- تفويض إختصاصهم في هذا الصدد لمديري المجموعات البريدية ولا رؤساء المراكز.

ونحن في غنى عن ذكر أن تفويض السلطة أو التوقيع لا يكون مشروعاً إلا حينما يصدر بموجب نص صريح.

ومن المعروف أن النص الوحيد الذي يمكن الإستناد عليه من جانب هيئة البريد لتبرير مثل هذا التفويض في الإختصاص يتمثل في المادة الخامسة عشرة من المرسوم رقم ٩٠-١١ الصادر في ١٢ ديسمبر ١٩٩٠ الخاص بالنظام الأساسي للبريد والتي تنص على "أن رؤساء المرافق الخارجية (المديرين الإقليميين) يمكنهم إجراء تفويض بالتوقيع لصالح رؤساء وحدات العمل الميداني في الحالات التي يقبل فيها رئيس مجلس إدارة هيئة البريد تفويض سلطاتهم على الأخص فيما يتعلق بإدارة شئون الموظفين.^(١)

Article 3: L'Etat versera à M. A... une somme de 2000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

(1) TA Dijon, 6 Juillet et 1999, 2ème chambre Conel..M. LOINTIER,c./dug., www.grondin.infrance.com,p:1.

وراجع كذلك:

TA Dijon 26 Mars 2002, M. NICOLAS DELSPIERRE, c./dug., www.grondin.infrance.com,p:1.

وراجع كذلك:

C.E, 8 Février 1999, M. DUSSOURD et autres, www.grondin.infrance.com, p:1

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بالإلتماس المقدم من السيد/جان بيرجوفنسو والذي يطلب فيه من المحكمة بطلان تقرير الكفاية الذي خصص له... "وحيث إنَّ المادة الثانية عشرة من المرسوم الصادر في ١٢ ديسمبر ١٩٩٠ تنصُّ على أن "... رئيس مجلس إدارة البريد أن يطبق السياسة التي حددها مجلس الإدارة وأن يتكفل بتنفيذ ما أنتهى إليه المجلس من مداولات وفي سبيل ذلك يكون له كافة السلطات لضمان حسن سير مرفق البريد، وللتقاضي بإسمه في كافة الظروف ويمثله أمام القضاء في كافة التصرفات الخاصة بالحياة المدنية"، وتتص المادة الخامسة عشرة من ذات المرسوم " يستطيع مجلس الإدارة أن يفوض توقيعه إلى رؤساء المرافق المركزية ولمعاونيه المباشرين، ومن جهة أخرى يستطيع أن يفوض إلى رؤساء المرافق الخارجية كلاً أو جزءاً من سلطاته في شأن التعيين والتكليف بالعمل، وإدارة شئون الموظفين الخاضعين لسلطتهم مع مراعاة التحفظ ببعض الفئات الخاصة من الموظفين وإتاحة الفرصة أمام اللجان الإدارية ذات التشكيل المتكافئ للعمل وإحترام مبدأ المساواة"، وفي إطار تفويض السلطات يستطيع رؤساء المرافق الخارجية أن يفوضوا توقيعهم إلى معاونيهم المباشرين المكلفين بإدارة شئون الموظفين فيما يخصّ جموع الموظفين العاملين في البريد التابعين لسلطاتهم، والموظفين التابعين لوحدتهم؛ وحيث إنه يستخلص من هذه النصوص أنه متى كان رئيس مجلس الإدارة قد فوض تمثيل إدارة البريد أمام القضاء إلى رؤساء المرافق الخارجية فإنَّ هؤلاء الرؤساء لا يملكون الصلاحية لأن يفوضوا بدورهم توقيعهم إلا إلى معاونيهم المكلفين بإدارة شئون الموظفين أو رؤساء وحدات العمل الميداني، ولكن الطاعن لم يستند على أن المستشار القانوني للإدارة الإقليمية بإقليم الرون والذي كان يتولى إدارة شئون الموظفين أو رئيس وحدة ميدانية، وبناءً عليه فإنَّ تفويضات التوقيع عن طريق المديرين الإقليميين

ومن ناحية أخرى قد أبطل مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٦ سبتمبر ١٩٩٨ تقرير كفاية موظف بمدينة بوردو؛ لأن تقرير الكفاية وضعه رئيس المصلحة ولم يضعه العدة_علمًا بأن المختص بوضع تقارير الكفاية وهو العدة طبقاً للمادة السادسة والسبعين من القانون الصادر في ٢٦ يناير ١٩٨٤_ولكننا نتساءل هنا هل من المتصور أن عمدة مدينة كبيرة كمدينة بوردو أو ليون أو مرسيليا أو باريس يعمل فيها مئات الموظفين أن يكون في إستطاعته تقدير القيمة المهنية لكل واحد من هؤلاء الموظفين؟ لا جرم أنه يفوض توقيعه إلى عدد محدود من الكوادر الإدارية (المدير العام والمدير العام المساعد للمرافق)...، ومن الصعب على العدة نفسه في المدن الكبرى أن يراقب بصورة شخصية عمل كل واحد من الموظفين، وبعبارة أخرى من غير الصواب القول بأن العدة يتولى بمفرده تقييم الموظفين دون أن يستعين في ذلك بكوادر وسيطة، راجع

C.E, 17 Octobre 2007, M. SENERS, c.dug, A.J.D.A, 2008, Note M.Ch.De.MONTECLER, P.p 50-51.

التي توالى على مكتب البريد بإقليم الرون للمستشار القانوني لم تكن صحيحة، وبحكم أن المستشار القانوني لم يكن يملك الإختصاص بالتوقيع على مذكرة الدفاع الخاصة بإدارة البريد؛ وبالتالي فمن الأوفق إستبعاد هذه المذكرات..."

وتكمن المشكلة الرئيسية هنا في أن المادة الخامسة عشرة لا تصلح أن تكون أساساً قانونياً لتفويض سلطة وضع تقرير الكفاية...؛ لأنّ نصّ هذه المادة لا يتعلق إلا بالسلطات المتاحة لرئيس مجلس إدارة هيئة البريد، وهي السلطات التي لا تشمل سلطة وضع تقرير الكفاية التي يملكها صراحة رؤساء المصالح بموجب المادة الثانية من المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦، والتي تشكل تكراراً لأحكام المادة الخامسة والخمسين من القانون رقم ٨٤-١٦ المعدل في ١١ يناير ١٩٨٤.^(١)

ونرى أن التشريع الحالي لا يُوجد به أي نصّ يمكن الإستناد إليه لمثل هذا التفويض في الإختصاص في موضوع تقرير الكفاية، ومن ناحية أخرى إنّ هيئة البريد لا تملك السلطة لتعيين الأشخاص الذين يملكون الصلاحية لوضع تقارير الكفاية للموظفين، وإلا كان في ذلك مخالفة صريحة للنصوص التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العامة، وعلى ذلك فإنّ تقرير الكفاية الذي يتمّ إعداده على خلاف ذلك يمكن أن يكون موضوعاً للحكم بالبطلان.

(٢) وبالرجوع إلى نصّ المادة الحادية والسنتين من المنشور الصادر في ٢٦ فبراير ١٩٩٩ نجد أنها "... تفرض على رئيس المصلحة أن يسبب قراره من حيث التغيير الذي يطرأ على التقدير الذي يضعه بالنسبة للعام الماضي..."

ورأينا الخاص أن أيّاً من نصوص المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦ لا تفرض على السلطة التي تضع تقرير الكفاية أن تسبب قرارها متى كان هناك إختلاف في القرار... (٣) لقد خالف المنشور الصادر في ٢٦ فبراير ١٩٩٩ نصوص المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦ حينما أشتراط وضع الملاحظات خلال لقاء التقييم، وليس خلال تحديد التقدير عن طريق رئيس المصلحة.

(1) C.E, 21 décembre 1994, 2e/6e SSR, Gaillard et autres, Conel, M.Vigouroux, c.d.g.

مشار إليه لدى:

La notation a la poste est-elle conforme à la loi?, www: bgrondin. Chez-alice.fr, P.p11-12-13.

وفي الواقع تبين لنا أنه في اللحظة التي يضع فيها رئيس المصلحة تقرير الكفاية فإنّ الملاحظات الخاصة بالتقرير يتمّ رصدها، وليس خلال لقاء التقييم.^(١)

⁽¹⁾ La notation a la poste est-elle conforme à la loi?, www.bgrondin.cher-alice.fr, P.11.

الفصل الثانى

الرقابة القضائية على عنصر الإختصاص

في قرار تقدير الكفاية

في القانون المصري

سبق القول إنَّ تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يترخص فيه للرئيس المباشر والمدير المحلي ولجنة شئون العاملين كل في حدود إختصاصه، ولا رقابة للقضاء عليهم في ذلك ما دام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم إختصاص الإدارة الذي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه.^(١)

(١) الطَّعن رقم ١٧٦٠ لسنة ٤٦ ق. غُلبا، جلسة ٢٨/١/٢٠٠٧، والطَّعن رقم ٢٧٦ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١١/٣/٢٠٠٠، وراجع كذلك الطَّعن رقم ٣٥٩٦ لسنة ٤٠ ق، غُلبا، جلسة ١٧/٢/١٩٩٦، والطَّعن رقم ١٠٢٢١ لسنة ٤٧ ق، جلسة ١٩/٥/٢٠٠٧، والطَّعن رقم ١٥٠١ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٣/١/١٩٩٧ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها "أن تقرير كفاية الطاعنة المطعون فيه عن الفترة من ١/١/١٩٨٧ وحتى ٣١/١٢/١٩٨٧ قد مر بالمراحل القانونية وفقاً للنظام الذي وضعته السلطة المختصة حيث قدر الرئيس المباشر كفايتها بمرتبة جيد (٨٠ درجة)، وأثبت في البيان المُعد لتعليق الرئيس المباشر بأن المدعية غير منتظمة في العمل وغير منتجة، وقد أيد هذا التقدير لكفاية المدعية كل من المدير المحلي ورئيس المصلحة، ثم لجنة شئون العاملين، ومن ثمَّ يكون التقرير المطعون فيه قد وضع وفقاً للإجراءات والأوضاع المقررة...، راجع الطَّعن رقم ٣٥٣٥ لسنة ٣٧ ق. غُلبا، الدائرة الثانية، جلسة ٨/١١/١٩٩٧، كما قررت ذات المحكمة في حكم آخر "أن الثابت من الإطلاع على التقدير الخاص بتقدير درجة كفاية الطاعن عن عام ١٩٨٥ أن هذا التقرير قد وضع بمعرفة الرئيس المباشر للطاعن الذي قدر درجة كفايته بمرتبة جيد بمجموع (٨٨ درجة) من مائة درجة، كما أقرَّ المدير المحلي للطاعن هذا التقدير دون تعديل وأعتد من لجنة شئون العاملين بذات المراتب، وعلى ذلك فإن هذا التقدير يكون قد أستوفى الإجراءات المقررة له في هذا الشأن، ولا ينال من ذلك ما ذهب إليه الطاعن من أن منحه مرتبة جيدة بتقرير الكفاية المطعون فيه عن عام ١٩٨٥ كانت نتيجة لإستعماله لحقه في الإجازات خلال هذا العام وذلك، لأن الثابت من الإطلاع على تقرير الكفاية المشار إليه أنه حصل على خمس درجات من خمس درجات بإستعماله لحقه في الإجازات، ومن ثمَّ فقد ثبت أن حصوله على الإجازات لم يكن له ثمة تأثير على تقدير كفايته..."، راجع الطَّعن رقم ١٥٠١ لسنة ٣٧ ق. غُلبا، الدائرة الثانية، جلسة ١٣/١/١٩٩٦ وذكرت في حكم آخر "أنه يتبين من الإطلاع على تقرير الكفاية المطعون عليه أن جهة الإدارة قد وضعت نظاماً لتقرير كفاية العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها...، يقضي بأن توضع التقارير عن طريق الرؤساء المباشرين، ثمَّ المدير المحلي على أن تعتمد التقارير بعد ذلك من لجنة شئون العاملين، وعلى ذلك فإن الرئيس المباشر هو

ويجدر بنا-في هذا المقام-التعرف على تحديد الجهة المختصة بوضع التقدير عند عدم النصّ عليها، وجزاء مخالفة قواعد الإختصاص في وضعه، ومدى جواز التفويض والحلول في إصدار هذا القرار وأخيرًا مدى جواز تصحيح عيب عدم الإختصاص بوضع التقدير.

أولاً: تحديد الجهة المختصة بوضع التقدير عند عدم النصّ عليها:

من البديهي القول إنّ الجهة التي يتبعها العامل هي التي تضع تقدير كفايته، وإذا كان يمتنع على هذه الجهة أحيانًا وضع تقدير كفاية عامل لديها، لكونه لم يؤد عملاً الفترة التي توضع عنها التقديرات كما في حالات وقفه عن العمل أو إيفاده في إجازة دراسية، فإنه لا مناص من أن تعتد هذه الجهة بتقديراته السابقة على الإيقاف عن العمل أو الإيفاد في الإجازة عند النظر في مدى أحقيته في العلاوة الدورية أو الترقية^(١).

غير أن هناك من الحالات ما يثور فيها التساؤل عن الجهة المختصة بوضع تقدير الكفاية، وقد حسمت محكمة القضاء الإداري ذلك بأن ذهبت في أحد أحكامها بأنه في حالة غياب نصوص قانونية تحكم هذه الحالة، فإنّ تقدير درجة كفاية الموظف الذي ينقل خلال السنة التي يتمّ فيها وضع التقدير من وزارة إلى وزارة أخرى يجب أن تشترك فيها كل من الوزارة المنقول منها الموظف والوزارة المنقول إليها^(٢)، كما ذهبت في حكم آخر إلى أن نقل الموظف من جهة إلى أخرى خلال السنة يوجب وضع تقدير له عن كل فترة قضاها في الجهة المنقول منها والجهة المنقول إليها^(٣).

غير أن المحكمة الإدارية العليا لم تأخذ بحكم محاكم القضاء الإداري سالف الذكر وحجتها في ذلك مؤداها أن الأصل أن رؤساء الموظف سواء في الجهة التي قضى فيها الجزء الغالب من

المنوط به وضع تقرير الكفاية عن العاملين الخاضعين لهذا النظام...، وإن كان من المستقر أن إستيفاء تقرير الكفاية للمراحل التي أستلزمها القانون هو ضمانته جوهرية يؤدي إغفالها إلى بطلان التقرير...، وعلى ذلك إذا ذهب الحكم المطعون فيه إلى غير هذا المذهب فإنه يكون قد خالف صحيح القانون...، الطعن رقم ١٥٧٤ لسنة ٣٧ق، جلسة ١٥/٣/١٩٩٧.

(١) فتوى الجمعية العمومية للقسم الإستشاري للفتوى والتشريع بجلسة ١٩٥٩/١٠/٧، مجموعة السنتين الرابعة عشر والخامسة عشر، مبدأ ١١، ص ٢٢، وفتاها في نفس مجموعة مبادئ الجمعية السنة ٢٨، مبدأ ٥٤، ص ١٠٣.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٤ / ٤ / ١٩٥٨، ف ٩٥٣٠، س ٨، مجموعة السنتين الثانية عشرة والثالثة عشر، مبدأ ٩٢، ص ٩٨.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ٥ / ١١ / ١٩٥٩، ف ٢٩، س ١٣، مجموعة السنة الرابعة عشر، مبدأ ٧٢، ص ١٣٠.

السنة، أو الجهة المنقول إليها لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفاية الموظف على مجرد المعلومات الشخصية فقط، بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في الأوراق.

وفي تقديرنا أن ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا قد يكون بعيداً عن العدالة والمنطق، ذلك أن وصف تقدير الكفاية بأنه سنوي مدلوله تقويم عمل الموظف خلال السنة بكاملها لا عن بعض شهور منها فقط، فإذا قضى العامل في مصلحة ما تسعة أشهر، ثم نقل فقضى في المصلحة الأخرى ثلاثة أشهر قبل وضع تقدير الكفاية عنه، فإنَّ العدالة والمنطق يقضيان بأنَّ كل مصلحة يجب أن تقدم عنه تقريراً عن المدة التي قضاها فيها؛ ومن ثمَّ فإنَّ ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري هو الأقرب إلى العدالة والمنطق، وقد سوت محكمة القضاء الإداري بين العامل المنقول والمعار والمنتدب وطبقت عليه القاعدة التي تُسري عليهما.

غير أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في اتجاه آخر، وفي ذلك تقول.... لم يكن لمصلحة الضرائب التي نقل إليها المطعون عليه الأول أن تضع التقرير السنوي لأعماله في سنة ١٩٥٣؛ لأنه لم يكن ضمن موظفيها في هذه السنة حتَّى تلمس كفايته عن قرب، ويكون التقرير بعيداً عن الهوى والرغبة الملحة في كفايته، ولا إعتداد بذلك؛ لأنَّ الأصل أن رؤساء الموظف سواء في الجهة التي قضى فيها الجزء الغالب من السنة أو الجهة المنقول إليها لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفاية الموظف على مجرد المعلومات الشخصية فقط، بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في الأوراق. وقد أستقرت المحكمة الإدارية العليا على أن الجهة التي تختص بوضع التقرير السنوي عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتَّى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر؛ إذ إنَّ رؤساءه في الجهة المنقول إليها يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن تقدير كفاية هذا الموظف على ما هو ثابت في أوراق خدمته وليس على مجرد المعلومات الشخصية فقط.

وقد أوضحت ذلك مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - المكتب الفني^(١)، فقد ثبت للمصلحة كفاية المطعون عليه الأول في عمله بها منذ نقله إليها من هيئة البريد في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٥٣، وقامت بترقيته بالإختيار على أساس هذه الكفاية؛ ومن ثمَّ فليس من المستساغ القول بضرورة أن تستند هذه الترقية التي تمت في مصلحة الضرائب في نوفمبر سنة ١٩٥٤ على التقرير السنوي لأعماله في سنة ١٩٥٣ التي كان في أثنائها موظف هيئة البريد".

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة الخامسة، العدد الأول، قضية رقم ٤٨٢ لسنة ٥ ق، جلسة ٧/٢/١٩٦٠، ص ١١٨٩.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا. حيث نصت على أن^(١) "... تبين من الإطلاع على كتاب مدير عام شئون العاملين بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية المؤرخ ١٠/١١/١٩٨٧ أن السيد / عثمان علي محمد همام عُين في وظيفة من الدرجة السابعة الإدارية وألحق للعمل بمكتب سيارات مراقبة شمال القاهرة من ١٤/١٢/١٩٦٦ ونقل للعمل بوحدة السيارات بمكتب السيدة زينب عام ١٩٦٨، ثم نقل بمنطقة المنيا بمكتب مكافحة التهرب بأسبوط من ١٩٧٢/٣/٤، وأن الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية هي مدير المكتب (الرئيس المباشر) ومدير المنطقة (رئيس محلي) وأن تاريخ إعتداد محضر لجنة شئون العاملين بالهيئة لتقرير الكفاية الذي وضع عن عام ١٩٧١/١٩٧٢ بمرتبة متوسطة هو ١٩٧٢/١١/٣٠ وأن تاريخ إعتداد تقرير الكفاية عن عام ١٩٧٢/١٩٧٣ بمرتبة متوسط هو ١/١٢/١٩٧٣، ومن حيث إنَّ الجهة التي تختص بوضع التقرير السري عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتَّى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر ومن حيث إنَّ تقرير الكفاية عن سنتين ٧١/١٩٧٢ و ٧٢/١٩٧٣ عن السيد / عثمان علي محمد همام قد وضع من رئيسه المباشر في الجهة الأخيرة التي نقل إليها وهي مكتب سيارات أسبوط؛ ومن ثمَّ يكون طعن المدعى عليه لا يستند على أساس من القانون.

ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا التي قررت فيه ".... إذا نقل العامل من جهة إلى جهة أخرى خلال العام فإنَّ الرئيس المباشر في الجهة المنقول إليها العامل هو الذي يختص بوضع تقرير الكفاية عن العامل وذلك بصرف النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها العامل تحت رئاسته.

ومن حيث إنَّ البين من مطالعة التقرير المطعون فيه أن وضع المدعى إبان عمله في المدة من ١٩٨١/٧/١ حتَّى ١٩٨٢/٢/١٨ بمأمورية ضرائب السلع الغذائية^(٢)، وقد منحه الرئيس المباشر بالمأمورية ٩٥ درجة، وقدر الرئيس الأعلى للمدعى ٨٧ درجة بمرتبة كفاء.

ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعى نقل من هذه المأمورية ابتداءً من ١٩/٢/١٩٨٢ للعمل بالإدارة العامة للتخطيط والمتابعة، فإنَّ هذا التقرير يكون قد صدر مخالفًا للقانون؛ لأنه وضع من سلطة غير مختصة فضلاً عن وضعه عن جزء من السنة؛ الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغائه.

(١) المحكمة الإدارية العليا الدائرة الثانية، الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٣٠ ق، غليا، جلسة ١٠/١/١٩٨٨.

(٢) الطعن رقم ٣٢٤٥ ق، جلسة ٦/٢/١٩٩٣.

أستقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن التقارير السرية التي توضع عن العاملين لتقدير كفايتهم في خلال مدة معينة، إنما تهدف أساساً إلى تقييم أعمالهم في خلال تلك المدة، والحكم عليهم وعلى كفايتهم من خلالها.

وحيث إنَّ المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة قد نصت على أن "..... تحدد السلطة المختصة بالجهة التي يناط بها وضع الدرجات اللازمة لتقدير مراتب الكفاية موزعة على عناصر التقدير ويُعد من يحصل على ٩٠ إلى ١٠٠ درجة بمرتبة ممتاز ومن يحصل على ٨٠ إلى أقل من ٩٠ درجة بمرتبة جيد جداً ومن يحصل على ٦٥ إلى أقل من ٨٠ درجة بمرتبة جيد ومن يحصل على ٥٠ إلى أقل من ٦٥ درجة بمرتبة متوسط ومن يحصل على أقل من ٥٠ درجة بمرتبة ضعيف..".

وحيث إنَّ مفاد ما تقدم أن المشرع قد وضع نظاماً محكماً لقياس كفاية العاملين وحدد المصادر التي يعتمد عليها عند وضع تقرير الكفاية عن العامل وحدد أيضاً مراتب التقرير ودرجات كل مرتبة، وكذا حدد السلطة التي يناط بها وضع التقرير عن العامل توطئة للاعتماد عليه في كثير من عناصر الحياة الوظيفية للعامل.

وحيث إنَّ قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر وأُطرد على أن الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير هو الرئيس المباشر القائم بالعمل وقت إعداد التقرير بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها العامل تحت رئاسته وذلك متى حلَّ موعد إعداد التقرير السري عن كفاية العمل وهو القائم بأعمال الرئيس المباشر للعامل.

وحيث إنه بإنزال الأحكام السابقة على واقعات الطلب المائل فإنَّ المحكمة وقد قدرت أنه لا مناص من الفصل في الدعوى بحالتها رغم ضآلة ما بها من مستندات منتجة موضوعاً في الدعوى وما ثبت للمحكمة من ممارسة أقصى درجات اللد في الخصومة من كل من طرفي الخصومة؛ الأمر الذي أدى إلى بلوغ الدعوى من الكبر عتياً ووصلت من العمر أرذله ممَّا تتجشم معه المحكمة عناء الإجهاد للوصول إلى وجه الحق في الدعوى رغم إفتقارها إلى المستندات المنتجة فيها مثل أصل أو صور تقارير الكفاية محل التداعي أو حتَّى مجرد ردود موضوعية من جانب جهة الإدارة على طلبات المدعي التي قرعت سمعها ما يربو على عشر سنوات مضت وإذ ثبت من أقوال المدعي والذي لم تتكره جهة الإدارة فضلاً عن صور المكاتبات الصادرة عن رئيس لجنة التظلمات على تقارير الكفاية بوزارة التعاون الدولي والصادرة عن السيدة واضعة تقرير الكفاية عن المدة من ٢٠٠٥/١/١ حتَّى ٢٠٠٥/١٢/٣١ أن السيدة واضعة التقرير قد أقرَّت بأنَّ المدعي لم يكن خلال مدة

وضع التقرير عام ٢٠٠٥ - الذي وضعته بنفسها - يعمل تحت رئاستها وإنما كان يعمل بإدارة أخرى لدى السفير وأنها وضعت درجة مرتبة كفايته بمجموع ٩٢ درجة بناءً على توصية من هذا السفير وأضافت أنها سبقت وطلبت من وزيرة التعاون الدولي نقل المدعي نهائياً من الإدارة التي تشرف عليها؛ الأمر الذي يعني أن من وضع تقرير كفاية عام ٢٠٠٥ عن المدعي ليس رئيسه المباشر وهو السفير بالمخالفة لما أُنشئ عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا آنف الذكر، وإذ تطمئن المحكمة إلى إعتوار تقرير كفاية المدعي عن عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ بذات العيب وهو عيب عدم الاختصاص فضلاً عما يرشح من وجود عدم قناعة واضعة التقرير بكفاية المدعي رغم ما ثبت من ثناء وزارة البيئة على تعاون وزارة التعاون الدولي معها خلال عام ٢٠٠٣ والذي كان المدعي فيه ممثلاً لوزارة التعاون الدولي لدى وزارة البيئة ممّا يوهم معه تقارير الكفاية الثلاث محل التداعي - في ضوء تواضع المستندات المتاحة - بعيب مخالفة القانون موضوعاً؛ لأنها لا تتفق والجهد المبذول من المدعي والمهام المنوطة به ممّا تقضي معه المحكمة بإلغاء تقارير الكفاية الثلاثة المطعون فيها مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام جهة الإدارة بإعادة تقدير درجات مرتبة كفاية المدعي عن السنوات الثلاث ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ بما يتناسب ومستوى كفاية المدعي فعلاً والرئيس المباشر له وقت إعادة التقدير من واقع ملف خدمته والسجلات والبيانات ذات الصلة بعمل المدعي خلال المدة آنفة الذكر^(١).

وأكد القضاء الإداري أيضاً على أنه (ويُعد الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد جداً، أو جيد أو متوسط أو ضعيف، ويجب أن يكون التقدير بمرتبة ممتاز وضعيف مسبباً ومحددًا لعناصر التميز أو الضعف التي أدت إليه ولا يجوز إعتداد التقرير إلا باستيفاء ذلك. ويصدر الوزير المختص بالتنمية الإدارية قراراً بمعادلة مراتب الكفاية المعمول به حالياً بمراتب الكفاية المنصوص عليه بالفقرة السابقة، وتضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الوقائع التي تتبع في وضع وتقديم وإعتداد تقارير الكفاية والتظلم منها.

(١) أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٣٨٣٤٥ لسنة ٦٠ قضائية بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٧. وأيضاً أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٢٣٨٢١ لسنة ٦٦ قضائية بتاريخ ١/٥/٢٠١٧. وأيضاً أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٧٩٣٨ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١٦. أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٨٣٩٩٦ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ١٦/٣/٢٠١٩.

ويكون وضع التقارير النهائية عن كل سنة تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر وتقدم خلال شهري يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس، وتعلن للعاملين معايير قياس الكفاية التي تستخدم في شأنهم، ويقتصر وضع تقارير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فما دونها، ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة للوظائف العليا على أساس ما يبيده الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم، وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط التي يتم على أساسها تقدير كفاية العاملين^(١).

ولكن ماذا لو ثبت أن العامل لم يؤد عملاً في هذه المدة كما في حالة وقفه عن العمل أو إيفاده في إجازة دراسية^(٢).

في حالة وقفه عن العمل لا يجوز وضع تقرير سري عن الموظف مدة وقفه عن الإعتداد بالتقارير السابقة، والسبب في ذلك أن غياب العامل عن عمله يحول دون إمكان وضع التقرير عنه^(٣).

أما فيما يتعلق بإيفاده في إجازة دراسية فلا مناص من القول بوجوب الإعتداد بآخر تقرير سري وضع عن كفاية العامل... قبل إيفاده في إجازة دراسية وإعمال آثاره في كافة مجالات العمل الوظيفي دون تلك التقارير التي وضعها مكتب البعثات في فترة إيفاده إلى فرنسا^(٤).

وقد أُنْتهت أيضاً الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة إلى الإعتداد بآخر تقرير كفاية وضع عن العامل في حالات الترخيص بإجازة دراسية وفقاً للقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥١^(٥). وحيث إن كل عمل لضابط الشرطة فعلاً كان أو إمتناعاً يدون في ملفين حددتهما المادة (١٢) من القانون، إذ تدون في أولهما: "البيانات والملاحظات والمعلومات الخاصة به المتعلقة بأعمال وظيفته"، ويودع بالثاني: "التقارير" السنوية السرية المقدمة عنه، وكل ما "يثبت جديته" من

(١) أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٨٥٦٢ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٦/٨/٢٠١٩. وأيضاً أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٣٢٧٤٢ لسنة ٦٧ قضائية بتاريخ ١/٢٨/٢٠١٩.

(٢) الأستاذ إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص ١٦٩.

(٣) الفتوى رقم ٤٧٨٧ في ١/٨/١٩٦٥.

(٤) الملف رقم ٣٢٣/٣/٨٦، جلسة ١٩٧٤/٥/٢٢.

(٥) الكتاب الدوري رقم ٩ لسنة ١٩٩٦ في شأن بعض حالات وضع تقارير الكفاية، ومجموعة الكتب الدورية الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خلال ١٩٩٦، إصدار أبريل ١٩٩٧، ص ٣٢، وراجع أيضاً الطعن رقم ٣٥٥٥ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٣/٥/٢٢.

"الشكاوى" و"التقارير" بعد تحقيقها وسماع أقواله فيها وموافقة المجلس الأعلى للشرطة على إيداعهما، كما أن طبيعة العمل تفرض إثبات كل عمل أو عدم أداء لضابط الشرطة، بما يجعل كل فعل أو إمتناع منه مدونًا في ملفين، ومحسوبًا له أم عليه؛ ومن ثمَّ يجب أن يقوم قرار الترقية أو إنهاء الخدمة بالإحالة على المعاش أو مدها على أساس من عمله، الذي يعبر عن مدى كفايته وجدارته الفنية والمهنية.

كما جرى قضاء هذه المحكمة وأستقر على أنه ولئن كان الأصل في الترقية إلى الوظائف يقوم على قاعدة أصولية قوامها عدم تخطي الأقدم إلى الأحدث إلا إذا كان الأخير هو الأكفأ، إلا أن هذه القاعدة قد أرسيت حماية للعامل خلال حياته الوظيفية بقصد إقامة الموازنة بين حق العامل في العمل، وهو حق دستوري تكفله القوانين، وحق الجهات الإدارية في إختيار موظفيها ووضعهم في المكان المناسب بحسبانها هي المسئولة عن تصريف أمور الدولة وتسيير المرافق العامة على وجه يحقق المصلحة العامة، وإذا كان المشرع قد أعترف في هذه الموازنة للجهات الإدارية (ومن بينها وزارة الداخلية) بسلطة تقديرية أوسع في إختيار موظفيها ممن ترى فيهم الصلاحية لشغل تلك الوظائف تحت رقابة القضاء على نحو يحقق المصلحة العامة إذا ما خلا قرارها من إساءة إستعمال السلطة، فإنَّ هذه الموازنة تسقط نهائيًا بإنتهاء خدمة الضابط الذي كفل له المشرع حق الوصول إلى أعلى الرتب في قانون الشرطة حتَّى نهاية خدمته التي يبلغ أجلها طبقًا للمادتين (١٩) و(٧١) من القانون المذكور بترقية الضابط إلى رتبة العميد أو اللواء؛ إذ يكون الضابط قد حقق كل ما كفله له القانون من حقوق، ويكون القول الفصل في مد الخدمة بعد إنتهاء أجلها لما تقرره الإدارة من إختيار بعض العناصر التي تراها مناسبة لتحقيق السياسة الأمنية التي تتولى الوزارة مسئولية تحقيقها، والتي يكون الوزير فيها مسئولًا مسئولية كاملة عنها أمام الأجهزة الشعبية والسياسية، وهو ما يتعين معه الإعتراف لوزير الداخلية بسلطة تقديرية واسعة يترخص فيها عند إصطفائه لبعض العناصر المختارة من بين من تقرر إنهاء خدمتهم طبقًا للقانون، ممن هم أجدر في رأيه على تحقيق التناغم الأمني المطلوب، وهو يستقي ذلك من عناصر شتى قد تجبن عيون الأوراق عن الإيماء إليها؛ ومن ثمَّ لا يجوز الإستناد إلى ملف خدمة الضابط وما يظهره من عناصر الكفاية والأقدمية لإجبار الإدارة على مد خدمة الضابط إستنادًا إلى ملف خدمته رغم عدم قدرته على التعاون معها وتحقيق سياستها؛ ومن ثمَّ وجب على القاضي الإداري أن يترك للإدارة بعد أن كفلت القوانين للضباط بلوغ أرقى المراتب والدرجات أن تختار من بين الضباط الذين تقرر إنهاء خدمتهم طبقًا للقانون من تراه صالحًا للإستمرار في خدمتها المدة أو المدد التي أجاز لها القانون الإستعانة بهم لتحقيق أهدافها بغير رقابة

عليها في ذلك ما لم يثبت من الأوراق أن الإدارة قد أساءت إستعمال السلطة وأستهدفت غاية أخرى غير المصلحة العامة، وقصدت من قرارها الإنتقام من شخص بذاته^(١).

ويثور التساؤل فيما يتعلق بالجهة المختصة بوضع تقدير الكفاية في حالة العامل المنقول من جهة إلى أخرى.

في بداية الأمر ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى "أن تقدير درجة كفاية الموظف الذي ينقل خلال السنة التي يتم فيها وضع التقرير من وزارة إلى وزارة أخرى، يجب أن تشترك فيه كل من الوزارة المنقول منها الموظف، والوزارة المنقول إليها، وعدم الإعتداد بتقرير تنفرد بوضعه الوزارة الأخيرة"^(٢)، كما قررت ذات المحكمة في حكم آخر لها "أن نقل الموظف من جهة إلى أخرى خلال السنة يوجب وضع تقرير له عن كل فترة قضاها في الجهة المنقول منها، والتي نقل إليها، ويوضع تقرير واحد عن السنة كلها من رئيس مباشر واحد."^(٣)

غير أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في إتجاه آخر، وفي ذلك تقول "... لم يكن لمصلحة الضرائب التي نقل إليها المطعون عليه الأول أن تضع التقرير السنوي لأعماله في سنة ١٩٥٣؛ لأنه لم يكن ضمن موظفيها في هذه السنة حتى نلمس كفايته عن قرب، ويكون التقرير بعيداً عن الهوى والرغبة الملحة في ترقيته، ولا إعتداد بذلك؛ لأن الأصل أن رؤساء الموظف سواء في الجهة التي قضى فيها الجزء الغالب من السنة أو الجهة المنقول إليها، لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفاية الموظف على مجرد المعلومات الشخصية فقط بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في الأوراق، وقد ثبت للمصلحة كفاية المطعون عليه الأول في عمله بها منذ نقله إليها من هيئة البريد في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٥٣، وقامت ترقيته بالإختيار على أساس هذه الكفاية؛ ومن ثم فليس من المستساغ

^(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١١٧٩٥ لسنة ٦٠ قضائية بتاريخ ٢٠١٥-٠٣-١٥ مكتب فني ٦٠ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٦٧٦ [رقم القاعدة ٦٥].

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٧٦٩٠٢ لسنة ٦٩ قضائية بتاريخ ٢٨/٧/٢٠١٩.

^(٢) قضية رقم ٩٥٣٠ لسنة ٨ق، مبدأ ٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنتان الثانية عشرة والثالثة عشرة، ص ٩٨. الحكم رقم ٩٥٣٠ لسنة ٨ قضائية بتاريخ ٢٤/٤/١٩٥٨ مكتب فني ١٢ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٩٨.

^(٣) قضية رقم ٢٩ لسنة ١٣ق، مبدأ ٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنة الرابعة عشرة، من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٠، ص ١١٨٩.

القول بضرورة أن تستند هذه الترقية التي تمت في مصلحة الضرائب في نوفمبر ١٩٥٤ على التقرير السنوي لأعماله في سنة ١٩٥٣ التي كان في أثناءها موظف في هيئة البريد.^(١)

وأستقرت المحكمة الإدارية العليا على "أن الجهة التي تختص بوضع التقرير السنوي عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر؛ إذ إن رؤسائه في الجهة المنقول إليها لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفايته على مجرد المعلومات الشخصية فقط، بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في أوراق ملف خدمته. كما أستقر قضاء هذه المحكمة على أن الجهة التي تختص بوضع تقرير الكفاية عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة أقل من ثلاثة أشهر؛ إذ إن تكوين عقيدة الرئيس المباشر عن كفاية العمل لا تقتصر على المعلومات الشخصية فقط، بل تمتد إلى ما هو ثابت بملف خدمة العامل أيضاً^(٢).

ومن حيث إنه تبين من الإطلاع على كتاب مدير عام شئون العاملين بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية المؤرخ ١٩٨٧/١١/١٠ أن السيد/ عثمان علي محمد همّام عُين في وظيفة من الدرجة السابعة الإدارية، وألحق للعمل بمكتب سيارات مراقبة شمال القاهرة من ١٩٦٦/١٢/١٤ ونقل للعمل بوحدة السيارات بمكتب السيدة زينب عام ١٩٦٨، ثم نقل بمنطقة المنيا بمكتب مكافحة التهريب بأسبوط من ١٩٧٢/٣/٤، وأن الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية هي مدير المكتب (الرئيس المباشر) ومدير المنطقة (رئيس محلي)، وأن تاريخ اعتماد محضر لجنة شئون العاملين بالهيئة لتقرير الكفاية الذي وضع عن عام ١٩٧٢/٧١ بمرتبة متوسط هو ١٩٧٢/١١/٣٠ وأن تاريخ اعتماد تقرير الكفاية عن عام ١٩٧٣/٧٢ بمرتبة متوسط هو ١٩٧٣/١٢/٢، ومن حيث إن الجهة التي تختص بوضع التقرير السري عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر... ومن حيث إن تقرير الكفاية عن سنتين ٧٢/٧١ و١٩٧٣/٧٢ عن السيد/ عثمان علي محمد همّام قد وضعاً من رئيسه المباشر في الجهة الأخيرة

(١) قضية رقم ٤٨٢ لسنة ٥٥، جلسة ١٩٦٠/٧/٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة الخامسة، العدد الأول: من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠، ص ١١٨٩.

(٢) أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٧٩٣٨ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ١٢/٢٦/٢٠١٦، وأيضاً الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ١٠/١/١٩٨٨ مكتب فني ٣٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٨٩ [رفض] رقم القاعدة ٩٠.

التي نقل إليها، وهي مكتب سيارات أسيوط؛ ومن ثمَّ يكون طعن المدعى عليهما لا يستند على أساس من القانون.^(١)

ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قررت فيه "... إذا نقل العامل من جهة إلى أخرى خلال العام فإنَّ الرئيس المباشر في الجهة المنقول إليها العامل هو الذي يختص بوضع تقرير الكفاية عن العامل، وبصرف النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها تحت رئاسته؛ إذ إنَّ الرئيس المباشر لا يعتمد في تكوين عقيدته عن كفاية العامل على مجرد المعلومات الشخصية، بل يعول أيضًا على ما هو ثابت بملف خدمته وعلى أن يستأنس برأي الجهة التي كان يعمل فيها العامل قبل نقله.

ومن حيث إنَّ البين من مطالعة التقرير المطعون فيه أنه وضع عن المدعى إبان عمله في المدة من ١٩٨١/٧/١ حتَّى ١٩٨٢/٢/١٨ بمأمورية ضرائب السلع الغذائية، وقد منحه الرئيس المباشر بالمأمورية ٩٥ درجة، وقدر الرئيس الأعلى للمدعي ٨٧ درجة بمرتبة كفاء، ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعى نقل من هذه المأمورية ابتداءً من ١٩٨٢/٢/١٩ للعمل بالإدارة العامة للتخطيط والمتابعة، فإنَّ هذا التقرير يكون قد صدر مخالفًا للقانون؛ لأنه وضع من سلطة غير مختصة فضلًا عن وضعه عن جزء من السنة؛ الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغائه..."^(٢)

ولكن لنا أن نتساءل فيما يتعلق بتحديد كفاية الموظف الذي لم يوضع عنه تقرير أصلى لكونه منقولاً من جهة لا تأخذ بنظام التقارير السرية.

في هذه الحالة يأخذ حكم الموظف الأصيل في الجهة المنقول إليها، ويتعين على الجهة الأخيرة تقدير كفايته.^(٣)

ونرى أن ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في بداية الأمر يتفق مع مقتضيات العدالة؛ لأنَّ إشترك الجهة المنقول منها الموظف والجهة المنقول إليها في وضع التقرير تجعل التقرير أقرب ما يكون إلى الصحة والموضوعية حيث يجمع بين وجهتي نظر الجهة المنقول منها والجهة المنقول

(١) الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٣٠ ق. غليا، الدائرة الثانية، جلسة ١٩٨٨/١/١٠.

(٢) الطعن رقم ٣٢٤٥ لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٩٣/٢/٦.

(٣) الدكتور فاروق عبد البر السيد إبراهيم، المرجع السابق، ص ٣٣٨، وراجع كذلك الفتوى رقم ٥١٧ في ١٦/٨/١٩٦٢، وراجع كذلك الدكتور نعيم عطية، والأستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة "مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥"، الجزء الثاني عشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٦-١٩٨٧، ص ٦٩.

إليها؛ لذلك لا بدّ أن تقدم كل جهة تقريراً عن الموظف بحيث يصبح محصلة هذين التقريرين هو تقرير واحد يكتب عن الموظف، وعلاوة على ذلك يبدو من العسير القول بتخصيص جهة تضع التقرير عن الموظف عمل بها شهراً أو شهرين، في حين أن جهة أخرى عمل بها عشرة أشهر لا تختص بوضع التقرير.

ثانياً: جزاء مخالفة قواعد الإختصاص في وضع تقدير الكفاية:

- يُعد القرار مشوباً: بعيب عدم الإختصاص إذا صدر من شخص ليس له أهلية إصداره، وذلك لصدوره من شخص ليست له صفة الموظف العام، أو في موضوع لا يدخل في إختصاصه أو في غير الدائرة المكانية، أو في غير المجال الزمني الذي يمارس إختصاصه خلالهما.
- ويُعد عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري عيباً مستقلاً وقائماً بذاته؛ لأنه متصل بالنظام العام؛ وبالتالي يملك القاضي الإداري أن يتصدى له من تلقاء نفسه حتّى ولو لم يثره الخصوم في الدعوى، كما أن عيب عدم الإختصاص إذا وصل إلى حد إغتصاب السلطة فإنه يؤدي إلى إنعدام القرار الإداري^(١). ويكون القرار الإداري صحيحاً من ناحية ركن الإختصاص في ثلاثة أحوال:

١. أن يصدر القرار من صاحب الإختصاص الأصيل المحدد في القانون.
 ٢. أن يصدر القرار ممن حلّ حلاً قانونية محل صاحب الإختصاص الأصيل عند غيبته (الحلول القانونية).
 ٣. أن يصدر القرار ممن فوض تفويضاً من صاحب الإختصاص الأصيل (التفويض).
- كذلك يُعد عيب الإختصاص العيب الأول في أوجه الإلغاء، ويتحقق عدم الإختصاص عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها الصفة لإصداره؛ بمعنى أنها لم تكن تملك الصلاحية لإصدار القرار الإداري مع أن القرار قد يكون مشروعاً في كافة الجوانب، ولكنه صدر ممن لا يملك الحق في إصداره.

وعدم الإختصاص كما يقول لافيرير: قد "يتخذ صورة إغتصاب السلطة في حالتين: الأولى: حالة صدور القرار من فرد مجرد من كل سلطة الثانية: حالة صدور القرار من سلطة تنفيذية معتدية بذلك على إختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، وجزاء مخالفة الإختصاص في الحالتين السابق ذكرهما هو إنعدام العمل المتخذ، أما في غير الحالتين سالفتي الذكر، كما في حالة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١١/٢٩/ ١٩٦٩، "مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر

عشر عاماً ١٩٦٥ - ١٩٨٠، الجزء الثالث، ص ٢٠٤٥.

إعتداء سلطة إدارية على إختصاصات سلطة إدارية أخرى، فإنه لا يترتب على مخالفة الإختصاص إلا بطلان العمل فقط^(١).

وهذا ما أخذت به محكمة القضاء الإداري، فلقد ذهبت في أحد أحكامها إلى أنه إذا نقل الموظف من جهة إلى أخرى خلال السنة، فإنه يجب أن تشترك الجهتان المنقول منها والمنقول إليها في وضع التقرير، أما وضع تقرير واحد عن السنة كلها من جهة واحدة فإنه يبطل التقرير ولا يجوز أن يعول عليه لتخطي الموظف في الترقية^(٢).

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إستقلال الجهة المنتدب إليها العامل بتقدير كفايته إذا زادت مدة الندب على ستة أشهر، بالتطبيق للمادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، فإذا عقبت الجهة المنتدب منها العامل على هذا التقدير فإنّ هذا يجعله مشوباً بمخالفة القانون^(٣).

ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة ١٩ يونيو سنة ٢٠١٠ حيث أوضحت بأنّ المنازعة في القرارات التي يصدرها وزير العدل تخرج عن الإختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة. حيث قررت^(٤).... ما يخرج عن الإختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة - المنازعة في القرارات التي يصدرها وزير العدل وتكون متصلة بالإجراءات المرتبطة بالدعوى الجنائية - مثال: قرار الترخيص للمحامين الأجانب بالحضور والمرافعة أمام المحاكم المصرية في جنائية محددة - قاضي الأصل هو قاضي الفرع.

فقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا بأنه "في تاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٩ أودعت هيئة قضايا الدولة بصفتها نائبة عن الطاعن بصفته قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقريراً بالطعن قيد بجدول المحكمة بالرقم المشار إليه، في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (الدائرة الثانية)

(١) LAFERRIÈRE (Edouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 2, édition 2 (ed.1896), Hachette Bnf 1 Juin 2012, P. 497

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٤/٤/١٩٨٥، ق ٩٥٣٠، ص ٨ مجموعة السنتين الثانية عشرة والثالثة عشر، مبدأ ٩٢، ص ٩٨؛ وحكمها في ١١/٥/١٩٥٩، ق ٢٩، ص ١٣، مجموعة السنة الرابعة عشر مبدأ ٧٢، ص ١٣١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩/٤/١٩٦٤، ق ١٩٢٨، ص ٦، مجموعة السنة التاسعة، العدد الثاني، مبدأ ٨٧، ص ٩٨٦.

(٤) الطعن رقم ٨٨٠٧ لسنة ٥٥ق، جلسة، ١٩/٦/٢٠١٠، والطعن رقم ٣١١٣٢ لسنة ٤٥ق، جلسة ٢٧/٦/٢٠١٠.

بجلسة ٢٥/١/٢٠٠٩ في الدعوى رقم ٣٥٢٥ لسنة ٦٣ق، الذي قضى في منطوقه برفض الدفع بعدم الاختصاص ولائياً بنظر الدعوى وباختصاصها، وبقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان وألزمت جهة الإدارة مصروفات هذا الطلب وأمرت بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوض الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء.

وأنتهت المحكمة في حكمها في جلسة ٢٩/٥/٢٠١٠ إلى أنه "بعد الإطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة قانوناً. من حيث إنَّ الطَّعن قد أُستوفى أوضاعه الشكلية المقررة قانوناً؛ ومن ثمَّ فهو مقبول شكلاً، وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه ومنطوقه لدى النطق به.

ثالثاً: مدى إمكانية التفويض والحلول في وضع تقدير الكفاية:

أستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على "أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير السنوي لدرجة الكفاية هو أمر يترخص فيه للرئيس المباشر وللمدير المحلي ولجنة شئون العاملين كل في حدود إختصاصه، ولا رقابة للقضاء عليهم..."، فهل يجوز قانوناً التفويض^(١) في هذا الإختصاص أو الحلول فيه؟

أ) مدى جواز التفويض:

من المعروف أن التفويض في الإختصاص إستثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للإختصاص فرضه الواقع العملي ومصلحة الإدارة؛ ومن ثمَّ فإنَّ الإختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري ليس حقاً خالصاً له يتصرف فيه كيفما يشاء، أو يتنازل عنه لغيره لكنه واجب يعهد به القانون إليه بإعتباره أهلاً لتوليده، وينبغي عليه القيام بهذا الإختصاص بنفسه بحكم القانون الذي أسنده إليه وعدم تفويض غيره في ممارسته، إلا في الحالات التي يُوجد بها نصّ يأذن بالتفويض.^(٢)

(١) الطَّعن رقم ٣١٨٥ لسنة ٤٤ق. غُلبا، الدائرة الثانية، جلسة ٢٣/١١/٢٠٠٢.

(٢) وعلاوة على ذلك أن التفويض في الإختصاص لا يعني على الإطلاق نقل الإختصاص، أو عدم مسئولية الأصيل في إختصاصاته المفوضة لمروؤسيه بمجرد إصداره لقرار التفويض. وذلك؛ لأن السلطة هي القوة التي تمكن الرئيس الإداري من القيام بالمهام المسندة إليه والمسئولية هي تعهده بإستعمال السلطة لإنجاز هذه المهام، وبالإضافة إلى ذلك أن التفويض لا يعفي الرئيس الإداري من المسئولية عن إختصاصاته المفوضة بل يظل هو المسئول الأول والأخير عن هذه الإختصاصات وعن أداء مروؤسيه لها والنتائج التي تترتب عليها أمام رؤسائه، وذلك إلى جانب المفوض إليه الذي يصبح أيضاً مسئولاً عن الأعمال المفوضة إليه، ولكن تحت إشراف الأصيل ومسئوليته، راجع الدكتور عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق ص ٣٢، كذلك الحال في القانون الفرنسي حيث إن تقرير كفاية موظفي البريد وفرنس تيليكوم يضعه رئيس المصلحة، ولا يملك رؤساء المصالح-ما لم يكن ==

ولذلك نجد أن الإتجاه الذي ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري يستجيب لهذا الوضع حيث قررت "... أن يقدم التقرير السنوي السري عن الموظف من رئيسه المباشر، ثمَّ يعرض بعد ذلك على المدير المحلي للإدارة، فرئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتها، ثمَّ يعرض بعد ذلك على لجنة شئون العاملين لتسجيل التقدير إذا لم تؤثر الملاحظات في الدرجة العامة لتقدير الكفاية، وإلا فيكون للجنة تقدير درجة الكفاية التي يستحقها الموظف، ويكون تقديرها نهائياً، وإذ رسم المشرع بهذا النصَّ الإجراءات الواجب مراعاتها في وضع التقارير بما رآه كفيلاً بتحقيق الضمانات الكافية للموظفين في كافة مراحل وضع التقارير، فإنَّ من مقتضى ذلك أن الموظف الذي أناط به القانون الإشتراك في وضع هذه التقارير على الوجه الذي رسمه له، يجب عليه أن يمارس الإختصاص المحدد له بنفسه، ولا يجوز له أن يعهد به إلى سواه طالما أن القانون لم يخول له سلطة تفويض غيره فيما عهد به إليه."^(١)

وقضت المحكمة بأن (وإذ رسم المشرع بهذا النصَّ الإجراءات الواجب مراعاتها في وضع التقارير بما رآه كفيلاً بتحقيق الضمانات الكافية للموظفين في كافة مراحلها، فإنَّ من مقتضى ذلك أن الموظف الذي أناط به القانون الإشتراك في وضع هذه التقارير على الوجه الذي رسمه له، يجب

==هناك نص صريح يقضي بذلك-تفويض إختصاصهم في هذا الصدد لمديري المجموعات البريدية ولرؤساء المراكز، وعلاوة على ذلك أن تفويض السلطة أو التوقيع لا يكون مشروعاً إلا حينما يصدر به ترخيص صريح بموجب نص ملئم.

(١) قضية رقم ٢٠٠٧ لسنة ١٠ق، جلسة ١٩٦٠/٤/٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٠، ص ٢٦٧، وكذلك إختصاصات لجنة شئون الموظفين فيما يتعلق بتقدير درجة كفاية الموظف لا يجوز لغير اللجنة المشكلة على النحو المبين بالمادة السابعة والعشرين من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ مباشرتها ولا إعتداد بما أنشأته هيئة السكك الحديدية من لجان فرعية لمباشرة هذا الإختصاص إذا لم ينص القانون على إنشائها، كما أن الهيئة لا تملك قانوناً أن تفوض غيرها في إختصاصها إلا بقانون؛ وبالتالي لا يترتب على ما تجرّبه مثل هذه اللجنة من تقدير لكفاية الموظف أثر قانوني يعول عليه، قضية رقم ١٢ لسنة ١١ق، جلسة ١٩٥٨/٥/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنتان الثانية عشرة والثالثة عشرة، ص ١٢٣.

عليه أن يمارس الإختصاص المحدد له بنفسه ولا يجوز له أن يعهد به إلى سواه، طالما أن القانون لم يخوله سلطة تفويض غيره فيما عهد به إليه^(١).

وفي إعتقادنا أن ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري يتفق مع صحيح القانون؛ لأنّ القواعد العامة للإختصاص أوجبت ممارسة الرئيس لإختصاصاته بنفسه وعدم جواز تفويضها، وذلك لتمثيل هذه الممارسة واجباً قانونياً أو وظيفة تمارس من أجل المصلحة العامة، وليست حقاً شخصياً خاصاً به قابل للتصرف فيه كيفما يشاء وفقاً لإرادته الذاتية بدون قيود عليه وإلا كان تصرفه مخالفاً لأحكام القانون؛ وذلك لأنّ المشرّع حينما يمنح جهة إدارية معينة إختصاصاً ما فإنه يراعي فيه توفير الضمانات الخاصة التي تمكّن هذه الجهة من مباشرة هذا الإختصاص على نحو يحقق أهدافه، ويؤمن حقوق الأفراد من المساس بها إلا بالقدر الذي تقتضيه المصلحة العامة، ومن ناحية أخرى أن التفويض في الإختصاص لا يعني على الإطلاق تخلي المفوض عن إختصاصاته أو مسؤولياته.

وفي الواقع لنا أن نتساءل هل يختلف الوضع في حالة مباشرة رئيس المصلحة لأعمال وظيفته، ويعهد إلى وكيل المصلحة بالإختصاص في التعقيب على تقدير الرئيس المحلي...؟

يبدو لأول وهلة أن القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قد أناط رئيس المصلحة سلطة التعقيب على تقدير الرئيس المحلي في التقارير السنوية التي توضع عن العاملين بإعتبار أن هذا العمل يدخل في إختصاص وظيفته، وقد قام المشرّع بهذا التحديد لمصلحة أرتأها فألزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الإختصاص بنفسه، ولم يجز له التفويض إلى سواه، ولما كان الثابت في الحالة الماثلة أن رئيس مصلحة الضرائب كان موجوداً وبيّاشر أعمال وظيفته عندما عهد إلى وكيل المصلحة بإختصاص في التعقيب على تقدير الرئيس المحلي للمدعي والمطعون في ترقّيته لدرجة كفايته عن أعماله خلال عام ١٩٥٣، فإنّ هذا التفويض يكون مخالفاً للقانون وتكون التقديرات التي وضعها وكيل المصلحة قد جاءت باطلة ممّا يتعين معه عدم الإعتداد بها، ولا يغير من ذلك أن يكون التقرير قد عرض بعد ذلك على لجنة شئون العاملين برئاسة رئيس المصلحة؛ وذلك لأنّ التقرير قد شابه البطلان في أحد مراحله ممّا يؤثر على سلامة القرار الصادر من لجنة شئون الموظفين.^(٢)

ثمّ صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقضيا بأنّ يضع التقرير السري عن العامل رئيسة المباشر... فإنّ هذا ينصرف إلى من يشغل وظيفة الرئيس المباشر

(١) محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٢٠٠٧ لسنة ١٠ قضائية بتاريخ ٦/٤/ ١٩٦٠ مكتب فني ١٤ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٢٦٧.

(٢) إدارية غلبا طعن رقم ٢١٦ لسنة ١٩٩١، جلسة ٢٢/٦/١٩٧٥.

للعامل حتَّى يُعد التقرير، ولا يعهد بوضع التقرير إلى أي شخص آخر.^(١) وقضى القضاء الإداري في أحكامه على أنه (ومن حيث إنَّ قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن تقدير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى ولجنة شئون العاملين كل في حدود إختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم إختصاص الإدارة؛ ومن ثَمَّ يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والوقائع التي رسمها القانون لذلك، ويجب أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة ولم يقدّم دليل بالأوراق على نفيها أو إهدار قيمتها)^(٢).

(١) الطَّعن رقم ٩٤٦ لسنة ٢٩ق، جلسة ١١/٢٤/١٩٨٥.

(٢) أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٦٢٨٧ لسنة ٦٨ قضائية بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٩.

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٦٤٩٠٣ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٩.

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٢٧١٣٤ لسنة ٧٢ قضائية بتاريخ ٢/٢٠١٩.

ب) مدى جواز الحلول:

الأصل-كما قدمنا-أن يقوم رئيس المصلحة بالتعقيب على تقارير الكفاية عن مرؤوسيه بنفسه إلا أنه يجوز أن يقوم بهذه المهمة وكيل المصلحة في حالة غياب الرئيس أو قيام مانع يحول دون قيامه بها شخصياً.^(١)

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا على "... أن المادة الحادية والثلاثين من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة تقضي بأن يعرض تقرير الموظف على الرئيس المحلي ثم الرئيس الأعلى لإبداء ملاحظتهما إلا أنه إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حلّ محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل، وهو في هذه الحالة وكيل المصلحة، ولما كان رئيس المصلحة قد أبدى المانع من مباشرة هذا الاختصاص بنفسه وهو أن ميعاد إعداد التقارير السنوية عن عام ١٩٥٣ صاحب تعيينه مديراً للمصلحة، فكان من المتعذر عليه التفرغ لشئون الموظفين والإدارة في ذلك الوقت فعهد باستيفاء التقارير السنوية إلى وكيل المصلحة فيكون مباشرة الوكيل للاختصاص المذكور قد جاء مطابقاً للقانون."^(٢)

والغريب هنا أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ذكر أن يعرض تقرير الموظف على الرئيس المحلي، ثم رئيس المصلحة..... إلا أنه إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حلّ محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل، وأمام صراحة النص نجد أن حكم المحكمة

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة"، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية، السنة الثانية والخمسون، مطبعة دار الهناء، ١٩٨٤، ص ٢٣٥-٢٣٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٥/١١/١٩٥٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، العدد الأول: من ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٥٨ إلى آخر يناير ١٩٥٩، ص ١١٧، والطعن رقم ٣٠٨٣، لسنة ٢٩ق، جلسة ١٣/١/١٩٨٦، إلا أن ذات المحكمة قررت خلاف ذلك في حكم آخر لها بأنه "إذا زالت ولاية المختص بوضع التقرير في مباشرة إختصاصات الوظيفة إنتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله حيث تنص المادة السابعة والعشرون من لائحة العاملين بإتحاد الإذاعة والتلفزيون بأن تقرير الكفاية يمر بعدة مراحل قبل عرضه على لجنة مديري الإدارات، وأولى هذه المراحل إعداد التقرير بمعرفة الرئيس المباشر ثم عرضه على الرئاسة التالية بحسب التدرج الوظيفي المعمول به....، والرئيس المباشر والمدير المحلي ورئيس المصلحة المختص بوضع التقرير هو الذي يشغل وظيفته وقت إعداد التقرير، وأثر ذلك أنه إذا زالت عنه ولاية مباشرة إختصاصات الوظيفة إنتقلت ولاية الوظيفة من بينها الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله ومارس إختصاصه حتى تاريخ إعداد التاريخ..."، راجع الطعن رقم ٣٠٨٣ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٣/٤/١٩٨٦.

الإدارية العليا السالف ذكره مدعاه للنقد؛ حيث إنَّ رئيس المصلحة موجود بالفعل ويباشر أعماله، ولم يكن غائباً أو لديه مانع كل ما هنالك أنه يتعذر التفرغ لشئون الموظفين والإدارة؛ لأنه كان معيناً في وقت معاصر لوضع تقديرات الكفاية، فهل لهذا السبب أتاحت المحكمة إستيفاء التقارير السنوية إلى وكيل المصلحة؟^(١)

فإنَّ مثل هذا القول يعني تخويل الموظفين إمكانية التخلص من أعبائهم بدعوى أنهم جدد، أو بدعوى كثرة أعبائهم بما يترتب على ذلك من تعديل الاختصاص بإرادة الموظفين على نحو يخالف القواعد القانونية المحددة له.^(٢)

إلا أن محكمة القضاء الإداري خالفت حكم المحكمة الإدارية العليا السالف ذكره حيث ذكرت "... ومن ثمَّ ما كان يجوز أن يباشر الوكيل إختصاص المدير في هذا الشأن مهما كانت الأعذار ما دام المدير موجوداً وقائماً بعمله، ولا محل للقول بأنَّ ثمة مانع يمنع المدير من مباشرة سلطاته، ويكون عذراً ليحل محله وكيل المصلحة طالما أن القانون لا يسمح بذلك إلا في حالة واحدة وهي غياب المدير عن مقر عمله، وذلك وفقاً لحكم المادة التاسعة والأربعين من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلة بالقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ والتي تنصُّ على أنه في حالة غياب أحد الموظفين

(١) إنَّ الظرف الذي يؤدي إلى الحلول فهو عادة وجود مانع يحول بين الأصيل وبين ممارسة إختصاصه، وقد يكون هذا المانع إرادياً مثل الإجازة بأنواعها والإستقالة وقد يقع رغم إرادة الأصيل، كالمرض أو الوقف عن العمل أو إنتهاء الخدمة، وقد يكون من شأنه أن يمنع الأصيل من مباشرة إختصاصه بصفة مؤقتة كالإجازة أو الوقف أو بصفة دائمة كالفصل أو الإستقالة، وقد يحدد النص المقصود بالمانع وعندئذ يجب إحترام مقتضي النص سواء أعطى تعبير "المانع" مدلولاً واسعاً أو ضيقاً فإذا لم يحدده وجب فهم التعبير بمعناه الواسع، راجع الدكتور عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ٣٩.

(٢) ولكن هل تعتبر حادثة عهد الرئيس المباشر بالرئاسة مانعاً قانونياً من تقدير الكفاية؟ أجابت المحكمة الإدارية العليا "... إن حادثة عهد الرئيس المباشر لا تعتبر مانعاً قانونياً من تقدير الكفاية... وإنطلاقاً من هذا الهدف فإنه لا يعتبر حادثة عهد رئيس المصلحة بالرئاسة مانعاً قانونياً من مباشرة دوره في تقدير الكفاية، قضية رقم ٩٠٢ لسنة ٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثاني من أول فبراير سنة ١٩٦٣ إلى يوليو ١٩٦٣، السنة الثامنة، المكتب الفني، ص ١٤٨٧.

المعينين بمرسوم يقوم وكيله بأعبائه الوظيفية نيابة عنه، وإذا لم يكن له وكيل جاز للوزير المختص أن يندب من يقوم بأعماله لمدة لا تتجاوز سنة.^(١)

ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري الذي قررت فيه "... أن الرئيس المباشر للمدعي هو وكيل مديرية التربية والتعليم، وأنه توفي قبل وضع التقرير السري لعام ١٩٦٦ عن المدعي، ولما كانت المادة الرابعة والأربعون من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تنص "على أنه في حالة غياب أحد المعينين بقرار من رئيس الجمهورية يقوم وكيله بأعباء الوظيفة العامة فإذا لم يكن له وكيل جاز للوزير أو من يمارس سلطته ندب غيره للقيام بأعماله بشرط أن تكون درجته معادلة لدرجة الغائب أو من الدرجة الأدنى منها مباشرة"، فمؤدى ذلك أن الذي يحل محل وكيل المديرية المتوفي من يليه في ذات الدرجة أو من الدرجة الأدنى منها مباشرة أما قيام مدير مديرية التربية والتعليم وهو بدرجة وكيل وزارة بوضع التقرير عن المدعي بوصفه رئيسه المباشر لوفاء وكيل المديرية ودرجته أدنى من درجة وكيل الوزارة فيكون قد أغتصب سلطة ليست من اختصاصه مباشرتها.^(٢)

(١) قضية رقم ٦٧٦ لسنة ٢٤ق، جلسة ١٢/٧/١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة والعشرون من أول أكتوبر سنة ١٩٧٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٧٣، ص ٤٨، وبالإضافة إلى ذلك ذكرت المحكمة الإدارية العليا حكما حددت على وجه سليم المانع الذي يحول دون مباشرة الأصيل لإختصاصه مما يوجب حلول غير محله في وضع تقدير الكفاية إذ قالت "... الرئيس المباشر... كان في فترة وضع التقرير في إجازة مرضية فقام الدكتور... بتحرير التقرير نيابة عن وكيل المديرية للقسم الوقائي الذي كان في منحه دراسية ببلجيكا في الفترة من ٢٢ من سبتمبر سنة ١٩٧٥ حتى يوليو سنة ١٩٧٦، فتولت وكالة القسم الوقائي في تلك الفترة الدكتور... بمقتضى قرار مدير عام مديرية الشئون الصحية في ٩ سبتمبر سنة ١٩٧٥ وطبقاً للهيكل التنظيمي للمديرية الصادر بقرار محافظ بني سويف رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٧٥ وعلى ذلك يكون قيام الدكتور بتحرير التقرير السنوي للمدعي عن عام ١٩٧٦/٧٥، قد تم من مختص بحسب أنها رئيس مباشر للمدعي ما دام الرئيس المباشر الأصيل كان في إجازة مرضية في وقت إعداد التقرير، راجع الدكتور فاروق عبد البر السيد إبراهيم، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

(٢) قضية رقم ١٠٠٥ لسنة ٢٢ق، جلسة ٣٠/٣/١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة والعشرون من أول أكتوبر سنة ١٩٧١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٧٢، ص ٨٩-٩٠. وأيضاً الطعن رقم ٩٠٣ لسنة ١٤ قضائية بتاريخ ٢٧/٥/١٩٧٣ مكتب فني ١٨ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٠٦ رقم القاعدة ٦٣.

وعلى ما تقدم يتضح أن الوفاة والإجازة المرضية والدراسية تُعد من موانع مباشرة الأصيل لإختصاصاته؛ الأمر الذي يوجب أن يحل محله غيره في مباشرة هذه الإختصاصات. ولكن هل تنحي الرؤساء المختصين عن وضع التقرير وقيام لجنة شئون العاملين بهذه المهمة يؤدي إلى بطلان تقرير الكفاية؟

في ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "... أما إذا كان إعداد التقرير قد عرض على هؤلاء الرؤساء ففتحوا عن هذه المهمة كما هو الحاصل في الدعوى الراهنة، فإنه لا محل للبطلان لإنتفاء علته؛ لأنه لم يكن هناك ثمة تخطي لهؤلاء الرؤساء في هذه الحالة، ومن جهة أخرى فإنَّ الضرورة الملحة لتفادي الوضع الشاذ المائل في بقاء موظف بغير تقرير سنوي يحتم القانون تقديمه في الميعاد، فلا جرم أن يستوفي التقرير أوضاعه القانونية في هذه الحالة بتقدير لجنة شئون العاملين وحدها، وهي على كل حال المرجع النهائي في تقدير كفاية الموظف." (١)

ويستفاد ممَّا تقدم أن الأصل أن التقرير يمرّ بالمراحل التي حددها القانون، إلا إذا قام ما يحول دون مباشرة الرؤساء لسلطاتهم؛ الأمر الذي يسمح بتصدي لجنة شئون الموظفين لهذا، وبالرغم من أن الحلول يتطلب نصًّا بالإذن به، ولم يكن يُوجد في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نصٌّ صريح بحلول لجنة شئون الموظفين محل الرؤساء المباشرين في وضع تقديرات الكفاية، إلا أن الوضع هنا يقوم على قاعدة وجوب إستمرار سير المرافق بأنظام وإطراد، وما أنتهت إليه المحكمة حل يتفق مع مصلحة المرفق ومصلحة الموظفين في أن واحد.

وواضح ممَّا سبق أن مجلس الدولة المصري مستقر على الرقابة القضائية لتقارير الكفاية فيما يتعلق بعنصر الإختصاص كما هو الحال في القانون الفرنسي.

(١) الطعن رقم ١٢٦٠ لسنة ٦ق، جلسة ١٩٧١/١/٣، وهو تأكيد لما أتبعته محكمة القضاء الإداري في حكمها في الدعوى رقم ٥١٥٧ لسنة ٧ق، جلسة ١٩٥٧/٤/١١، وحق للجنة شئون العاملين بوصفها الجهة المختصة بإصدار قرار تقدير الكفاءة النهائي سلطة واسعة في تعديل أو إستكمال أي قصور يشوب تقدير الكفاءة، وعلى ذلك فقد قضت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع "... عدم إستيفاء بعض التقارير الموضوعة عن بعض موظفي وزارة التربية والتعليم للإجراءات الجوهرية المنصوص عليها في المادة ٣١ من قانون التوظيف، وجواز إستكمال هذه التقارير رغم مضي الميعاد المعين لإنجازها، ورغم تغير أشخاص الرؤساء المباشرين والمديرين المحليين ورؤساء المصالح والسلطة المختصة بالإستكمال في هذه الحالة هي لجنة شئون الموظفين، راجع الفتوى رقم ٥١٧ في ١٦/٨/١٩٦٢.

رابعاً: جزاء مخالفة قواعد الإختصاص في وضع تقدير الكفاية، ومدى جواز تصحيح هذا العيب: إذا كان الموظفون العموميون لا يملكون مباشرة أعمالهم إلا وفقاً لنصوص حددت لهم إختصاصاتهم، فإنهم خارج هذا النطاق يتوقفون عن المشاركة في السلطة العامة، فإذا تصرفوا بالمخالفة للنصوص سالفة الذكر ترتب على مخالفتهم هذه أن يشوب العمل الذي يتخذونه عيب عدم الإختصاص.^(١)

ويترتب على إعتبار عيب عدم الإختصاص من النظام العام نتائج منها لا يجوز تقدير هذا العيب بالتصديق اللاحق من السلطة المختصة، وإلا فإن ذلك يمثل إعتداءً على مبدأ الممارسة الشخصية للإختصاص.

فقد أوضحت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بأن القرار الإداري الباطل بسبب عيب عدم الإختصاص لا يصح بالإعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، لكنه يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له.^(٢)

وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بعدم جواز تصحيح عيب عدم الإختصاص، ذهبت في صدد تقديرات الكفاية، إلى أن توقيع وكيل مصلحة الضرائب على بعض تقارير الموظفين بوصفه رئيساً للمصلحة على الرغم من أن رئيس المصلحة كان قائماً بعمله، وقد مارس إختصاصه هذا بالنسبة إلى تقارير البعض الآخر من الموظفين، هذا التوقيع من جانب الوكيل يجعل التقدير مشوباً بعيب عدم الإختصاص؛ الأمر الذي يبطل القرار الصادر بالترقية إستناداً إلى هذه التقارير التي لا تلحقها إجازة المدير العام الذي رأس لجنة شئون الموظفين عند عرض هذه التقارير عليها؛ إذ إن الإجازة لا ترد إلا على تصرف قائم فلا تلحق تصرفاً غير موجود.^(٣)

وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها.... أن تقدير الكفاية الذي وضعه وكيل المصلحة بدلاً من رئيسة يُعتبر باطلاً ولا يصححه إعتماده بعد ذلك من لجنة شئون العاملين برئاسة رئيس المصلحة.

(١) الدكتور فاروق عبد البر السيد إبراهيم، المرجع السابق، ص ٣٤٥، راجع كذلك الدكتور عمر حلمي فهمي، والدكتور محمد سعيد حسين أمين، المرجع السابق، ص ٣٤١-٣٤٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ١٤٢٢ لسنة ٥٠ق، جلسة ١٢/٢١/١٩٥٣.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ٦/ ٤/ ١٩٦٠، ق ٢٠٠٧، س ١٠، مجموعة السنة الرابعة عشر، مبدأ ١٦٣، ص ٢٦٧، وحكمها في ٧/ ١٢/ ١٩٧٢، ق ٦٧٦، س ٢٤، مجموعة السنة السابعة والعشرين، مبدأ

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد نقضت الحكم السابق في موقف آخر؛ حيث تواترت أحكامها على إجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الإختصاص بإعتماده من السلطة المختصة؛ ومن ثمّ يتحول من قرار باطل إلى قرار صحيح ويُسري من تاريخ صدوره بشرط ألا يتضمن التصحيح أي تغيير في مضمون القرار أو ملاءمة إصداره.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "..... إذا كان مجلس إدارة المدارس الفنية الأساسية وهو الجهة المختصة طبقاً لنص المادة الخامسة والعشرين من القانون ١٢٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قرار الفصل النهائي لطلاب المدارس الفنية الأساسية مع إلزامهم بسداد تكاليف التدريب والإعاشة بالمدرسة عن الأعوام التي قضوها بالمدرسة، أو بجزء من السنة الدراسية فيما صدر قرار فصل نجل المطعون ضده من إدارة المدرسة، وليس من مجلس إدارة المدارس وهو ما يعيب هذا القرار بعبء عدم الإختصاص، إلا أن الثابت من الأوراق أن جهة الإدارة قدمت للمحكمة خلال مرحلة الطعن أمام دائرة فحص الطعون صورة ضوئية لمحضر إجتماع مجلس إدارة المدارس الفنية العسكرية الذي يتضمن تصديق المجلس على قرار فصل نجل المطعون ضده وآخرين لما نسب إليهم في المدارس الفنية العسكرية مع تحميل نجل المطعون ضده نفقات التدريب والإعاشة عن المدة التي قضاها بالمدرسة؛ الأمر الذي يفيد تصحيح عيب عدم الإختصاص الذي شاب القرار الصادر بفصل نجل المطعون ضده مع تحميله نفقات تدريبه وإعاشته خلال المدة التي قضاها بالمدرسة بحسبان جهة الإدارة تملك تصحيح ما يشوب القرار الإداري في عيب عدم الإختصاص^(١). والمحكمة الإدارية العليا تؤكد في قضائها-كما ذكرنا- "أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يتركض فيه للرئيس المباشر والمدير المحلي ولجنة شئون العاملين كل في حدود إختصاصه، ولا رقابة للقضاء عليهم في ذلك، ولا سبيل إلى التعقيب عليهم ما دام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو بإساءة إستعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم إختصاص الإدارة..."^(٢)

(١) الطعن رقم ٥٢٨٤ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٧/٦/١٩٩٧.

(٢) الطعن رقم ٢٧٦ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١١/٣/٢٠٠٠. وأيضاً

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٤٧٧٦٨ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٢٨/٤/٢٠١٩.

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٦٧٥٧٠ لسنة ٧١ قضائية بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٩.

أما فيما يتعلق بمدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص^(١) بوضع تقدير الكفاية فذهبت محكمة القضاء الإداري إلى "... أن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصح بالإعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه لكنه يجب أن يصدر منه إنشائيًا بمقتضى سلطته المخولة له".^(٢)

وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها "... أن تقدير الكفاية الذي وضعه وكيل المصلحة بدلًا من رئيسة يُعتبر باطلًا ولا يصححه إعتاده بعد ذلك من لجنة شئون العاملين برئاسة رئيس المصلحة".^(٣)

ولكن المحكمة الإدارية العليا كان لها في هذا الشأن موقف آخر نقضت به القرار السابق؛ حيث تواترت أحكامها على إجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص بإعتاده من السلطة المختصة؛ ومن ثمَّ يتحول من قرار باطل إلى قرار صحيح، ويسري من تاريخ صدوره، وإن كانت قد اشترطت لصحة ذلك ألا يتضمن التصحيح تغييرًا في مضمون القرار أو ملاءمة إصداره؛ حيث

(١) لمزيد من التفاصيل راجع الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٥٧٨.

(٢) قضية رقم ١٤٢٢ لسنة ٥٢ هـ، جلسة ١٢/٢١/١٩٥٣، وهذا القضاء ينكر على السلطة مصدرة القرار الحق في تصحيحه وتنقيته مما شابه من مخالفة لقواعد الاختصاص، وإن كان لا يسلبها حقها في أن تصدر قرارًا جديدًا في نفس موضوع القرار المعيب متلاشية في إصداره ما شاب سابقه من مخالفة لقواعد الاختصاص، ومن الطبيعي أن يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره؛ لأنه قرار جديد وليس إستكمالًا لقرار سابق... راجع الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ٢٠٠٣، ص ٨٢ وما بعدها.

(٣) وقررت ذات المحكمة في حكم آخر "... أن رئيس المصلحة الذي هو في الوقت ذاته رئيس لجنة شئون الموظفين... وأنه لم يوقع على التقريرين قبل عرضهما على اللجنة إفصاحًا عن رأيه، إلا أنه حضر إجتماع اللجنة عند عرض التقريرين عليهما، وأشترك في إصدار قرارها النهائي في شأن كل منهما ووقع عليهما بعد ذلك بصفته رئيسًا للجنة، وفي هذا ما يمهّد له السبيل إلى إبداء كل ما يراه- كرئيس للمصلحة- من ملاحظات وآراء في شأن تقدير الكفاية المطروح على البحث، كما يكفل لأعضاء اللجنة التعرف على رأيه والوقوف على مدى تأييده أو إعتراضه على تقدير الرئيس المباشر والمدير المحلي بما يضع آراء الرؤساء جميعًا الرئيس المباشر والمدير المحلي ورئيس المصلحة) تحت نظر اللجنة وهي تصدر قرارها ويتحقق بذلك- ولو تجاوز جزئيًا في الشكل المرسوم- الضمان الذي حرص القانون على تحقيقه، ويتضح من ذلك أنه ليس هناك في التقريرين المشار إليهما ثمة ما يمكن أن يشكل وجهًا من أوجه إنعدام القرار الإداري، راجع الدكتور المستشار محمد ماهر أبو العنين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة، الكتاب الثاني، ١٩٩٩، ص ١٩٩.

قضت "بأنه إذا كان مجلس إدارة المدارس الفنية الأساسية وهو الجهة المختصة طبقاً لنص المادة الخامسة والعشرين من القانون ١٢٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قرار الفصل النهائي لطلاب المدارس الفنية الأساسية مع إلزامهم بسداد تكاليف التدريب والإعاشة بالمدرسة عن الأعوام التي قضوها بالمدرسة، أو جزء من السنة الدراسية فيما صدر قرار فصل نجل المطعون ضده من مجلس إدارة المدرسة، وليس من مجلس إدارة المدارس وهو ما يعيب هذا القرار بعيب عدم الاختصاص، إلا أن الثابت من الأوراق أن جهة الإدارة قدمت للمحكمة خلال مراحله تداول الطعن أمام دائرة فحص الطعون صورة ضوئية لمحضر إجتماع مجلس إدارة المدارس الفنية الأساسية العسكرية الذي يتضمن تصديق المجلس على قرار فصل نجل المطعون ضده وآخرين لما نسب إليهم في المدارس الفنية العسكرية مع تحميل نجل المطعون ضده نفقات التدريب والإعاشة عن المدة التي قضاها بالمدرسة؛ الأمر الذي يفيد تصحيح عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الصادر بفصل نجل المطعون ضده مع تحميله نفقات تدريبه وإعاشته خلال المدة التي قضاها بالمدرسة بحسبان جهة الإدارة تملك تصحيح ما يشوب القرار الإداري في عيب عدم الاختصاص..."^(١)

ونرى أن صدور القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص -وكما نعلم أنه العيب الوحيد المتصل بالنظام العام- لا يصحح هذا العيب بإجراء لاحق من السلطة أو الجهة المختصة كأن تصدق عليه أو تقره، وإن كان يجوز لها أن تصدر قراراً جديداً بنفس مضمون القرار المعيب، ولكنه خالي من عيب عدم الاختصاص، ولكن القرار الإداري لا يسري إلا من تاريخ صدوره فلا يزول بطلان القرار بالإجازة أو التصحيح أو التصديق اللاحق من الجهة الإدارية سوى في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وفي أضيق الحدود الممكنة.

(١) راجع الطعن رقم ٥٢٨٤ لسنة ٤١ ق، جلسة ١٧/٦/١٩٩٧.

الخاتمة

وبعد أن انتهينا من دراسة موضوع الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظف العام والتي تمّ التأكد من خلالها عن أهمية تقارير تقييم أداء الموظف العام على حياة الموظف الوظيفية ودورها في ترقية الموظف ووصوله إلى أعلى الدرجات والمرتبات الوظيفية، وكذلك بينت الدراسة تأثير ما على استمرارية الموظف في شغل الوظيفة والتي أصبحت مؤخرًا بموجب قانون الخدمة المدنية وسيلة الموظف العام وبيئًا إجراءات وضع تقارير تقييم الأداء ومعوقات وصعوبات وضع هذه التقارير في كلٍّ من النظامين المصري والفرنسي ووضحت الدراسة ما استحدثه المشرع الفرنسي من نظام المعاملات المهنية التي يقوم أداء الموظف من خلالها وهو ما لم يأخذ به المشرع المصري، وتناولنا أخيرًا الرقابة على تقارير تقييم أداء الموظف العام من حيث ركن الاختصاص وعرضنا لوسيله الرقابة والمتمثلة في الرقابة القضائية. والاحكام والقرارات القضائية سواء في مصر او فرنسا، ويمكن ان نصل الى بعض النتائج والتوصيات كما يلي :

أولاً: النتائج:

من خلال الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج مهمة، تتمثل في:

١- استحدث المشرع المصري مصطلح "تقويم أداء الموظف العام" في ضوء القرار الصادر بقانون (الخدمة المدنية) رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغي، ثم أبقى المشرع المصري على ذات التسمية في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الحالي، وذلك عرضاً عن مصطلح "تقارير الكفاية"، الذي كان مستخدماً في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، تماشياً مع مفهوم الخدمة المدنية الحديث، ومواكبة التطورات التي تمرُّ بها أنظمة الوظيفة العامة، في حين أن المشرع الفرنسي قد استخدم مصطلح تقييم القيمة المهنية.

٢- استخدم المشرع الفرنسي لقاء التقويم والذي يتم من خلاله تقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية، والذي يتمثل في عقد لقاءات مهنية مباشرة بين الموظف ورئيسه المباشر في العمل، على غرار ما هو معمول به في القطاع الخاص متخلياً عن نظام التقويم عن طريق الاستثمار أو التدوين المكتوب لما شابه من عيوب، وقد طبق هذا النظام الجديد في بداية الأمر على سبيل التجربة بداية عام ٢٠٠٧، وما أن نجحت التجربة تمّ تعميمها على كافة الجهات الحكومية في ٢٠١٥/١/١ والمنفذ حتى وقتنا هذا.

٣- المشرع الفرنسي لم يلزم جهة الإدارة بوضع تقرير أداء عن الموظف الذي لم يقم بالعمل بصورة فعلية، وعلى سبيل المثال الموظف الذي يكون في إجازة مرضية؛ حيث لا يمكن وضع تقرير تقويم أداء له في هذه الحالة، على عكس المشرع المصري والذي أجاز وضع تقرير تقويم أداء حكومي للموظف المريض؛ حيث نصت المادة الثالثة والثلاثون من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ على إنه "إذا كانت مدة مرض العام ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز أعتبر ممتاز حكماً"، ويتم تقدير تقويم أداء الموظف المريض حكماً أيضاً في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م. إلا أن المشرع قد نزل بمدة المرض من ثمانية أشهر إلى ستة أشهر، اعتبر المشرع المصري أن الموظف المريض ليس له دخل في مرضه وأن الأمر خارج عن إرادته؛ وبالتالي يجب وضع تقرير عنه حكماً على عكس المشرع الفرنسي، ومما لا شك فيه أن موقف المشرع المصري موقف نبيل يحمد عليه.

ثانيًا: التوصيات:

وقد توصل الباحث من خلال ثنايا هذه الدراسة إلى جُملة من التوصيات يعتقد أن الأخذ بها سوف يؤدي إلى تحقيق الغاية المنشودة من تقارير تقويم الأداء، وبما يضمن تحقيق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظفين على حد سواء، وأبرز هذه التوصيات ما يلي:

١- يقترح الباحث تعديل المادة ٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية من "يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً أو ورقياً أولاً بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف ليعمل على إزالة أسباب ذلك، وتوضع هذه الإخطارات بسجل الأداء الوظيفي "إلى" يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً وورقياً. أولاً بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف ليعمل على إزالة أسباب ذلك، وتوضع هذه الإخطارات بسجل الأداء الوظيفي ليكون الأخطار بالوسيلتين معاً ورقياً وإلكترونياً؛ وذلك لصعوبة الاعتماد على الإعلان الإلكتروني في الوقت الحالي؛ ممّا يعني صعوبة إثبات وصول الإعلان، وبالتالي يكون الإعلان ورقياً؛ لأنها الوسيلة المتاحة، ثمّ الإعلان بالوسيلة الإلكترونية على سبيل التجربة لحين تعميم نظام الحكومة الإلكترونية وتدريب الموظفين على التعاملات الإلكترونية.

٢- يقترح الباحث بإجراء تعديل لائحة لنص المادة ٨٠ فقرة ١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يتضمن النصّ على سبيل الحصر على الجهة المختصة باعتماد تقارير شاغلي الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة الإشرافية وهي السلطة المختصة، ليكون التعديل النهائي على النحو التالي "تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً وورقياً بصورة من تقرير تقويم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من لجنة الموارد البشرية بالنسبة لشاغلي الوظائف من المستوى الأول (أ) فما دونها، ومن السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة الإشرافية.

المراجع

- د. فاروق عبد البر السيد إبراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، عالم الكتب، ١٩٨٣.
- د. إسماعيل الخلفي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة. توزيع مكتبه كومننت. طبعة ١٩٩٧..
- د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة"، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثانية والخمسون، مطبعة دار الهناء، ١٩٨٤.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ٢٠٠٣.
- د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠-١٩٧١.
- د. عمر حلمي فهمي، والدكتور محمد سعيد حسين أمين. المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩١.
- د. نعيم عطية، والأستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة "مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥"، الجزء الثاني عشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٦-١٩٨٧.

أحكام وقرارات:

- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٦٢٨٧ لسنة ٦٨ قضائية بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٧٩٣٨ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١٦.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ١٧٩٣٨ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١٦.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٢٣٨٢١ لسنة ٦٦ قضائية بتاريخ ١/٥/٢٠١٧.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٢٧١٣٤ لسنة ٧٢ قضائية بتاريخ ٢/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٣٢٧٤٢ لسنة ٦٧ قضائية بتاريخ ٢٨/١/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٣٨٣٤٥ لسنة ٦٠ قضائية بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٧.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٤٧٧٦٨ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٢٨/٤/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٦٤٩٠٣ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٦٧٥٧٠ لسنة ٧١ قضائية بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٧٦٩٠٢ لسنة ٦٩ قضائية بتاريخ ٢٨/٧/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٨٣٩٩٦ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ١٦/٣/٢٠١٩.
- أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الحكم رقم ٨٥٦٢ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٨/٦/٢٠١٩.

- حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩/٤/١٩٦٤، ق ١٩٢٨، س ٦، مجموعة السنة التاسعة، العدد الثاني، مبدأ ٨٧.
- الحكم رقم ٩٥٣٠ لسنة ٨ قضائية بتاريخ ٢٤/٤/١٩٥٨ مكتب فني ١٢ رقم الجزء ١.
- الطعن رقم ٣٥٥٥ لسنة ٣٢ق، جلسة ٢٢/٥/١٩٩٣.
- الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ١٠/١/١٩٨٨ مكتب فني ٣٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٨٩ [رفض] رقم القاعدة ٩٠.
- فتوى الجمعية العمومية للقسم الإستشاري للفتوى والتشريع بجلسة ١٩٥٩/١٠/٧، مجموعة السنتين الرابعة عشر والخامسة عشر، مبدأ ١١، ص ٢٢، وفتاها في نفس مجموعة مبادئ الجمعية السنة ٢٨، مبدأ ٥٤.
- قضية رقم ٢٩ لسنة ١٣ق، مبدأ ٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنة الرابعة عشرة، من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٠.
- قضية رقم ٤٨٢ لسنة ٥ق، جلسة ٢/٧/١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة الخامسة، العدد الأول: من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠.
- قضية رقم ٦٧٦ لسنة ٢٤ق، جلسة ٧/١٢/١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة والعشرون من أول أكتوبر سنة ١٩٧٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٧٣.
- قضية رقم ٩٥٣٠ لسنة ٨ق، مبدأ ٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنتان الثانية عشرة والثالثة عشرة.
- الكتاب الدوري رقم ٩ لسنة ١٩٩٦ في شأن بعض حالات وضع تقارير الكفاية، ومجموعة الكتب الدورية الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خلال ١٩٩٦، إصدار أبريل ١٩٩٧ .
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة الخامسة، العدد الأول، قضية رقم ٤٨٢ لسنة ٥ ق، جلسة ٢/٧/١٩٦٠.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثاني من أول فبراير سنة ١٩٦٣ إلى يوليو ١٩٦٣، السنة الثامنة، المكتب الفني.
- المحكمة الإدارية العليا الدائرة الثانية، الطعن رقم ٧٥٦ لسنة ٣٠ق، عُليا، جلسة ١٠/١/١٩٨٨.

المراجع الأجنبية:

- DELPEREE (Francis), L'elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris,1969.
- La notation a la poste est-elle conforme à la loi?, www.bgrondin.chez-alice.fr,P.11.
- La notation a la poste est-elle conforme à la loi?, [www: bgrondin. Chez-alice.fr](http://www.bgrondin.chez-alice.fr).
- LAFERRIÈRE (Edouard), Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux., tome 2, édition 2 (ed.1896), Hachette Bnf 1 Juin 2012.
- LECLERC (N.P.- G.), Droit administratif, Op.cit.
- Les recours administratifs préalables (Principes généraux). www.grondin.infrance.com.
- Notation, centre de gestion de la fonction publique territoire, www:function-publique.fr.
- R. BATTIKH: Op,cit, P. 138.
- TA Dijon, 1er Février 2000, 1ère chambre, Concl.M.Lointier, [c/dug.www:grondin infrance.com](http://c/dug.www:grondin.infrance.com).
- La cour administrative d'appel 3 ch, 5 Mai 1983, [www.eur-lex Europa eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- C.E, 21 décembre 1994, 2e/6e SSR, Gaillard et autres, Concl, M.Vigouroux, c.d.g.
- TA Dijon, 1er Février 2000, 1ère chamber, Concl.M.Lointier, c./dug.,www:grondin.infrance.com.
- TA Dijon, 12 Décembre 2000, 1ère chambre, Concl.M. LOINTIER, c./dug., www::grondin.infrance.com.

- TA Dijon 26 Mars 2002, M. NICOLAS DELSPIERRE, c./dug.,
www::grondin.infrance.com,.
- C.E, 3 Mai 2006, M.MOLINA, A.J.D.A 2006 n°.43, Note E.AUBIN.
- C.E, 17 Octobre 2007, M. SENERS, c.dug, A.J.D.A, 2008, Note
M.Ch.De.MONTECLER.
- MOREAU (Jacques), Droit public, Droit administratif , T.2, 3^{ème} édition,
P.U.F, Paris, 1997.

ملخص

ممّا لا شكّ فيه أنّ الموظف العام يُعد عقل الدولة المفكر وساعدها الأيمن والعامل المنفذ الذي يحمل لواء النشاط العام فيها، وهو قلب الجهاز الإداري النابض؛ وبالتالي فليس في وسع أي منصف يدرك هذه الحقيقة إلا أن يُقرر بأنّ الدولة لا تعني إلا موظفيها ولا تساوي إلا ما يساويه موظفوها

أنّ عناصر تقدير كفاية الموظف لا تخضع لتقدير القاضي الإداري، فالثابت أن هذه العناصر تُعد مظاهر لإرادة رئيس المصلحة، وتتدخل في السلطة التقديرية لهذا الأخير، في نطاق ممارسة الرقابة الرئاسية، وفي مثل هذه الظروف يجب على القاضي الإداري أن يكتفي بالبحث في الأخطاء التي ترتكب في القانون والواقع...، والتي ارتكبتها السلطة الرئاسية لحماية الموظفين ضد تعسف الرئيس الإداري.

كما إنّ تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يترخص فيه للرئيس المباشر وللمدير المحلي ولجنة شئون العاملين كل في حدود اختصاصه، ولا رقابة للقضاء عليهم في ذلك ما دام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة الذي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه.

من البديهي القول إنّ الجهة التي يتبعها العامل هي التي تضع تقدير كفايته، وإذا كان يتمتع على هذه الجهة أحياناً وضع تقدير كفاية عامل لديها، لكونه لم يؤد عملاً الفترة التي توضع عنها التقديرات كما في حالات وقفه عن العمل أو إفاده في إجازة دراسية، فإنه لا مناص من أن تعتد هذه الجهة بتقديراته السابقة على الإيقاف عن العمل أو الإيفاد في الإجازة عند النظر في مدى أحقيته في العلاوة الدورية أو الترقية.

وعلى ذلك سوف نتناول ركن الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري الخاص بتقدير كفاية الموظف سواء في مصر أو في فرنسا .

Summary

The elements of assessing the adequacy of the employee are not subject to the discretion of the administrative judge, as it is established that these elements are manifestations of the will of the head of the authority, and fall within the discretion of the latter, within the scope of the exercise of presidential control, and in such circumstances the administrative judge must only research the errors committed in law and reality... , committed by the presidential authority to protect employees against the arbitrariness of the administrative head.

The assessment of the degree to which the employee is entitled for each of the elements mentioned in the report is a matter for the direct superior, the local manager and the personnel committee, each within the limits of his competence, and there is no control over them to eliminate them in this regard as long as it is not proven that their estimates were tainted by deviation or abuse of authority, as this relates to the core competence of the administration, in which the judiciary cannot establish itself in its place.

It obvious saying that the body to which the worker belongs is the one that assesses his adequacy, and if this body sometimes refrains from assessing the adequacy of a worker with it, because he did not perform work during the period for which the estimates are made, as in cases of suspension from work or sending him on study leave, it is inevitable that this body takes into account his estimates prior to suspension from work or dispatch on leave when considering the extent of his entitlement to periodic allowance or promotion.

Accordingly, we will address the competence as one of the pillars of the administrative decision to estimate the adequacy of the employee, whether in Egypt or in France.