جامعة دمشق
كلية الحقوق

انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء
((دراسة مقارنة))

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الطالبة
ناديا عبد اللطيف دعبول

إشراف
أ. م. د. مهند مختار نوح
قسم القانون العام
كلية الحقوق-جامعة دمشق

دمشق 2011/1432م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ياآيها الذين امنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله و لو على أنفسكم أو الوالدين والأقربين إن يكون غنياً أو فقيراً فالله أولى بهما فلا تتبعوا الهوى أن تعدلوا و إن تلووا أو تعرضوا فإن الله كان بما تعملون خبيراً ﴾

((سورة النساء – الآية135))

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿يرفع الله الذين آمنوا والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير﴾

((سورة المجادلة_الآية 11))

شكر وتقدير

بدايةً إنني لأسجد لله رب العالمين شكراً،الذي أمدني بالصبر والعون والتوفيق ، منذ أن بدأت عملي بهذه الرسالة إلى أن شاء الله الانتهاء منها ، راجيةً أن يكون عملي في طاعته.
ويشرفني ويسعدني أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للدكتور المشرف "مهند نوح" الذي أمدني بتوجيهاته السديدة، والتي لولاها ما ظهرت الرسالة على الوجه المأمول.
ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر لكلية الحقوق بجامعة دمشق ولكل الجهاز التدريسي والإداري فيها، وأخص أساتذتي الذين رسموا بجهودهم طريق العلم والأمل.

الإهداء

إلى والدي براً بهما واعترافاً بفضلهما

إلى من أحب العلم ورافقني دروبه وصعوباته.....زوجي ماهر

إلى أخوتي وأصدقائي.....

إلى كل طلاب سوريا أمل الحاضر والمستقبل.....

مقدمة
L'INTRODUCTION

لا شك أن الأعمال التي تقوم بها السلطة العامة والتي تصدرها بإرادتها المنفردة هي من أهم مظاهر هذه السلطة وأخطر امتيازاتها،فعن طريق هذه الأعمال تمارس الإدارة المهام، وتنجز الأهداف الحاضرة والمستقبلية،و ضمن هذا المفهوم العام، تظهر القرارات الإدارية تلك الوسيلة الهامة التي تستخدمها الإدارة في إدارة المرافق العامة،والتي تسعى من خلالها إلى تحقيق غايات المواطنين، هذه القرارات الإدارية التي تصدر بمشيئة الإدارة المنفردة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني إما إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً أو إنهاءً لحالة قانونية، دون أن يتوقف ذلك على رضاء المخاطبين بها. وبما أن سنة الحياة هي التطور، فالقرارات الإدارية أياً كانت هيئتها عند نشأتها، فإن استمرارها وحياتها إلى زوال، وانقضاؤها أمراً تحتمه مقتضيات الحياة الإدارية التي تتميز بالتطور المتسارع المستمر، مما يلزم جميع الجهات الإدارية أن تواكب هذا التطور وتسايره، بل هي مطالبة بالنظر إلى المستقبل بخطى أسرع من كافة أجهزة المجتمع ، لأن القرارات الإدارية ما وجدت إلا من أجل تحقيق حاجات المجتمع المتطورة ، فهي أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة للتعامل مع الأفراد في نشاطاتها وحياتهم اليومية،وإذا كان من حق الأفراد أن يعولوا على قدر محدود من ثبات القرارات الإدارية، لكي يرتبوا أمور حياتهم على مقتضاها فإن هذا الثبات و الاستقرار لا يمكن أن يرقى بحال من الأحوال إلى درجة الجمود، لأن ذلك ينافي سنة الحياة ومقتضيات سير الإدارة، فالقرار الإداري مهما طالت مدة سريانه ونفاذه ،فان لهذا النفاذ حداً ينتهي إليه ويزول القرار، وتختلف الوسائل التي تحقق هذا الزوال، ومهما اختلقت الوسائل فهي تهدف في النهاية إلى زوال آثار القرار من التنظيم القانوني ، ويبقى الضابط الأهم

الذي يحكم هذا الزوال ما يقرره مبدأ المشروعية،الذي يسمو ليفرض نفسه على الخاضعين لأحكامه حكاماً ومحكومين.ومهما كانت أنواع هذا الزوال سواءً كانت خارج إرادة الإدارة العامة، أو بإرادة الإدارة العامة،فإن ذلك إنما يكون ضمن الإطار القانوني الذي فرضته إرادة الإدارة وقيدت به نفسها بنفسها. وهذا ما يحقق أهم شروط الدولة القانونية الحديثة والمتطورة، والذي تسعى إليه الدولة والأفراد عامةً والموظفين خاصة.

أولاً_ أهداف البحث:

تستهدف هذه الرسالة التوصل إلى إيجاد المبادئ التي تقود إلى إحداث تقنين عام للقرارات الإدارية، وذلك من خلال القراءة المتأنية والدراسة المقارنة لما هو متبع ضمن هذا الإطار،وبالتالي إيجاد القواعد القانونية التي تكفل صيانة القانون والحفاظ على الحقوق، فيظهر الضابط القانوني الذي يخلق التوازن بين سلطة الإدارة في إدارة كافة أوجه نشاطها، وبين حماية حقوق الأفراد عامة والموظفين خاصة، الذين هم الدعامة الأساسية في تنفيذ خططها ومشروعاتها، فإذا ما حادَ أحداهما عن هذا الضابط، عَرضَ نفسهُ للمحاسبة والتعويض،وبذلك يسمو مبدأ المشروعية الذي يحتل مكان الصدارة في الفكر القانوني.

ثانياً_ أهمية البحث:

تظهر أهمية الدراسة من خلال ملاحقة التطورات القضائية والفقهية الجديدة، بغية الاستفادة منها في طرح الحلول التي تتناسب والوسط الذي تعمل فيه الإدارة السورية ، وبما يتلاءم مع ظروف مجتمعنا، ولاسيما أن هذه الدراسة اعتمدت على المقارنة بين الدول الثلاث(فرنسا_مصر_سوريا) ولمعرفة ما استجد من مبادئ لتكون في متناول دارسي القانون،لاستنباط القواعد القانونية التي تتناسب والمحيط الاجتماعي الذي يتطور باستمرار ،فكل بحث أو دراسة

جديدة ما هو إلا إضافة لما هو استجد من تطورات قضائية وفقهية واستكمال لما هو ناقص.

ثالثاً_ المشاكل التي واجهت الباحثة:

يعتبر موضوع الرسالة"انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء" من بين مواضيع القانون الإداري التي يصعب معالجتها ، وخاصة أن الموضوع يستبعد الطريق القضائي،وإن كان هذا الطريق ما يرتبط في كثير من الأحيان بالطريق الإداري، من ناحية الإجراءات والمواعيد والآثار التي تتريب عليهما ، ناهيك عن الاستهداء بالحلول التي اتبعها القضاء بهذا الشأن. لذلك كنت مدركة منذ البداية صعوبة البحث أمام تعدد مواضيع الرسالة وتشعبها،إضافة للمادة العلمية(المراجع العامة والخاصة)حديثها وقديمها، والتي استغرقت عملية جمعها ما يقارب الثلاث سنوات، نظراً لأن البعض منها استطعتُ الحصول عليه بعد طول انتظار، ولاسيما بعض المراجع الفرنسية والعربية،ثم تأتي عملية التفتيش في المادة العلمية بما يوافق موضوعي، وهنا تكمن الصعوبة الأخرى حيث وجدتها مبعثرة في كثير من المراجع، وحتى في المرجع الواحد موزعة على أبواب مختلفة،إضافة للجهد الذي بذل في إعداد الرسالة من خلال كتابتها ومراجعتها عدد من المرات ، وذلك وفقاً لتوجيهات وإرشادات الدكتور المشرف"**مهند نوح**"والذي لولا نصائحه وملاحظاته ما خرج هذا البحث إلى النور،وأقول أخيراً لا أدري أصبت فيما قدمته أم أخطأت المهم أنني أنهيت هذا العمل بتوفيق من الله وهو ولي التوفيق.

رابعاً_ منهاج الدراسة:

اعتمدتُ في إطار البحث في مواضيع الرسالة المنهاج التالية:

1_المنهج المقارن : عن طريق عرض الإطار القانوني والفقهي السائد في الدول الثلاث (فرنسا_مصر_سوريا)بقصد التعرف على مواطن الاختلاف والاتفاق بين تلك الدول، فمن المعلوم أن للقضاء الإداري الفرنسي فضل السبق بما أرسى من قواعد قانونية ما تزال الأنسب في العالم القانوني وخاصة وجود العديد من الدول التي تأخذ بها ولاسيما ذات النظام القضائي المزدوج ومنها(مصر وسوريا) إضافة للآراء الفقهية التي دعمت تلك القواعد وابتدعت النظريات،فمن خلال المقارنة نستطيع الوصول إلى مواطن القصور،ومواطن النجاح.

2_المنهج النقدي:عن طريق عرض لبعض الأحكام القضائية والآراء الفقهية ذات الصلة ، ونقدها في حال قصورها أو مخالفتها لما هو مستقر عليه في النصوص القانونية،بحيث يتم تعزيز الايجابية ونقد السلبية بغية تدارك الأخطاء ومواطن النقص.

3_المنهج الاستقرائي : من خلال قراءة الأحكام القضائية والآراء الفقهية وفقاً لما هو متبع في الدول الثلاث(فرنسا _مصر _سوريا)بغية معرفة المعنى المراد من إشارات الأحكام القضائية والآراء الفقهية ،فمن خلال ذلك نستطيع معرفة متى يمكننا القياس، أو الاستدلال، أو التقدير،لتوصل إلى الحلول التي تتوافق وكل حالة محل المناقشة.

خامساً_ خطة البحث:

تم تقسيم الرسالة وفقاً للنظام المنهجي اللاتيني، الذي يعتمد على التقسيم الثنائي، لذلك تم تقسيم الرسالة إلى بابين بحيث يبدأ كل باب بتمهيد عام يشمل محتوياته وذلك وفقاً للتقسيم التالي:

الباب الأول: زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء خارج نطاق السحب والإلغاء.وذلك ضمن ثلاثة فصول:

الفصل الأول: نهاية نفاذ القرار الإداري طبيعياً.

الفصل الثاني: تغير الظروف القانونية أو الواقعية وأثرها في بقاء أو زوال نفاذ القرارات الإدارية.

الفصل الثالث: تنازل ذوي الحقوق وأثره على زوال القرار.

الباب الثاني: زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء ضمن فكرة السحب والإلغاء.وذلك ضمن ثلاثة فصول:

الفصل الأول:سحب القرارات الإدارية.

الفصل الثاني: الإلغاء الإداري.

الفصل الثالث: القرار المضاد.

الباب الأول

زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء خارج نطاق السحب والإلغاء

تمهيد:

القرار الإداري من أنجع الوسائل التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها في إدارة المرافق العامة فهو الوسيلة الهامة التي تسعى بها الإدارة إلى تحقيق غاياتها في خدمة المواطنين.

والقرار الإداري بهذه المثابة لا ينشأ من فراغ، كما أن استمراره في الحياة القانونية ليس خالداً فهو إلى زوال ونهايته قد تتم بصورة طبيعية، أو بإرادة من كان سبباً في خروجه إلى حيز الواقع[1].

وتختلف الوسائل التي تحقق هذا الزوال، ومهما اختلفت الوسائل وتعددت فهي تهدف في نهاية المطاف إلى زوال آثار القرار من التنظيم القانوني.

فمن ناحية أولى ينتهي القرار الإداري النهاية الطبيعية أي دون تدخل من الإدارة،حيث ينقضي القرار الإداري بانتهاء المدة المحددة له،أو بتحقق شرط كان معلقاً عليه،وقد ينتهي القرار بسبب استحالة تنفيذه كإصدار قرار تخصيص مبنى لإدارة حكومية ثم ينهار هذا المبنى، ويستحيل تنفيذ قرار التخصيص[2]، وتنقضي القرارات انقضاءً طبيعياً دون دخل لإرادة الإدارة بالتبعية لإلغاء القانون الذي تستند إليه، وهو ما يتضح في صورة اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً للقانون،فإذا ما ألغي القانون ألغيت تبعاً لذلك اللائحة التنفيذية له، لأنها ما صدرت إلا لتسهيل تنفيذه وتطبيقه من الناحية العملية[3].

ومن جانب آخر، عندما تمارس الإرادة نشاطها في إصدار قراراتها الإدارية لا تكون بمعزل عن الظروف القائمة عند ذاك.وهذه الظروف إما أن تكون

---

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها– رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – 1986– ص1.

2 د. حسن محمد عواضه –المبادئ الأساسية للقانون الإداري_دراسة مقارنة_ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع_ الطبعة الأولى_لبنان_ 1997 ص 146.

3 د. إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري – الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – 1997– ص 586.

ظروفاً قانونية أو ظروفاً واقعية. ومن البديهي أن هذه الظروف لا يمكن بقاؤها على حال ثابتة[1]، وأن تغيير ظروف القانون أو الواقع يسمح للإرادة بالرجوع عن قرارها، بل وحتى إلزامها على إلغاء قراراتها غير المشروعة إذا طلب أصحاب الشأن ذلك[2].

وفي حالات ليست بالقليلة يكون زوال القرار مترتباً على تنازل ذوي المصلحة عن الحقوق والمراكز القانونية التي تولدت لهم من القرار، وإن اقتضى ذلك بالضرورة تدخل الإدارة لإقرار هذا التنازل وسحب القرار وما يستتبعه من آثار[3].

ويمكن أن ينتهي نفاذ القرار الإداري بالسقوط، وذلك نتيجة مرور فترة زمنية معينة حددها القانون،إلا أن عدم تطبيق القرار وتركه مهملاً، لا يدل على نهاية القرار ذلك أن القرار لا يسقط بالتقادم، ولا يمكن أن ينتهي لعدم تطبيقه.

وبناءً على ما تقدم سوف تكون دراستنا في هذا الباب تعالج الموضوعات التالية:

الفصل الأول: نهاية نفاذ القرار الإداري طبيعياً.

الفصل الثاني: تغير الظروف القانونية أو الواقعية وأثرها في بقاء أو زوال نفاذ القرارات الإدارية.

الفصل الثالث: تنازل ذوي الحقوق وأثره على زوال القرار.

---

1 د. حسنى درويش عبد الحميد –نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء– رسالة دكتوراه– دار الفكر العربي–القاهرة–1981 ص 91.

2 د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – رسالة دكتوراه – منشورات الحلبي الحقوقية_ الطبعة الأولى – بيروت–2009 – ص 300.

3 د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق – ص 20.

الفصل الأول

نـهاية نفاذ القرار الإداري طبيعياً

ينتهي نفاذ القرار الإداري بصورة طبيعية، ولأسباب لا دخل لإرادة الإدارة فيها ومن ذلك استنفاذ مضمون القرار، فالقرارات الإدارية الفردية تنتهي في معظم الأحوال بمجرد تنفيذها، وقد ينتهي القرار تلقائياً، إذا اقترن القرار بأجل محدد لنفاذه، أو إدراج شرط فاسخ في القرار ينتهي القرار بتحققه، وكذلك يؤدي هلاك المحل مادياً أو قانونياً إلى استحالة تنفيذ القرار وبالتالي ينتهي بصورة طبيعية.

وعلى ضوء ما تقدم سوف نعالج في هذا الفصل أسباب النهاية الطبيعية للقرار الإداري على الشكل التالي:

المبحث الأول: تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الثاني: القرار المعلق على شرط أو أجل فاسخ.

المبحث الأول

تنفيذ القرار الإداري

تنفيذ القرار الإداري أمر يختلف عن نفاذه، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار،في حين أن التنفيذ عمل مادي لاحق لنفاذ و سريان القرار[1]، فالقوة التنفيذية للقرار الإداري تقتصر على النفاذ القانوني دون التنفيذ المادي. بمعنى أن القرار الإداري ينتج آثاره القانونية دون حاجة للالتجاء للقضاء وبذلك نستطيع أن نتلمس الفارق الكبير بين الأثر القانوني للقرار الإداري الذي يحدث تغييراً في التنظيم القانوني وبين التنفيذ المادي للقرار[2].

وبما أن الإدارة تمتع بامتياز الأولوية وهو مبدأ أساسي في القانون العام، ومقتضاه أن تكون قراراتها على عكس أعمال الأفراد نافذة بذاتها[3]، فحياة القرار الإداري تبدأ من تاريخ صدوره من السلطة التي تملكه وهو مستوفٍ لعناصره، وبناء على ذلك فإنه يسري في حق الإدارة ذاتها، كما أنه ينفذ في مواجهة الأفراد إذا علموا به بإحدى الطرق القانونية[4]. وعلى ضوء ما تقدم سوف نعالج في

المطلب الأول: التنفيذ والنفاذ في القرارات الإدارية

المطلب الثاني: انتهاء محتوى القرار بتنفيذه.

---

[1] د. سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – بدون دار النشر – 1993 – ص 310.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – 2007 – ص 262.

[2] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – منشورات الحلبي –الطبعة الأولى بيروت – 2009 ص 227.

[3] مارسو لون _بروسييرفي_جى بريبان_ أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د. أحمد يسري – منشأة معارف الإسكندرية – 1984– 311.

[4] د. حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – دار المعارف – 1987 – ص 872.

المطلب الأول_التنفيذ والنفاذ في القرارات الإدارية:

بدايةً لابد من القول بأن القرارات الإدارية، تنفذ منذ صدورها من السلطة التي تملكها[1]، ويقصد بمصطلح "نافذ" أنه "يجب قانوناً أن ينفذ"، أو تعني دائماً بأنه "الذي يمكن تنفيذه"[2]. فالقرار النافذ هو القرار الذي يحدث بذاته تغييراً في المراكز القانونية،أماالقرارالذي لا يحدث هذا التغيير فهو ليس بالقرار النافذ[3]، والقرار الإداري يحصل على القوة التنفيذية من ذاته وبدون أي مساندة أو إجراء آخر،لأنه التعبير المستقل عن إرادة سلطة دستورية هي السلطة الإدارية[4]، والسؤال متى يصبح القرار نافذاً في مواجهة الإدارة، ومتى يصبح نافذاً في مواجهة الأفراد؟ وما علاقة هذا النفاذ بإنشاء أو تعديل أو إنهاء المراكز القانونية؟.

أكد مجلس الدولة الفرنسي،على تمتع الإدارة بامتيازالأولوية le privilège du préalable ومقتضاه أن تكون قرارات الإدارة نافذة بذاتها على عكس أعمال الأفراد[5]، أي أن الإدارة يكون في وسعها تنفيذ القرار الإداري منذ صدور القرار ودون حاجة لنشرهpublication أوإعلانهnotification ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد، لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا علموا بالقرارات الإدارية عن طريق وسيلة العلم المقررة[6]. فالنشر والإعلان هما الوسيلتان الأساسيتان اللتان يتحقق بهما قانوناً علم

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية– دار الفكر العربي – القاهرة – 2006 ص 537.

[2] د. عصام نعمة إسماعيل –الطبيعة القانونية للقرار الإداري – مرجع سابق – ص 209.

[3] P. Delvolvé - L'acte Administratif-paris-Sirey-1983 -P26

[4] G. Darcy – La décision exécutoire – Esquisse méthodologique – AJDA 1994- P663.

5-C.E 12.nov.1938.Chambre syndicale des constricteurs de moteurs avions-Rec-p840

[6] C.E, 18/ / 1913- Syndicat national des chemises de fer-Rec-P1

الأفراد بالقرارات الإدارية، وبالتالي يبدأ من تاريخ ثبوت حدوثهما سريان ميعاد الطعن بالإلغاء[1]، إلا أن بعض القرارات ليس بطبيعتها قابلاً لأي نشر أو تبليغ[2]، وهذه القرارات نافذة غير أن مهل المراجعة القضائية لا تبدأ بالسريان إلا من اليوم الذي يمكن الأفراد من أخذ العلم بها[3].

ونظراً لأن الإدارة هي التي تقوم بإصدار القرارات الإدارية، فالمنطق يقضي بأن تسري في مواجهة الإدارة لمجرد صدورها هو مبدأ معقول وينسجم مع منطق الأمور،بينما لا يجوز إلزام الأفراد بالقرارات الإدارية إلا بعد وصولها إلى علمهم بالطرق القانونية[4]. وبعد صدور القرار وإعلام المخاطبين به، بأي وسيلة من وسائل الإعلام، وانقضاء المدة القانونية دون الطعن فيه قضائياً أو طلب الرجوع عنه إدارياً. فإن هذا القرار يصبح نهائياً لا يجوز للمخاطبين به طلب إبطاله أو التعويض عن الضرر الناشئ عنه، وبهذا المعنى يحوز القرار الإداري لقوة الشيء المقرر التي تمنع على مصدره أو على أية سلطة إدارية أخرى سحبه أو إلغاءه،إلا وفقاً للمبادئ المقررة في القانون الإداري[5]. وبما أن القرار الإداري ينتج آثاره منذ اليوم الذي يصبح فيه مكتملاً، وحتى قبل إعلانه أو نشره، إلا أنه لا يكون نافذاً بحق ذوي الشأن إلا بعد إشهاره بواسطة الإعلان أو النشر.ولا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم النشر أو الإعلان، لأنها ترتبط بالقرار الإداري وتلتزم به من تاريخ صدوره،فالقرار

---

[1] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التأديب – دار الثقافة الجامعية بجامعة عين شمس – 1996 – ص 79.

[2] في فرنسا على سبيل المثال قرار المحافظ قبول ولد تحت وصاية الإعانة الاجتماعية
C.E 16/5/ 1953 Dastillon – R,D,P 1953 P 1036 note waline

[3] جورج فوديل – القانون الإداري – الجزء الأول – ترجمة منصور القاضي – المؤسسة الجامعية دراسات والنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – 2008 – ص 247.

[4] د. عصام نعمة إسماعيل – مرجع سابق – ص 232.

[5] C. yannakopoulos- la notion de droits acquis en droit administrative française – LGDJ-Paris- 1997 - P 48n86

الذي صدر صحيحاً في حدود القانون ممن يملك إصداره وقد أنشأ هذا القرار مركزاً قانونياً ذاتياً لا يجوز المساس به وينفذ من تاريخ صدروه، وهذا ما أشار إليه القضاء الإداري المصري بقوله" أن نشر القرار هو شكلية بعيدة عن صحته والعيب الذي يلحق النشر،لا شأن له بسلامة القرار لان عملية النشر في ذاتها،وهي إجراء لا يعدو أن يكون تسجيلاً لما تم،فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته،فإذا كان ثمة عيب فقد لحق عملية النشر فقط..."[1] وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها "إن عدم نشر القرار في الجريدة الرسمية ليس من شأنه أن ينال من قوته الملزمة لما هو معلوم من أن القرارات التي لم يحدد تاريخ معين لنفاذها إنما تعد ملزمة للجهات الإدارية من تاريخ صدورها إذ يتعين عليها القيام بالالتزامات التي ارتضتها فيها دون أن يتوقف ذلك على نشرها في الجريدة الرسمية طالما أن الإدارة ليست بحاجة إلى وسيلة من وسائل الإعلان ليحقق علمها بما صدر عنها من أحكام"[2].**وفي رأينا أن النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو نفاذها،بل هو مجرد إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه،ويفتح به ميعاد طلب إلغائها،ونعتقد أن ما قضى به** القضاء الإداري السوري بقوله:"إن جميع الصكوك الإدارية بمجرد صدورها عن الإدارة تصبح نافذة

---

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية _تاريخ 26/أبريل سنة 1960_السنة السابعة_ص131_مذكور عند د.سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الادارية_مرجع سابق_ص538

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 24/ 259/ 1986– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1986 رقم 94 ص 258،مذكور عند المحامي مصباح المهايني–مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً1959–2000 الجزء الثالث–مؤسسة النوري–2005 ص 648– 649.

بحقها على الأقل"[1].يوافق **رأينا الذي أوردناه إلا إن عبارة على الأقل الواردة في الحكم المشار إليه في غير موضعها لان القرارات الإدارية نافذة وبمجرد صدورها من الإدارة .وهنا نوضح ذلك وعلى سبيل المثال:**قرار التعيين هو قرار نافذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره[2]، وفي مواجهة من تم تعيينه بمجرد علمه بالقرار وموافقته عليه، ولكن تنفيذه لا يتحقق إلا باستلام الموظف المعين للعمل ومباشرته لاختصاصه[3].ولكن نهاية هذا القرار لا تتم إلا بإصدار قرار جديد مستقل عن قرار التعيين يسمى بالقرار المضاد ، وهذا ما سوف نبحثه عند الحديث عن القرار المضاد في موضعه،ونتابع القول أن من القرارات الإدارية ما يكفي في شأنها القوة التنفيذية الذاتية[4]،وهذه القوة تقوم على ما يحدثه القرار من آثار القانونية التي صدر بهدف إحداثها، بحيث لا يتطلب أي إجراء لتنفيذه مادياً ومثال ذلك القرار التأديبي الصادر بتوقيع عقوبة الإنذار على الموظف[5].ومنها ما قد تحتاج إلى تنفيذ مادي،ويعني التنفيذ المادي للقرار أن تتخذ الإدارة الإجراءات التي تكفل تنفيذ القرار في الواقع المادي الملموس، على أنه في كثير من الحالات يحتاج تنفيذ القرار إلى استعمال القوة الجبرية ،وقد عرف **روميو** التنفيذ الجبري"بأنه وسيلة عملية يبررها قانوناً ضرورة ضمان طاعة القانون عند عدم وجود إجراء آخر[6]"فإذا امتنع الأفراد عن التنفيذ بالرغم من إعلامهم وإنذارهم ، كان للإدارة أن تلجأ

---

1 –حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 104 طعن رقم 255– سنة 1972 – مجموعة المبادئ القانونية 1972 ص 90.

2– د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة – 1973– ص 493.

3– د. سامي جمال الدين – مرجع سابق – ص 310

4– د.حسني درويش عبد الحميد–رسالته – مرجع سابق – ص 30–31

5 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق–ص31

6 مارسو لون _بروسيبرفي_جى بريبان _ أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي _ ترجمة الدكتور احمد يسرى منشأة المعارف بالإسكندرية _1984_ص 67

للتنفيذ الجبري بشرط أن يقتصر هذا التنفيذ على الإجراءات الضرورية التي لا بد منها لتنفيذ القرار الإداري وألا يتجاوز هذه الإجراءات[1]،لأن للإدارة استخدام هذه الوسيلة، فهي تلجأ إلى تنفيذ قراراتها على الأفراد دونما حاجة إلى إذنٍ مسبق من القضاء . ولكن بالمقابل تتحمل الإدارة مسؤولية لجؤئها إلى هذه الوسيلة، وما يلحقه من تعويض الضرر اللاحق بالمدعي، إذا أبطل القضاء الإداري القرار الذي نفذته الإدارة جبراً[2].يتضح مما تقدم، أن التنفيذ القانوني للقرار، هو الذي يرتب آثار قانونية من خلال إحداث تغّير أو تعديل في التنظيم القانوني القائم، أي يؤثر في مجموعة العلاقات القانونية القائمة إما إنشاءً أو تعديلاً أو إنهاءً.وهو بذلك يختلف عن التنفيذ المادي أو الجبري للقرار.

وانطلاقاً مما تقدم نجد أن تنفيذ القرارات الفردية تنتهي في معظم الأحوال بمجرد تنفيذها،حيث يتم تحويل النتائج القانونية إلى عمليات مادية،وعلى سبيل المثال القرار الصادر بهدم عقار ينتهي بهدم هذا العقار،والقرارالصادر بإبعاد أجنبي ينتهي بمغادرته البلاد[3]،كما يمكن القول إن محل القرار الذي يكون مستحيلاً، يستحيل تنفيذه.لأنه إذا كان محل القرار مستحيلاً كان هذا القرار منعدمًا،وليس له وجود قانوني[4]،فانعدام المحل يؤدي إلى صيرورة القرار منعدماً منذ نشأته، فلا يكون هناك قرار،هذا إذا كان الانعدام قبل صدور القرار،أما إذا انعدم المحل بعد صدور القرار فانه يستحيل تنفيذه، وبالتالي نهاية القرار ستكون من الوقت الذي انعدم فيه المحل[5]،والاستحالة ممكن أن

---

[1] د.توفيق شحاتة_مبادئ القانون الإداري_ الجزء الأول _دار النشر للجامعات المصرية_ الطبعة الأولى _1954–1955– _ص 691

[2] د. عصام نعمة إسماعيل _الطبيعة القانونية للقرار الإداري_مرجع سابق_ص357

[3] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته_مرجع سابق_ص24

[4] د.عبد القادر خليل –رسالته–مرجع سابق–ص143

[5] د.رحيم سليمان الكبيسى- رسالته-مرجع سابق-ص2-3

تكون مادية، وقد تكون قانونية،فالاستحالة المادية تكون عندما يأمر القرار أو يمنع أو يرخص بأشياء مستحيلة مادياً،فيُعد قراراً معدوماً،لأن مضمونه معدوم مثال ذلك انهيار المصنع الذي صدر قرار بالترخيص له. والانعدام الذي يترتب على الاستحالة المادية يترتب أيضاً على الاستحالة القانونية impossibilité juridique ومن أمثلة الأعمال المستحيلة قانوناً اكتساب ملكية أموال موضوعة خارج التعامل hors commerce،أو نقل حقوق لا يمكن التصرف فيها[1].

[1] د.عبد القادر خليل –رسالته–مرجع سابق–ص143 –144

المطلب الثاني_انتهاء محتوى القرار بتنفيذه:

تكون نهاية محتوى القرار من خلال تنفيذ القرار، ويتم ذلك عندما يتم تحويل النتائج القانونية إلى عمليات مادية، وتتحقق هذه الصورة بصفة عامة بالنسبة للقرارات التي تنتهي بتطبيقها مرة واحدة، فالأمر الصادر بهدم مبنى آيل للسقوط، ينتهي بانتهاء أعمال الهدم[1]، وكذلك قرارات التعيين أو الترقية والجزاءات فهذه القرارات ينتج أثرها بمجرد صدورها من السلطة المختصة وهي تصدر فورية التنفيذ[2].وكذلك من القرارات ما يحدث أثرها القانوني لمدة معينة، وتدعى تلك القرارات بالوقتية. على أن هناك من القرارات ما يستمر تنفيذها مدة طويلة، أو تنفيذها يكون على آجال متعاقبة أي مرحلياً[3].

من خلال ما تقدم، نجد إن القرارات الإدارية تصنف من حيث امتداد أثرها القانوني إلى ثلاث فئات هي القرارات الفورية،والقرارات الوقتية، والقرارات المستمرة، وسوف توضح هذه القرارات على النحو التالي:

_ القرارات الفورية: هي تلك القرارات التي ترتب أثرها القانوني دفعة واحدة ولا يتجدد بعدها إطلاقاً، كالقرار الصادر بإنهاء خدمات الموظف لأي سبب من الأسباب، إذ يترتب عليه انقطاع العلاقة القانونية (إنهاء مركز قانوني) التي تربط الموظف بالإدارة، وتتحقق عملية قطع علاقة التوظف دفعةً واحدة ولمرةً واحدة ولا يتجدد بعدها أبداً. كما تعد قرارات التعيين قرارات فورية إذ يترتب محلها (إحداث مركز قانوني دفعة واحدة وللمرة

---

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته –مرجع سابق – ص 2.

[2] د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء–دار أبو المجد الحديثة_ طبعة ثانية فريدة ومنقحة–الهرم– 2008– ص 21.

[3] د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق – ص33.

واحدة فقط[1]، وهذه القرارات ينتج أثرها بمجرد صدورها من السلطة المختصة وهي تصدر فورية التنفيذ[2]، فمعظم هذه القرارات الإدارية الفردية تنتهي بمجرد تنفيذها،لأن التنفيذ يستنفذ موضوعها[3]، من هنا نجد أن الأثر الناجم عن القرار الإداري هو الذي يؤثر في الأوضاع القانونية، إما تعديلاً أو إنشاءً أو إنهاءً.أما إذا انتفى الأثر الناجم عن القرار، فإن القرار يفقد ركن التصرف القانوني،ولا نكون بالتالي أمام قرار إداري،ولا حاجة بالتالي لان يكون للقرار أي قوة تنفيذية[4]، كما أن استحالة تحقيق الأثر القانوني تؤدي إلى انعدام القرار نفسه،فلا يكون قابلا لتنفيذ،والقضاء والفقه الإداري أكد على أن القرار المعدوم، لا يكتسب الحصانة،وللإدارة سحبه في أي وقت،وسوف نبحث هذا الموضوع بالتفصيل والتأصيل في موضعه.

_ القرارات الوقتية: ويقصد بالقرارات الوقتية تلك التي تحدث أثرها القانوني لمدة معينة كقرارات التعيين بوظيفة متمرن[5]،وقرارات الترخيص السنوية،فالقرار الصادر بإباحة شغل طريق لإجراء بعض التجارب في طرقات خاصة أو خلافه،هذه القرارات تستطيع الإدارة إنهاءها في أي وقت[6]،لأن هذه القرارات لا تنشئ إلا أثراً وقتياً يمكن الرجوع فيه في أي وقت لأسباب تتصل بمصلحة العامة[7]،ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية " إن السلطة التي خولها القانون حق إصدار أنظمة عامة في

---

[1] د. علي خطار شطناوي – القرار الإداري المستمر – بحثه المنشور في مجلة الشريعة والقانون – جامعة الإمارات العربية – العدد السادس عشر – يناير– 2002 – ص 222.

[2] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته_مرجع سابق_ص33

[3] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص674

[4] د.عصام نعمة إسماعيل _الطبيعة القانونية للقرار الإداري_ مرجع سابق _ص225

[5] C.E 15/12/1963, Rec- P94

[6] د.حسني درويش عبد الحميد _رسالته _مرجع سابق_ص 535

[7] د. سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الإدارية _مرجع سابق_ص 669

موضوع معين لا يمتنع عليها توقيت نظامها إلا بنص. وأن المستفاد من تعبير نظام تجريبي أن النظام مؤقت أو أنه عرضة للتبديل كلما دعت المصلحة العامة إلى تبديله أو تعديله[1]. والقرارات الوقتية تخضع لميعاد الستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء[2]،وهو يختلف بذلك عن القرار المستمر الذي يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام،ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه غير مقيد بمدة، وهذا ما سوف نفصله في موضعه.

_القرارات المستمرة:هي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة[3]،وهذا النوع من القرارات لاينتهِ أثره في يوم معين،وإنما يظل ساري المفعول إلى أن ينتهي القرار نفسه،وتزول عنه قوته القانونية بعمل إداري أو تشريعي أو قضائي[4]،وقد أكد الفقه الفرنسي "على أن من القرارات الإدارية ما تنتج أثرها خلال فترة زمنية طويلة، مادام لم تجرِ عليها الإدارة إحدى الوسائل القانونية المقررة في شأن انقضاء القرارات الإدارية كالسحب والإلغاء[5]"ومن أمثلة القرارات المستمرة: القرار الصادر بترخيص محل، فلا ينتهي القرار بإنشاء المحل، بل يستمر ما دام المستفيد

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية – رقم 107/ طعن 133 / لسنة 1973 – مجموعة المبادئ لسنة 1973 رقم 25 ص 83 مذكور عند المحامي مصباح المهايني – مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً1959–2000 –مرجع سابق – ص 511– وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 321/93 / لسنة 1974– مجموعة – ص 117– إن الإدارة تملك صلاحية عدم تجديد استثمار محطة المحروقات كما تملك مباشرة اختصاصاتها التنظيمية التي تنبع من واقع الحفاظ على السلامة العامة والصحة العامة وكل ما يتبقى للمتضرر في مثل هذه الحالة هو حق طلب التعويض.

[2] د.ماهر أبوالعينين_دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري_الكتاب الأول–دار الكتب القانونية_مصر_ 1998 _ص607

[3] د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 223.

[4] د.ماجد راغب الحلو_القضاء الإداري دراسة مقارنة_الدار الجامعية_1988_ص250

[5]Pierre-Delvolvé-l'acte administratif-op-cit-p228-224

من الترخيص مزاولاً لنشاطه،إلا إذا تدخلت الإدارة وقامت بسحب الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه.وكذلك قرار الاعتقال أو التحفظ، أو المنع من السفر،فقد يكون القرار المستمر ايجابياً،ومن أمثلة القرار المستمر الايجابي قرار وضع شخص معين على قوائم الممنوعين من السفر،فهذا القرار ذو أثر مستمر يجعل لصاحب الشأن الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج،وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قراراً إدارياً يحق له الطعن فيه بالإلغاء،وكذلك الحال بالنسبة للقرارات مصادرة جوازات السفر،وقرارات شطب أحد المتعهدين من قوائم الموردين، فقرار شطب اسم المتعهد من سجل الموردين من أثره تعديل المركز القانوني للطاعن تعديلاً مستمراً ويكون له الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت طالما ظل القرار قائما منتجاً لآثاره[1]، وقد يكون القرار المستمر سلبياً، ومن أمثلة القرارات السلبية الامتناع عن إنهاء خدمة الموظف التي انتهيت خدمته قانوناً بسبب التغيب عن العمل دون إذن أو عذر مقبول، أو الامتناع عن إعفاء بعض السلع من الرسوم الجمركية على خلاف ما يقضي به القانون[2]، وقد ذكر المشرع سواء في فرنسا[3] أم مصر[4]أم سورية[5]، امتناع الجهة الإدارية عن إصدار قرار إداري يوجب القانون إصداره هو في ذاته قرار إداري سلبي،وهذا القرار السلبي يشكل في حق الإدارة حالة مستمرة تجعل من المقبول إقامة دعوى الإلغاء في أي وقت

[1] د.علي خطار شطناوي_بحثه مرجع سابق_ص226-227

[2] د. ماجد راغب الحلو_القضاء الإداري_مرجع سابق_ص 250-251-

[3]راجع المادة 421-2 من القانون 12 ابريل 2000 المتعلق بحقوق المواطن وعلاقته بالإدارة

[4] راجع المادة -10-من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47-1972

[5] راجع المادة-8- من قانون مجلس الدولة السوري رقم -55-1959

دون التقيد بالمواعيد[1]، ومن جهة أخرى، يتحقق الامتناع أيضاً في حال عدم صدور اللوائح المنظمة للقوانين فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث بناءً على طلب الرابطة الفرنسية لتجبير العظام بإلغاء قرار رئيس الوزراء السلبي لعدم إصداره القرارات المنصوص عليها في المادة الخامسة والسبعين من القانون الصادر بتاريخ 4 مارس 2002 المتعلقة بمهنة مجبري العظام[2].

والجدير بالذكر أنه لا يجوز للإدارة الامتناع عن إصدار القرار تحت حجج معينة أو تحفظات معينة، فينبغي دائماً احترام إرادة المشرع، فما دام هناك التزام على الإرادة بإصدار القرار فإنها مطالبة باتخاذه في وقت معقول، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي، في حكم حديث جداً بإلغاء القرار السلبي لمجلس الوزراء بالامتناع عن إصدار اللوائح طبقاً للمادة (21) من القانون الصادر في 2/ آب/ 2005،التي نصت على أن الأشخاص غير المدرجين في سجل الشركات يسمح لهم بالاشتراك في المبيعات الشخصية في الحرف الصغيرة والمتوسطة ، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه يجب على الحكومة أن تطبق الالتزام المفروض عليها باتخاذ اللوائح المنصوص عليها في المادة(21) من القانون الصادر في 2/ آب/ 2005 في فترةٍ زمنيةٍ معقولةٍ،لذلك فإن الظروف التي استشهد بها الوزير ليس من شأنها أن تعفي الحكومة من هذا الالتزام[3].من خلال ما تقدم نستنتج انه لا يجوز للإدارة الامتناع عن إصدار اللوائح المنظمة للقوانين تحت أية حجة،أو تحفظ لأنه ينبغي دائماً احترام إرادة المشرع .

---

[1] د.محمد عبد العال السناري_دعوى الإلغاء ودعوى التعويض_بدون سنة النشر _مطبعة الإسراء_ص 337

[2] C.E, 19 mai 2006- syndicat national des ostéopathes de France- n280702

[3] C.E 16 juin 2008- Groupement des brocanteurs de saleya- n 300696 – R.A.J.F-2008 P7

وفي مصر:القاعدة في شأن القرارات المستمرة تشير إلى نفس النهج الذي استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي، ومن أحكام القضاء الإداري المصري، وعلى سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 18/ ديسمبر/ 1959، وجاء فيه: "إن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين، يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد، وذلك أن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام وذلك بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد"[1].فالقرار السلبي هو امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون إصداره[2]،وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري ".....لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن.ورغم توافر الشروط المقررة على النحو المحدد تشريعاً فان جهة الإدارة قد أصمت أذنيها عن نداء القانون والتزمت السلبية،ولم تنهض لاتخاذ القرار الذي فرض عليها المشرع اتخاذه، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً فان امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء.....[3]"والمستفاد من هذا الحكم،أن القرار السلبي كالقرار المستمر الذي يستمر في إحداث الأثر القانوني،واستمرارية إحداثه للآثار القانونية غير مقيد بفترة زمنية معينة وبالتالي يجوز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بميعاد،هذا ما انتهى اليه القضاء المصري بهذا الصدد.

---

1 د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق – ص 38.

[2] د.ماجد راغب الحلو_القانون الإداري_دار الجامعة الجديدة_الازاريطة_2006_ص418

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1243 لسنة 2002/12/1 منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد 3–لسنة2003–ص8 مذكور عند الدكتور خالد الزبيدي – بحثه القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري – دراسة مقارنة – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – العدد الثالث – السنة 30 – سبتمبر 2006م –ص344

وفي سوريا : سار القضاء السوري على نفس النهج حيث عدّ القرار السلبي كالقرار المستمر،وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها:" إن القرار السلبي المتضمن الامتناع عن تشميل العقار موضوع الدعوى "هو كنيسة" بالإعفاء هو بحكم طبيعته يتجدد باستمرار كلما أصرت جهة الإدارة على التمسك بوجهة نظرها الأمر الذي يجعل القرار محل الطعن قراراً مستمراً متجدد الآثار فلا تتقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين طالما أن الامتناع عن إجراء حكم القانون مستمر[1]" وبناءً عليه، يمثل القرار الإداري السلبي الناتج عن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً صورة مهمة من صور القرارات الإدارية، ويبدو ذلك من ارتباطه بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي من جهة أخرى[2]، فإذا كانت القرارات المستمرة قابلة للطعن بدعوى الإلغاء دون التقيد بميعاد، فإن ميعاد الطعن القضائي يبدأ بالسريان من تاريخ التنفيذ الفعلي[3]. وعليه يبدأ ميعاد الطعن القضائي في السريان من تاريخ تمام التنفيذ الفعلي، فتكون القرارات السلبية قبل ذلك التاريخ غير قابلة للطعن القضائي مهما طال أمد هذا الامتناع. وعلة ذلك أن الأساس القانوني الذي أجاز عدم تقيد الطعن بالقرارات السلبية بالامتناع بميعاد معين قد انتهى بتمام التنفيذ الفعلي،

---

1 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 50 / طعن 45/ 1971– مجموعة المبادئ 1971– ص 161. راجع كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم269/طعن298/لسنة1982– سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام 1982 الجزء الرابع وكذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم259/طعن327/لسنة 1979– سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام 1979 الجزء الرابع.

[2] د. خالد الزبيدي – بحثه القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري – دراسة مقارنة – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – العدد الثالث – السنة 30 – سبتمبر 2006م ص 335.

[3] د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 229.

فالأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية هو فكرة استمرارها وعدم انتهائها في إنتاج آثارها القانونية[1].

من خلال ما تقدم نستطيع القول أن هناك اتفاق بين الدول الثلاث على وحدانية المبدأ بالنسبة للقرارات الإدارية المستمرة.

وفي إطار الحديث عن القرار السلبي **تدق التفرقة بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني:** القرار الضمني هو قرار يستنتج من سكوت الإدارة يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذه اتجاه أمر معين أو طلب ما. كما في حالة تقديم طلب أو تظلم إلى جهة الإدارة فتصمت ولا تجيب بالقبول ولا حتى بالرفض، ويستمر هذا السكوت فترة زمنية معينة تحدد في القانون، بانتهائها يفترض المشرع صدور قرار إداري بالرفض أو بالقبول[2]. فالسكوت الذي يرتب قرار إدارياً ضمنياً يقتصر على الحالات التي تلزم فيها الإدارة المختصة بإصدار قرار إداري إلا أنها لم تفعل مفضلة التزام الصمت[3]، والمتتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسي يرى أن موقفه ثابت لا يتغير، على أن مضي أربعة أشهر دون إجابة من السلطة المختصة بمثابة قرار بالرفض (طبقاً للقانون الصادر في 7 من يوليو سنة 1900) هذا الحكم ردده القانون المؤرخ في (7 من يونيه 1956 المعدل بالمرسوم الصادر في 11 من يناير1965، والذي بموجبه يُعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر بمنزلة قرار

---

[1] د. سامي جمال الدين – المنازعات الإدارية– منشأة المعارف –الإسكندرية– بدون سنة النشر ص202 – 203

[2] د.خالد الزبيدي_ بحثه مرجع سابق-ص355

[3] د.عصام نعمة إسماعيل_الطبيعة القانونية للقرار الإداري_مرجع سابق_ص122

ضمني بالرفض،وبالتالي يصبح لصاحب الشأن حق مخاصمة القرار خلال الشهرين التاليين لانتهاء فترة الأربعة أشهر، ثم قانون12/ابريل/ 2000 المتعلق بحقوق المواطن وعلاقتهِ بالإدارة[1]، ثم تكرست قاعدة القرار الضمني في قانون القضاء الإداري الفرنسي[2]).والقرار الضمني قد يكون بالموافقة وقد يكون بالرفض حسبما يفترضه المشرع[3]، والطعن عليه بالإلغاء أمام مجلس الدولة في خلال مدة الشهرين على صدور قرار الرفض الحكمي[4]،أما القرارات الضمنية بالموافقة، فتختلف المدة المحددة للإدارة باختلاف التشريعات،فقد تكون مدة قصيرة يحددها المشرع بأسبوع ،وقد تكون أطول من ذلك بكثير لتتراوح بين الشهر الواحد والستة أشهر[5]،ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حالة التراخيص التي تمنحها جهة الإدارة بناء على طلب يقدم من الأفراد، على التزام جهة الإدارة بالرد على طلب صاحب الشأن خلال فترة محددة من تاريخ تقديم الطلب والتي بانقضائها دون رفض صريح، فُيعد أن قراراً ضمنياً بالقبول قد صدر، وفي حالة الرفض الصريح، يلزم القانون الإدارة بتسبيب قرار الرفض[6].إذاً القرار الضمني بالرفض يجب

---

1 Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

2 Article R421-2 Sauf disposition législative ou réglementaire contraire; le silence gardé pendant plus de deux Mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

[3] د.ماجد راغب الحلو_القانون الإداري_مرجع سابق_ص421

4 Hosting (pierre), le délai du recours pour excès de pouvoir thes, pairs 1939-P116

مذكور عند د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته ص 37، وكذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري– دار المطبوعات الجامعية –1999 ص 500.

5 Pierre Delevolvé- op-cit-p12

6 C.E – 19 mai 1976- Ministre de la santé, P254.

أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانوناً والتي تختلف من قانون إلى آخر ،وكما سبق وذكرنا أن القانون الفرنسي حددها بشهرين تبدأ من اليوم التالي لنهاية الأشهر الأربعة التي يجوز للإدارة أن تلتزم الصمت وأن تتصرف خلالها.بينما تتحدد في القانون المصري والسوري بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لنهاية المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب أو إصدار القرار، والتي لا توجد قاعدة عامة في القانون المصري أو السوري تحدد المدة التي ينشأ القرار الضمني بانتهائها.ومن أمثلة ذلك القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها[1]،وكذلك القرار برفض التظلم الذي مضى على تقديمه ستون يوماً دون إجابة من السلطة المختصة[2]، وهذا ما أورده القضاء الإداري السوري حيث قضى" إن انقضاء ستين يوماً على طلب العامل إعادته إلى عمله بعد فصله منه يعتبر بمثابة قرار بالرفض طالما لم تظهر أية أدلة على أن الإدارة مستمرة بدراسة هذا الطلب بعد انقضاء المدة المذكورة[3]"

---

[1] د.ماجد راغب الحلو_القانون الإداري_مرجع سابق_ص420

[2] راجع المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المقابلة للمادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 59 لعام 1959".... ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

3 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/249–2/طعن1133/لسنة1997_سجلات المحكمة الإدارية العليا_ الجزء الثالث–راجع كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/2/ لسنة–1961– مجموعة المبادئ القانونية للأعوام 1960–1964 مبدأ رقم144–ص150 والذي جاء فيه الرفض الضمني لا يعتد به متى كانت الإدارة بصدد بحث التظلم ثم أصدرت قراراً آخر صريحا بالرفض

من خلال ما تقدم، وبالنسبة لآثار التمييز بين هذين النوعين من القرارات الإدارية تتبلور مسألتان بالغتا الأهمية .

الأولى :هي ميعاد الطعن بالإلغاء ،فالقرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانوناً والتي تختلف من قانون إلى آخر ،حيث حددها القانون الفرنسي بشهرين تبدأ من اليوم التالي لنهاية الأربعة الأشهر التي يجوز للإدارة خلالها أن تلتزم الصمت وان تتصرف خلالها[1]، بينما تتحدد في القانون المصري والسوري بستين يوما تبدأ من اليوم التالي لنهاية المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب أو إصدار القرار ،وكما ذكرنا سابقاً لا توجد قاعدة عامة بتحديدها ، كما عليه الوضع في القانون الفرنسي .أما القرار السلبي وكما سبق القول فمدة الطعن فيه بالإلغاء تبقى مفتوحة مادامت حالة الرفض أو الامتناع مستمرة.

الثانية:أن القرار الضمني هو قرار افترضه المشرع ،الذي يكون بالرفض أحيانا وبالموافقة أحياناً أخرى ،وذلك نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ القرار خلال الميعاد المحدد في القانون، وهذا يعني أن للإدارة سلطة تقديرية ،في ظل غياب النص الذي يلزمها بإصدار القرار. بينما 'يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائما يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية ، مما يعني أن الإدارة قد جانبت القانون بامتناعها عن إصدار قرار هي ملزمة قانون بإصداره[2]، الأمر الذي يجيز

1pierre Delevolvé_op_cit_p 12

2 د.خالد الزبيدي_القرار السلبي في الفقه والقضاء الإداري _دراسة مقارنة _بحثه _مرجع سابق _ص 358

لأصحاب الشأن المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببتها لهم الإدارة بموقفها السلبي .كما تثور مسألة أخرى على جانب من الأهمية ،فيما إذا أرادت الإدارة سحب القرار الإداري السلبي أم الضمني ،ومن المعلوم إن مواعيد السحب مرتبطة بمواعيد الإلغاء القضائي،على النحو الذي سوف نفصله في حينه،هذه المواعيد لا تسري إلا من تاريخ النشر أو الإعلان، أو العلم اليقيني ،فإن المشكلة تتضح هنا لعدم النشر أو الإعلان ، لأن بطبيعة الحال هذه القرارات لا تنشر أو تعلن.حتى يقال ببدء سريان الميعاد، فإذا كان القرار غير خاضع لأي علنية ، فإن قبول إمكانية السحب يتيح للإدارة أن تقرر السحب إلى ما لا نهاية طالما أن فترة السحب كما سبق القول، تتحكم بها طبيعياً فترة المراجعة[1]،وإن مهلة المراجعة وبسبب عدم العلنية لا يمكن أن تبدأ بالسريان، توضحت هذه المسألة عبر حكم مجلس الدولة الفرنسي والذي قضى فيه بأن القرار الضمني الذي ينطوي على قبول يمتنع على الإدارة سحبه حتى خلال الميعاد،ولو اتضح للجهة الإدارية أن قرارها هذا مشوب بعدم المشروعية[2]،وبالمقابل،عندما يخضع القرار الضمني كما في رخصة البناء، لقواعد العلنية التي تجعل مراعاتها مهلة المراجعة القضائية تبدأ بالسريان، يبقى السحب ممكناً خلال هذه المهلة[3].

من خلال ما تقدم ينبغي إزالة الخلط بين القرار السلبي والقرار الضمني،وذلك من خلال إيراد نص في القانون يوضح ذلك.

---

1 جورج فوديل _بيارديلفولفية_القانون الإداري_ مرجع سابق_ص259

2 C.E 14 nov.1969 EVE- Rec-p498 avec concl. Berrand

3 جورج فوديل _بيارديلفولفية_القانون الإداري_ مرجع سابق_ص260

المبحث الثاني

القرارات المعلقة على شرط أو أجل فاسخ

نتناول في هذا المبحث دراسة الشرط والأجل، وهل يُعدان سبباً من أسباب نهاية القرار الإداري؟ فإذا كان الأصل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط كقاعدة عامة بتاريخ صدورها[1].

فهل تستطيع الإدارة أن تصدر قرارات وترجئ آثارها إلى تاريخ لاحق لصدورها؟ بمعنى أن تعلق الإدارة قراراتها على شرط أو أجل فاسخ، وما مشروعية تعليق القرار على شرط أو أجل فاسخ. هذا ما سوف نعالجه....

المطلب الأول– الشرط والقرارات الإدارية:

بدايةً لابد من التعريف بالشرط في القانون الخاص، فقد جاء في القانون المدني السوري:"يكون الالتزام معلقاً على شرط إذا كان وجوده أو زواله مترتباً على أمر مستقبل غير محقق الوقوع[2]"

ويؤكد فقه القانون الخاص أن الشرط هو أمر مستقبل غير محقق الوقوع، يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله[3]. فالشرط إما أن يكون واقفاً، أو فاسخاً،فالشرط الواقف هو الذي يتوقف على تحققه وجود الالتزام، فإن تخلف لم يخرج الالتزام إلى الوجود، مثل ذلك أن يعلق الواهب هبته لابنه على شرط أن يتزوج ، فالزواج هنا شرط واقف، فإذا تحقق وتزوج الابن فقد وجد التزام الأب بالهبة، وإذا تخلف الشرط ولم يتزوج الابن فإن التزام الأب

---

1 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 557.

2 مادة (265) من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 18 أيار 1949 وتعديلاته.

3 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – دار إحياء التراث العربي – بيروت– 1958 ص 7.

بإعطاء هبة لابنه لا يوجد[1]، والشرط الفاسخ، إذا كان زوال الالتزام هو المتوقف على الشرط، فمثل الشرط الفاسخ نزول الدائن عن جزء من حقه بشرط أن يدفع المدين الأقساط الباقية كل قسط في ميعاده[2]. وبالمقارنة مع القرارات الإدارية أجمع شراح الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام[3].

وكما يكون الشرط واقفاً إذا كان سريان القرار متوقفاً عليه، فإنه يكون فاسخاً إذا كان زوال القرار متوقفاً عليه[4]، فالقرار المقترن بشرط فاسخ هو قرار بمعنى الكلمة وقابل للتنفيذ ويولد بكامل قوته القانونية منذ صدوره، كما أن القرار المعلق على شرط واقف هو الأخر قرار كامل فهو ليس بالمؤقت ولا بغير الكامل، والشرط ليس عنصر أساسياً في القرار، فالقرار في الحالتين ينتج أثره حتى يتحقق الشرط، والمسألة لا تعدو أن تكون متعلقة بسريان القرار، فهو متأخر في حالة القرار المعلق على شرط واقف، وحال في حالة القرار المعلق على شرط فاسخ، فالشرط سواءً أكان فاسخاً أو واقفاً يتحقق بعد صدور القرار،لأنه حالة لاحقة لصدور القرار[5]، في حين يرى جانب من الفقه الفرنسي أن القرارات المعلقة على شرط أو شرطية غير مكتملة وطالما أن القرار غير مكتمل فإن الإدارة تستطيع سحبه لأنه لا يوجد قرار ولد في الحياة القانونية[6]، tant que la condition n'est pas réalisée l'acte administratif n'a qu'une ,existencejuridiqueincomplète.

---

1 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري – مرجع سابق – ص 27

2 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري – مرجع سابق – ص 28

3 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 546

4 د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته – مرجع سابق – ص 180

5 د. رحيم سليمان الكبيسى – مرجع سابق– ص 180

6 Basset –le principe dit de" l'acte contraire" en droit administratif Fracais – Thése pour le doctorat en droit–1967- P 142

كما يرى أن القرارات المعلقة على شرط فاسخ تتجرد من كل قيمة قانونية بتحقق الشرط، وتزول أثاره بأثر رجعي[1]، كما يؤكد الأستاذVincent بأن القرار قد يعلق على شرط صريح أو ضمني،وهذه القرارات تكون منشئة للحقوق،ولكن بالقدر الذي يحدده النص أوالقرارفإذا لم يتحقق الشرط ،تستطيع الإدارة سحب القرار كليا أو جزئياً[2]، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من إمكانية تعليق القرار على شرط صريح أو ضمني،فقد قضى بأن قرار تعيين الموظف معلق على شرط قبوله هذا التعيين، فإذا رفضه اعتبر تعيينه ملغى بصورة رجعية[3]، من هنا تظهر الشروط الفاسخة كأساس لسحب القرار الإداري. Le condition résolutoire apparaît alors comme l'un des fondement du retrait[4]،و يرى الدكتور مهند نوح إن من القرارات الموقوفة تلك المتعلقة بالدراسة على نفقة الدولة، مقابل الخدمة في سلك الوظيفة العامة لعدد من السنوات،هذه القرارات تعد قرارات فردية، ولكنها مقترنة بشرط واقف هو قبول المعني به،أي القبول بتنفيذ الالتزامات،وأيضاً قرارات فاسخة، لأنه لو لم يتم تنفيذ الالتزامات يعتبر القرار مفسوخاً[5].

---

1 Basset – op – Cit – P 118

2 Vincent Jean-Yves-application dans le temps de l'acte administratif-J-C-A-2001-108/130-N70

Les décisions assorties d' une condition ;suspensive ou résolutoire ; explicite ou même implicite ; sont créatrices de droit mais uniquement dans la mesure ou la condition ; fixée par l'acte lui-même ou par le texte le régissant est satisfaite . si cette dernière n' est pas remplie ;l'acte peut faire l'objet d'un retrait total ou partiel

3 C.E 28/4/1930- Bolelli –Rec – P 361

4 P.Delvolvé-l' acte administratif-op-cit-p251-n638

5 د. مهند نوح –الإيجاب والقبول في العقد الإداري –رسالة دكتوراه– – –منشورات الحلبي الحقوقية – 2005–ص171–172

أمام هذه الاعتبارات نجد أن الشرط الفاسخ، هو الذي بتحققه يزول القرار بأثر رجعي وهو الذي ينهى القرار. وهذا موضوع بحثنا، فمن الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصاً وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة.فإذا زالت تلك الحالة انقضى القرار[1]، أو بتحقق شرط كان معلقاً عليه، كما في حال انتهاء خدمة موظف أجنبي، الأمر الذي يؤدي حكماً إلى إنهاء قرار الترخيص له بالإقامة[2]، على أنه يجب عدم الخلط بين الشرط الفاسخ، وبين استيفاء الإدارة لحقها في إنهاء القرار في أي وقت تشاء فإنهاء القرار في الحالة الأولى يكون نتيجة لتحقيق الشرط الفاسخ لا بناء على إرادة الإدارة،أما في الحالة الثانية فإن القرار ينتهي بإرادة الإدارة ذاتها، كأن تمنح أحد الأفراد ترخيص باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً مع استبقاء حقها في إنهاء هذا الاستعمال في أي وقت تشاء[3]. نستطيع القول بناء على ما تقدم أن تحقق الشرط الفاسخcondition résolution يؤدي إلى إنهاء القرار، ومن الجهة المقابلة، إذا لم يتحقق الشرط الفاسخ، يظل القرار قائماً ومنتجاً لكافة آثاره. والشرط الذي يقترن بالقرار قد يكون صراحةً أو ضمناً، إلا أنه في جميع الحالات يجب أن يكون مشروعاً[4]، فإذا لم يكن مشروعاً بطل الشرط وبقى القرار سليماً منتجاً لآثاره[5]، ولكن بطلان الشرط قد يؤدي في بعض الحالات إلى بطلان القرار الذي يقترن به، وذلك في الحالات التي يثبت فيها أن الشرط كان هو الدافع الرئيسي إلى إصدار القرار، بحيث لم تكن الإدارة لتصدر القرار لولا الشرط الذي اقترن به، وهذه مسألة

---

1 د. سليمان الطماوي – النظرية – مرجع سابق – ص 551

[2] د. حسن محمد عواضة – المبادئ الأساسية للقانون الإداري– مرجع سابق _ص 145.

3 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 552.

4 C.E 29/1/1960- Ballarin –Rec –p 68

5 د. ماجد راغب الحلو– القانون الإداري– مرجع سابق –ص 456

موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة[1]. ومن تطبيقات الشرط الفاسخ ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها عدم تأشير الجهاز المركزي للرقابة المالية على قرار التعيين لا يكسبه وجوداً قانونياً وبالتالي فلا يكسب المدعي المطعون ضده حقاً في الوظيفة التي يشغلها[2]. من خلال هذا الحكم نجد أن كل تعيين يتم دون مراعاة تأشيرة الجهاز المركزي للرقابة المالية غير نهائي، أي أنه معلقاً على شرط ضمني هو تأشير الجهاز المركزي للرقابة المالية على قرار التعيين.ذلك الأصل أن لا يباشر المعين لوظيفة عامة وظيفته إلا بعد صدور قرار بتعينه وتأشيرة الجهاز المركزي للرقابة المالية وهو أصل مستقر ولا خلاف عليه[3]. وإننا ننتقد ما قضى به القضاء الإداري السوري من إن التعيين غير نهائي إذا لم تراعى تأشيرة الجهاز المركزي لأن القرار طالما صدر مستكملاً لمقوماتهِ القانونية يعتبر نهائياً، صحيح أن تأشيرة الجهاز المركزي للرقابة المالية هو أصل مستقر ولا خلاف عليه لكن هذا لا علاقة له بنهائية وحصانة القرار،وتأكيداً لرأينا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية نفسها بقولها"مضي المدة القانونية على قرار تعين أو ترفيع أو تثبيت العامل قبل عرضه على الجهاز المركزي للرقابة المالية يكسبه الحصانة القانونية المانعة من السحب أو الإلغاء ويكسب العامل حقاً فيه لا يجوز تعديله أو إلغاؤه[4]، وبذلك تكون تأشيرة الجهاز المركزي للرقابة المالية شرط ضمني لدخول الوظيفة العامة فقط .

---

1 د. سليمان الطماوي– النظرية العامة – مرجع سابق – ص 553

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 330/طعن 1977/480– لسنة 1977– ص 358.

3 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 105–2 / طعن 174/ لسنة 1999 – سجلات المحكمة 1999 الجزء الثاني.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1011/ طعن 1388/ لسنة 1993 مجموعة المبادئ القانونية لعام 1993-ص220

هذا أهم ما انتهى إليه القضاء والفقه بشأن القرارات الفردية. والسؤال الذي يمكن طرحه حول اقتران اللوائح أو القرارات التنظيمية بشرط فاسخ أو واقف، يرى الدكتور سليمان الطماوي[1] أن القاعدة العامة يمكن أن تعلق على شرط فاسخ أو واقف.وإن كان هذا نادر الوقوع عملاً، ولكن إذا تحققت دواعيه فهو مشروع، وقد أيدهُ في هذا الدكتور حسني درويش عبد الحميد[2] بقوله لا توجد قاعدة تمنع تعليق القرارات التنظيمية على شرط واقف أو فاسخ، إذا وجدت ظروف أو دواع تتطلب ذلك في العمل فهو عمل مشروع ولا غبار عليه وكل ما هو مطلوب أن يتوافر في الشرط الواقف أو الفاسخ المقومات اللازم توافرها في هذا الخصوص.كما قد تعمد الإدارة إلى تأخير تاريخ القرارات التنظيمية التي تصدرها ، بحيث تحدد تاريخا لتنفيذها مغاير لتاريخ نشرها ، في هذه الحالة لا يصح الاحتجاج بهذه القرارات أو المطالبة بتطبيقها إلا في الوقت الذي قررته الإدارة ، لكنها تبقى قابلة للطعن والمنازعة منذ تاريخ نشرها وحتى قبل انقضاء المهلة المقررة لسريانها[3].

المطلب الثاني– الأجل والمدة في القرارات الإدارية:

الأجل في فقه القانون الخاص هو أمر مستقبل محقق الوقوع، يترتب على وقوعه نفاذ الالتزام أو انقضاؤه[4]، أما في يتعلق بالقرارات الإدارية فإنها أيضاً قد تقترن بأجل فاسخ أو واقف فإذا كان سريان القرار هو المترتب على حلول الأجل كان واقفاً، أما إذا كان القرار قد سرى فعلاً وكان زواله المترتب على حلول الأجل، كان فاسخاً.

الفرع الأول_ القرار المقترن بأجل فاسخ:

---

1 د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 554.

2 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 79.

3 د. عصام نعمة إسماعيل_ الطبيعة القانونية للقرار الإداري _ مرجع سابق _ص 239

4 د. عبد الرزاق السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد– مرجع سابق – ص 7

القرار المقترن بأجل فاسخ، كثير الحدوث في الحياة الإدارية، كأن يصدر القرار الإداري ويحدد نفاذه بوقت معين، ينتهي القرار بانتهائه، ومن أمثلة ذلك أن يصدر ترخيص مقرون بأجلٍ معين، ينتهي بانتهائهِ، أو أن يصدر قرار بتعيين موظف لمدة معينة[1]، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي أن قرارات رخصة الاستيراد التي تتضمن تحفظاً لجهة إمكانية وضع حد لمفعولها قبل حلول أجلها في حال مخالفة صاحبها الأنظمة النافذة أو تلك التي سوف تكون نافذة في المستقبل لا تولي حاملها أي حق مطلق في استمرارية العمل بها إلى حين انتهاء المدة المحددة لها أصلاً عند إعطائها[2]، والمستفاد من هذا الحكم، أنه يجوز لجهة الإدارة أن تقرن نفاذ القرار بمدة معينة يزول القرار بانقضائها، أو لحظة انتهاء الأجل، الذي ُحددَ لسريان القرار، من خلال ما تقدم نجد أن الإدارة قد تقرن القرار الإداري بأجل فاسخ ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي في تاريخ صدروه.

الفرع الثاني_نهاية المدة المحددة لسريان القرار:

ينقضي القرار الإداري بانتهاء المدة المحددة له، أو بنفاذه باستنفاذ مضمونه[3]،وتبدو صورة القرارات التي تقترن بمدة محددة لنفاذها، في التراخيص باستعمال المال العام.حيث ينطوي الترخيص على استعمال جزء من المال العام استعمالاً مستمراً عارضاً، يختص به شخص أو أشخاص معينون، بذواتهم، مثل ذلك الملاهي والمطاعم التي تنشأ على شواطئ البحر، وأكشاك بيع الجرائد ومحطات البنزين التي تقام في الطرق العامة والشوارع

---

1 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 555.

2 C.E 19/6/1964 – société des pétroles Shell Berre – Rec – P344

3 د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء– مرجع سابق ص 20.

والمناضد والمقاعد التي تضعها المقاهي على أفاريز الشوارع، والأسلاك والمواسير التي تمد في جوف الأرض[1]، والمرخص له في هذه الحالات مركزه القانوني يتميز بالتوقيت، وقابلية الترخيص للإلغاء من جانب الإدارة دائماً وفي كل وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة[2]، ويرى الدكتور طعيمة الجرف: إن للإدارة سلطة تقديرية في منح هذا الترخيص الذي لا يكون إلا وقتياً بمعنى أن يكون قابلاً للسحب كما يكون معرضاً لعدم التجديد، متى قام لدى الإدارة سبب من المصلحة العامة[3]، **ونحن نعتقد أن قول الدكتور طعيمة الجرف أن الترخيص في هذا الحالة قابلاً للسحب محل نظر، لأنه لا يصدق السحب في هذه الحالة وإنما الإلغاء نظراً لعدم القدرة على إعدام الأعمال التي قامت على الترخيص من وقت صدوره وإنما إيقاف آثار الترخيص في المستقبل كل ما هو في الأمر.**

وقد أشار قضاؤنا الإداري" إن الترخيص في استثمار مقلع في أملاك الدولة ليس أبديا بل هو ترخيص مؤقت في طبيعته يهدف إلى إتاحة الفرصة أمام المرخص له لاستثمار المقلع خلال مدة معينة تحدد في الترخيص، وإذا كانت الجهة مانحة الرخصة ملزمة بإبقاء الرخصة سارية المفعول خلال مدتها المحددة فهي غير ملزمة بذلك بعد انتهاء مدتها سليماً إذا كان عدم التجديد له أسباب داعية تبرره[4]، لأنه لا يحق للمستثمر التمسك بترخيصه المحدد المدة ليجعله دائمياً أو ليطالب أصلا بما يجعله دائميا[5]، لأن التراخيص بإشغال

---

[1] د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – مرجع سابق – ص 629.

2 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 48.

3 د. طعيمة الجرف – القانون الإداري– مرجع سابق – ص 629

4 دائرة فحص الطعون السورية قرار رقم 284 / طعن 181/ لسنة 1981 – سجلات دائرة فحص الطعون 1981 الجزء الثالث

5 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 197/ طعن /35/ لسنة 1989– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1989– ص 102.

الأملاك العامة هي تراخيص مؤقتة بحكم القانون ويجوز للدولة في كل وقت إلغاؤها ولا يترتب على هذا الإلغاء أي تعويض...[1] كما تبدو صورة القرارات التي تنتهي بنهاية المدة المحددة لنفاذها في قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة ،فالمشرع الفرنسي لم يلزم الإدارة باستكمال إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة ، ولكنه بالمقابل اشترط عليها أن تتم هذه الإجراءات خلال مدة معينة لا يجوز بعدها اتخاذ تلك الإجراءات لسقوط أثر قرار المنفعة العامة ،ومن ثم تلتزم الإدارة بإصدار قرار جديد ،ويُحدد قرار المنفعة المدة اللازمة التي تستغرقها عملية نزع الملكية ،فلا يجوز أن تزيد المدة على خمس سنوات إذا كان تقرير المنفعة العامة يتم بقرار وزاري أو من المحافظ[2]،أو عشر سنوات بالنسبة لعمليات نزع الملكية الواردة في خطط التنظيم العمراني[3]،وتستطيع الإدارة تجديد هذه المدة في حالة عدم انتهائها دون حاجة إلى إجراء تحقيق سابق،بشرط عدم حدوث تغير جوهري في موضوع العملية وحدود الموقع الذي ستتم فيه،أو في الظروف الواقعية أو القانونية[4]،أما إذا انتهت مدة قرار المنفعة العامة فلا يجوز تجديده حيث أصبح لا وجود له،وتلتزم الإدارة بأن تعيد إجراءات استصدار قرار جديد[5]، في حين لم يعتبر القضاء الإداري السوري تأخر الإدارة في تنفيذ المشروع الاستملاكي عيباً جسيماً، حيث قضى "لا يعتبر عيباً جسيماً تأخر الإدارة في تنفيذ المشروع الاستملاكي طالما ليس في القانون ما يلزمها بتنفيذه خلال مدة معينة ،ولا تعد قرينة على عدولها عن تنفيذ المشروع انقضاء تلك المدة ما لم تقر بذلك

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 86/ طعن / 1988– لسنة 1988 ص 91

[2] د.محمد عبد الغني مهملات _الاستملاك ورقابة القضاء الإداري _رسالة دكتوراه_جامعة دمشق_2005_ص328

[3] Code de L'urbanisme –L'article R 430-20

[4] C.E/8/oct/1980-Lamouille –Rec-P339

[5] C.E /17/avril/1970.DAE FASY –A.J.D.A 1970 P340 not Homont

صراحة"[1].وفي رأينا يجب أن يحدد القانون مدة معينة يجب أن تلتزم الإدارة خلالها بتنفيذ المشروع الاستملاكي.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بالقرار رقم (1/106)في الطعن 487 لعام 2004– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 2001–2002–2003–2004–ص45

الفصل الثاني
تغير الظروف القانونية أو الواقعية وأثرها في بقاء أو زوال نفاذ القرارات الإدارية

تمهيد:

ظهرت نظرية تغير الظروف في نطاق العقود الإدارية ثم دخلت إلى نطاق القرارات بحيث يشترط الاجتهاد أن يكون للتغير في الظروف صفة الانقلاب، وعدم التوقع، والخروج عن إرادة واضع النص التنظيمي،حتى يبرر هذا التغيير إلغاء أو تعديل النظام الإداري،وبما أن القرارات الإدارية تتضمن بشكل ضمني شرط بقاء الأوضاع على حالها،لذلك فان صحة القرارات الإدارية يمكن أن تُمس عبر ظهور التقلب في الظروف التي تؤثر على مشروعيتها، وبما إن الإدارة عندما تمارس نشاطها في سبيل إدارتها للمرافق العامة فإنها تُصدر من جانبها القرارات اللائحية والفردية، وهذه القرارات لا تكون بمعزل عن الظروف القائمة، وهذه الظروف إما أن تكون ظروفاً قانونية، أو ظروفاً واقعية،فمن البديهي أن هذه الظروف لا يمكن بقاؤها على حالٍ ثابتة، فهذا يتعارض مع منطق التطور ومتطلبات الحياة الإدارية.وبناءً على ذلك تظهر صورة أخرى من صور انتهاء نفاذ القرار الإداري، إذ ينتهي نتيجة لأسباب خارجة عن إرادة الإرادة، بمعنى أن الإدارة لا تفصح عن إرادتها نحو إنهاء القرار الإداري، بل دورها يأتي في المرتبة الثانية، بمعنى أن القرار ينتهي بغير عمل الإدارة، وإن كان تدخلها ضرورة لازمة. وسنعرض بالدراسة في هذا الفصل المواضيع التالية وما انتهت إليه الأحكام القضائية والآراء الفقهية في هذا الخصوص.:

المبحث الأول: المشروعية وتغير الظروف الواقعية والقانونية.

المبحث الثاني: الظروف الاستثنائية وأثارها.

المبحث الأول

المشروعية وتغير الظروف الواقعية والقانونية

إن ضغط المصالح الاجتماعية والحاجة إلى توفيق هذه المصالح مع متطلبات الاستقرار العام وإيجاد تسويات مستمرة ناتجة عن التغييرات المستمرة في المجتمع قد استوجبت إصلاح المفاهيم القانونية باستمرار والعمل على مواءمتها مع الحالات غير المتوقعة[1]، وبما أن كل قرار يبنى على سبب، هو الوقائع والظروف التي دفعت الإدارة إلى اتخاذه، والذي يجب لاستمراره أن تستمر هذه الوقائع قائمة، لأن تغيرها يؤدي إلى انعدام السبب وبالتالي لفقدان القرار ركناً أساسياً.

بناءً عليه سوف نعالج في هذا المبحث التأثير الذي تخضع له القرارات الإدارية نتيجة لتغير الظروف الواقعية أو القانونية، وكيف يمكن لتغير الظروف أن يؤثر في مشروعيتها؟ ثم هل تكتسب القرارات التي كانت غير مشروعة صفة المشروعية أو القانونية التي كانت مفقودة منذ وجودها ابتداءً وضمن أية شروط؟

ثم هل يتم انقضاء نفاذ القرار الإداري بمفعول رجعي؟ أم أنه يتم بصورة تلقائية؟ وما هو تأثير تغير الظروف في سلطة الإدارة في تعديل قراراتها أو إنهائها.

---

[1] روسكو باوند – مدخل إلى فلسفة القانون– ترجمة صلاح دباغ – المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر– بدون ذكر مكان النشر– 1967 ص15.

المطلب الأول _ قاعدة مشروعية القرار الإداري إنما تقدر بتاريخ صدوره:

القاعدة المسلم بها أن القرار يخضع للتشريع الساري وقت إصداره[1]، فلو أن المشرع تدخل وعدل بعض النصوص، فأصبح الموظف الذي كان مختصاً غير مختص، وأصبحت الإجراءات والأشكال الكافية غير كافية، لما كان في ذلك ما يؤثر في القرار الذي كان عند صدوره صحيحاً ومطابقاً لما هو قائم من قواعد القانون[2]، وقد رددَ مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في قضائه المستمر بقوله: "إن وقت استجلاء مشروعية أي قرار تقدر طبقاً للوقائع السائدة، والقواعد القانونية المطبقة ساعة صدور القرار[3]، وبالتالي لا أثر لما يستجد من تغيرات في الواقع أو القانون بعد صدور القرار، وقد أشار الفقيه Odent إلى هذه القاعدة بقوله: إن شرعية القرار الإداري تقدر دائماً بالنظر إلى وقت صدوره في ضوء اللوائح و القوانين القائمة وأن اللوائح اللاحقة غير ذات أثر على صحة القرار[4]. هذه القاعدة نجدها مطبقة في القضاءين

---

1 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – طبعة مزيدة ومنقحة – مراجعة و تنقيح بقلم الدكتور – محمود عاطف البنا – دار الفكر العربي – القاهرة –2006 – ص 685، وكذلك د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – 1966 – ص 670.

2 د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء – طبعة ثانية – دار أبو المجد الحديثة للطباعة – الهرم – 2008 ص 78– 79

3 C.E 21/12/1956- Dalloz- 4957- P 77 وفي نفس المعنى

C.E 20/2/1957- société pour l'esthétique générale de la France P. 115

4 Odent – le contentieux administrative- édition- 1953-1954-P555

وفي نفس المعنى أوبي– أثر تغيير الظروف على شرعية القرار الإداري – مقالة في مجلة القانون العام 1959 – ص435–434

وفي نفس المعنى R.chapus- Droit administrativegénéral–Tome 1Montchrestien- Edition 2000 P1123- No 4335

حيث يقول: تقدر مشروعية القرار الإداري بتاريخ صدوره، فيحكم على شرعيته في هذا التاريخ.

الإداريين المصري[1] والسوري، حيث أشارت المحكمة الإدارية العليا السورية إليها بقولها" مشروعية القرار الإداري مناطها في القوانين القائمة وقت صدوره"[2]، وقد أكدت ذات المحكمة بأن " المواطن الذي يكتسب مركزاً قانونياً في ضوء الأنظمة النافذة يبقى له هذا الحق ولا يجوز المساس به في ضوء الأنظمة المستجدة[3]. فالمسلم به أن الأفراد إذا ما اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق[4].

أمام هذه المعطيات القضائية والآراء الفقهية التي تستبعد كل أثر للظروف القانونية أو الواقعية على مشروعية القرار، فهل هذه المعطيات تبقى دون أي تأثر بالظروف المستجدة.

إن الظروف المستجدة ذات أثر هام على استمرار القرار الإداري، ووجوب وضع نهاية له لأنه أمسى غير متلائم مع الوضع الجديد، فأثر الظروف لا يكمن في الابتداء وإنما في البقاء[5]. والسؤال المطروح ما هو أثر تغير الظروف على مشروعية القرارات التنظيمية، وهل نفس الأثر بالنسبة للمشروعية القرارات الفردية؟هذا ما سوف نعالجه.

---

1 راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 16 أكتوبر سنة 1956 سنة 11 – ص 4 وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 1962/11/10– المجموعة – س 8 – ص 32.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 31 لسنة 1963– مجموعة المبادئ القانونية للأعوام 1960– 1964 رقم 56 ص 71.

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 272/ طعن 1984/90– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1984– رقم 145– ص 527.

[4] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 561.

[5] د. رحيم سليمان الكبيسى – مرجع سابق– ص 253.

المطلب الثاني _ أثر تغير الظروف على مشروعية القرارات الفردية

من حيث المبدأ ليس من شأن تغير الظروف أن تجرد التصرف الفردي من مشروعيته في المستقبل فيظل قائماً منتجاً لجميع آثاره. فالمركز القانوني المتولد عن القرار الفردي لا يقبل الإهدار. ولا يتأثر نتيجة لتغيرات أو لظروف جديدة، واقعية أو قانونية. وبقدر ما تحقق هذه القاعدة ضمانات لحماية المنتفعين من التصرفات الفردية فإن دواعي الاستقرار القانوني تمنع المساس بالحالة القانونية المتولدة من القرار السليم، ولا يحق بالتالي للإدارة المساس بها إلا عن طريق اتخاذ قرار مضاد طبقاً للإجراءات المقررة لمثل هذا القرار[1].فهذا المبدأ من مبادئ المشروعية الذي يستهدف أساساً حماية المستفيدين من القرارات الفردية، لأن دواعي الاستقرار القانوني تمنع- باستثناء حالة التدخل بأثر رجعي بقانون أو بحكم- من أن تعد القرارات الصادرة سليمة ومشروعة قانوناً باطلة نتيجة تغير الظروف التي بررت إصدارها[2].

والسؤال المطروح هنا: هل يؤدي تغير ظروف الواقع أو القانون إلى التأثير على القرارات الفردية السليمة والمنشئة للحقوق، وما هو تأثير تغير الظروف على القرارات الفردية غير المشروعة منذ صدورها، ثم هل تستطيع الإدارة إلغاء القرار الفردي غير المشروع الذي نشأ عنه حقوق؟

---

[1] د. محمد طاهر عبد الحميد مقالته في أثر انتهاء مواعيد الطعن ونظرية تغير الظروف في القرارات الإدارية_ مجلة مجلس الدولة المصرية–العدد 1964– ص 187

[2] د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق ص 167.

الفرع الأول _ أثر تغير الظروف على القرارات الفردية المنشئة للحق:

المبدأ، ليس لتغير الظروف أي أثر على القرارات المنشئة للحقوق، خاصة عندما يصبح اكتساب هذه الحقوق نهائياً. إذ ليس من شأن عنصر جديد قانوني أو واقعي أم تغيير في الظروف أن يبرر تقديم مراجعة طعناً في عمل غير تنظيمي بعد انصرام المهلة القانونية[1].

فالقرارات المنشئة للحقوق لا يمكن إلغاؤها، فميزتها الأساسية أنها نهائية[2]، وهذه الحقوق التي يحصنها مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، تجعل مسألة جواز أو عدم جواز إلغاء هذه الأنواع من القرارات الإدارية مرتبطة بمسألة تولد أو عدم تولد حقوق مكتسبة عنها.لان الحقوق المكتسبة هي الامتيازات المتصلة بالمراكز القانونية المنشئة النهائية[3]، لكن، فكرة إلغاء القرار الإداري الفردي السليم بسبب تغير الظروف، وجدت تطبيقها حيث أكد القضاء الإداري الفرنسي أن القرار الإداري الفردي السليم والمنشئ لحق لا يمكن تعديله، أو إلغاؤه، إلا في حالات نادرة جداً، وبشرط حصول تغيرات قانونية أو واقعية على الحالة الأصلية، تبرر هذا الإلغاء أو التعديل للمستقبل وهذا الاستثناء يكمن خصوصاً بالنسبة للقرارات التي تستمر في إنتاج آثارها فترة طويلة من الزمن[4].كما أن هناك حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي أجاز فيه إلغاء القرارات الفردية المنشئة للحق عندما تصبح الظروف الواقعية أو القانونية عائقاً إمام إمكانية بقائها[5]،وهذا استثناءً على مبدأ عدم المساس بالآثار

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري– مرجع سابق – ص 298

[2] C.E 7 février 1973-Rec- p886

[3] Carlo Santulli-les droits acquis-R F D A-2001 P87/2

[4] T,A de Nice, 27/4/1982- syndicat intercommunal de la marana, J.C.P-1983 n ^{0}19930- concl Rouvière

[5] C.E ASS/8/1/1971-Union pour le Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d' allocations familiales des Alpes-Maritimes –Rec-p11

الفردية للقرار[1]،وهناك أيضاً حكماً قديماً برهن فيه مجلس الدولة بوضوح بأن قرار فردياً ومنشئاً للحقوق يمكن إعادة النظر فيه عبر الإلغاء وذلك عندما يبرر التغير في الظروف هذا الإلغاء[2]، لأن تغير الظروف يؤدي إلى رفع العائق الناجم عن الحقوق المكتسبة[3]، فإذا كان إلغاء القرارات المنشئة للحق ممكنٌ أحياناً،لكن وفي كل هذه الحالات السابقة، فإن تغير الظروف لا تؤدي بذاتها إلى الإلغاء الضمني للقرار الإداري[4]، ولكن يؤدي تغير الظروف إلى قيام إلزام الإلغاء الصريح للقرار. فليس من طبيعة الظروف أن تزيل القرار الفردي تلقائياً، أو دون تدخل إرادي للسلطة الإدارية يدل بصورة واضحة على هذا الإلغاء. أما الإلغاء الضمني فلا يؤخذ به في ما يتعلق بالقرارات الفردية، فهو لا يطبق إلا إذا كان القرار الأساسي متعارضاً بشكل كامل مع التدابير الجديدة[5].وهذا ما أشار إليه قضاؤنا الإداري بقوله:" انطلاقاً من مبدأ استقرار المعاملات لا يجوز إلغاء أو المساس بالقرارات الإدارية التي تولد حقاً"[6].فالقرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أي مركز قانوني خاص، فإنه لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً، لأنه يجوز إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة والمولدة لحق أو مركز قانوني إذا كان هناك نص قانوني يحدد طريقة

---

[1] Petit- y- les circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux- art- R.D.P. 1993-p1308

[2] C.E 10 février 1928, pechdo, Rec. P220

[3] AUBY- l'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratif unilatéraux -R.D.P-1959 -P431

[4] P. Delvolvé-op-cit-p246 n623

[5] P. Delvolvé, -op-cit-P 248 No631

[6] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1988/242/269– مجموعة المبادئ القانونية – لسنة 1988 رقم المبدأ 7 ص49 وكذلك في نفس المعنى قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 76/ طعن 2 / 1966– مجموعة – 1964/1960 رقم 62– 82.

وإجراءات إلغائها. مثال ذلك زوال شرط من شروط الترخيص الإداري، أو اقتضاء المصلحة العامة ذلك طبقاً لما يقضي به القانون، كإنهاء الخدمة تأديبياً، وفق الحالات التي يسمح بها القانون[1].وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها:" إن منح الترخيص بالبناء بارتفاع يساوي الطريق لا يمنع الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة المستجدة من أن تقيد هذا الترخيص فيما بعد وقبل اكتمال البناء"[2].

نخلص مما تقدم إلى أن نظرية تغير الظروف ليست بذات أثر هام على القرارات الإدارية الفردية السليمة، حيث أن الأثر يعد استثنائياً، ولا يشكل قاعدة عامة ومدى الأثر لا يتعدى الإلغاء للمستقبل فقط.

الفرع الثاني_ أثر تغير الظروف على القرارات الفردية غير المنشئة للحق:

المبدأ أن القرارات غير التنظيمية وغير المنشئة للحق يمكن إلغاؤها في كل وقت، سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة، مثل قرارات إعلان المنفعة العامة[3]، وهذا الاختصاص المقيد المفروض على عاتق الإدارة ليس أمراً جديداً، فالاجتهاد الإداري لم يستبعد أبداً حق الإدارة بإلغاء القرارات غير التنظيمية وغير المنشئة للحقوق في كل وقت. سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة. بل تستطيع السلطة الإدارية أن تسحب القرارات الفردية غير المنشئة للحقوق في كل وقت[4]. فالشيء المسلم به أن الإدارة تستطيع أن تضع نهاية للقرار الفردي غير المنشئ للحق نتيجة التغير الحاصل في التنظيم

---

[1]– د. أحمد إسماعيل – أثر تغير الظروف القانونية و الواقعية في القرارات الإدارية – بحثه منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 20 – العدد الأول – 2004 تاريخ و ورود البحث في مجلة جامعة دمشق 11/ 2001/9 ص 19

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 92 / طعن 80/ سنة 1986– مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1986– رقم المبدأ 26 ص 129.

[3] C.E. Ass 29/ avril 1994- Association unimate 65 et autre A,J,D,A 1994 P443

[4] Yves, petit- les circonstances…….-op-cit P 1312

القانوني، فالترخيص الممنوح للأفراد للاستعمال المال العام استعمالاً خاصاً هو ترخيص يمكن سحبه في أي وقت بناء على مقتضيات المصلحة العامة[1]. فإذا سحبت الإدارة الترخيص لابد أن تكون الظروف قد تغيرت، وللقضاء الإداري حق طلب الدليل على تغير الظروف، أما في حالة رفض الترخيص فلا تخضع الإدارة لرقابة القضاء إلا من حيث البواعث والدوافع التي أدت بالإدارة إلى الرفض، هل هي مشروعة أم لا[2].

نخلص للقول إلى أنه بالنسبة للقرارات الفردية عد مجلس الدولة الفرنسي أن تغير ظروف القانون أو الواقع يسمح للإدارة بالرجوع عن قرارها بل وحتى إلزامها على إلغاء قراراتها غير المشروعة إذا طلب أصحاب الشأن ذلك[3]، ومع ذلك يجب مراعاة القواعد العامة لإلغاء وسحب القرارات الإدارية، فبعض القرارات حتى ولو اتخذت في ظروف معينة تنشئ حقوقاً نهائية لا تسمح لتغير الظروف بإعادة النظر فيها[4].

---

[1] د.يوسف شباط – عبد الرحيم الصفدي – المرافق العامة – منشورات جامعة دمشق – 2010–2011– ص 235

[2] د. يوسف شباط – عبد الرحيم الصفدي – مرجع سابق – ص 235

[3] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة –سلسلة القانون العام – العدد الثاني _بدون ذكر دار وسنة النشر_ ص 195

[4] C.E, 30 nov/1990, Association les Vets, Rec P 239

المطلب الثالث_أثر تغير الظروف على مشروعية القرارات التنظيمية:

القاعدة المقررة، في شأن القرارات التنظيمية، على خلاف القرارات الفردية، مؤداها أن مشروعية القرارات التنظيمية تقدر ليس فقط في ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها ولكن أيضاً في ظل القواعد والظروف الجديدة ومرد هذا الاختلاف إلى أن القاعدة التنظيمية عبارة عن تصرف دائم لا يولد حقوقاً، وهي تستهدف التنظيم بالنسبة للمستقبل، ولهذا فمن المفروض أن تتوافق وتتلون مع الظروف الجديدة، حتى تساير الأوضاع الجديدة وإلا تصاب بالجمود[1]، فالقرار التنظيمي الذي صدر بشكل صحيح في زمن معين بالاستناد إلى ظروف واقعية أو قانونية يرتكز عليها، يصبح نهائياً بانقضاء مهلة المراجعة القضائية، ولكن تغيراً في الظروف الواقعية أو القانونية يمكن أن يضع حداً لصحة هذا القرار[2]، فالقرار التنظيمي المشروع في زمن إصداره يمكن أن يتوقف عن أن يكون موافقاً للمشروعية بسبب التغيرات الحاصلة في الظروف القانونية أو الواقعية[3].

الفرع الأول _ التطور القضائي والفقهي الفرنسيين المتعلق بتغير الظروف الواقعية أو القانونية:

حقق مجلس الدولة الفرنسي قفزة نوعية بشأن أثر تغير الظروف الواقعية أو القانونية في شرعية القرارات التنظيمية، بدءاً من قرار ديسبوجول Despujol[4] تاريخ 1930/3/10 من حيث أن لكل ذي مصلحة في حالة انقضاء الظروف التي بررت قانوناً لائحة بلدية أن يطلب من العمدة في أي

---

[1] د. حسني درويش عبد الحميد مرجع سابق – ص80

[2] د. عصام نعمى إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة غير المشروعة – مرجع سابق –ص 117

[3] Petit, yves – les circonstances nouvelles …..-op-cit– P 1300

[4] C.E 15/jan/1930, Despujol.Rec.P41.

وقت تعديل هذه اللائحة أو إلغاءها، وأن يطعن عند اللزوم أمام مجلس الدولة في رفض العمدة أو سكوته، ولكن إذا أراد أن يرفع طعنه أمام مجلس الدولة مباشرة لإلغاء اللائحة ذاتها لتجاوز السلطة، فعليه أن يتقدم بطعنه في ميعاد شهرين ابتداءً من تاريخ نشر إما القرار المطعون فيه، وإما القانون الذي جاء لاحقاً وأنشأ موقفاً قانونياً جديداً، المستخلص من حكم Despujol أنه:

أ- عالج حالة تغير الظروف الواقعية changement de circonstances de fait التي بررت إصدار اللائحة حيث أجاز لصاحب المصلحة أن يطعن في اللوائح (القرارات التنظيمية) سواءً أكانت سليمة أو معينة، حتى بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء وأن يطلبوا إلى مصدر القرار تعديله أو إلغاءه، متذرعين في طلبهم بتغير الظروف، وأن هذا الطلب ممكن تقديمه في كل حين، ولكنهم لا يستطيعون أن يؤسسوا طعنهم على أسباب أخرى غير تغير الظروف، وإن كان تغير الظروف هو المبرر لطلبهم، فإن مصدر القرار ملزم بتقدير التعديل أو الإلغاء.

ب- وأيضاً تناول حكم Despujol تغير الظروف القانونية changement de circonstances de droit

التي صدرت اللائحة استناداً لها، وهنا يحق للمستفيد الطعن مباشرة في القرار أمام مجلس الدولة، وذلك خلال شهرين من تاريخ نشر القانون أو اللائحة الجديدة، وهنا تظهر حالة معالجة التناقض بين اللائحة القديمة التي تتعارض مع وضع قانوني جديد، وبالتالي يكون مصيرها الإلغاء أو التعديل، ولا تبقى إلا بالقدر الذي لا يتعارض مع الوضع الجديد.

ثم حدث تطور آخر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أكد الاتجاه العام لحكم Despujol في قضية وزير الزراعة ضد السيد سيمونية[1]،حيث جاء في هذا

[1] C.E. Ass. 10 janvier/ 1964- Ministre de l'agriculture/ simonnet, Rec.P19

الحكم: "حيث أنه يعود لكل ذي مصلحة في حالة تغير الظروف الواقعية التي كانت السبب الشرعي لصدور النص التنظيمي أن يطلب في كل وقت من السلطة المختصة أن تلغي اللائحة، وأن يطعن عند الاقتضاء في قرار رفض طلبه، وهذه الإمكانية في الحقل الاقتصادي وبشكل أكثر عمومية في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة واسعة لتوائم عملها مع ظروف الواقع، فإن تطبيق هذا المبدأ مقيد في هذا الحالة بأن يكون هذا التغيير في الظروف ناشئ عن الذي لم يدخل في توقع واضع النص، مما يفقد هذا الأخير أساسه القانوني".

فقد قدم مفوض الحكومة Braibant تقريراً في هذه القضية، أشار فيه إلى ضرورة التزام الإدارة بالتدخل من جانبها في إحداث المواءمة بين اللوائح والظروف المتعلقة في نطاق السياسة الاقتصادية[1].

ويتضح من هذا العرض أن حكم Simonnet قد فتح أفاقاً جديدة أمام اجتهاد Despujol ولكن بصورة واضحة التشدد، حيث أن الشروط التي جاء بها حكم مجلس الدولة قد جعلت المعايير والضوابط التي تحكم نظرية تغير الظروف الواقعية وأثرها في تعديل أو إلغاء اللائحة في شأن الأمور الاقتصادية أكثر تحديداً أو تشديداً، وذلك لضمان استقرار الأوضاع الاقتصادية[2].

وإذا كان تغير الظروف الواقعية والتي هي مجموعة الظروف التي دفعت مصدر القرار وحدت به إلى إصدار قراره وتحديد محتوياته[3]، فلا تكتمل دراسة تغير الظروف الواقعية دون عرض بعض الاجتهادات الهامة حولها، نبدأ بالحكم الذي رأى فيه مجلس الدولة بأنه لا يعود للقاضي أن يبحث في ما

---

[1] M, Braibant – R.D.P. 1964- P182- etc

[2] د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق – ص 127

[3] د. رحيم سليمان الكبيسى – مرجع سابق – ص 255

إذا كان الوقت الذي اعتمدته الحكومة هو الأكثر ملائمة من حيث الزمان، بل يتأكد في ما إذا كان التغير في الواقع لا يوجب بشكل ضروري تعديل القرار التنظيمي الذي لم يفقد أساسه القانوني[1].

وفي حكم آخر ، رأى مفوض الحكومة أنه من الممكن تطبيق أن زوال الظروف الواقعية التي كانت السبب القانوني لصدور النظام الإداري يولد حالة من عدم المشروعية[2]. ومن المعلوم، أن الأسباب الواقعية للقرار هي الحالة الواقعية التي تدفع إلى إصداره، وهي حالة موضوعية، تحدث قبل إصدار القرار، فتوحي لرجل الإدارة بالتصرف[3]، وبناءً عليه نرى أن الإدارة ملزمة باستخلاص النتائج الناجمة عن تغير الظروف التي ترتبط بها هذه القرارات،وهي تكون قد ارتكبت خطأً يرتب مسؤوليتها إذا امتنعت عن التصرف في الحالة التي من المفترض أن تتصرف فيها، أو بناءً على طلب ذوي المصلحة الذي يرتب طلبه الإلغاء،وفي الحالة التي يكون فيها الإبقاء على القرارات مسبباً للضرر، يكون للمتضرر الحق في المطالبة بالتعويض حتى ولو لم يتقدم بطلب إلغاء مسبق إلى الإدارة[4].

وفي قضية أخرى اشترط مجلس الدولة أن يكون للتغير في الظروف صفة الانقلاب والخروج عن التوقع[5]، أما إذا لم يكن لتغير الظروف صفة الانقلاب ولم يكن خارجاً عن توقع واضعي النص، فلا يكون موجباً للإلغاء أو التعديل القرارات الإدارية .

---

[1] C.E 26 /avril/1985 – entreprises maritimes-précité Léon Vincent- Rec-p 127

[2] C.E 5 mai 1986- fontanilles- laurelli- Rec – P127

[3] د. محمد بدران – رقابة القضاء على أعمال الإدارة – القسم الأول – دار النهضة العربية – القاهرة –1997 ص 80

[4] Petit – yves –op-cit -P303

[5] C.E- 23 mars – 1994. Ayme jouve – Rec P 456

ومن جهة أخرى، نناقش في سياق الموضوع، تغير الظروف القانونية، والتي طرحها مجلس الدولة الفرنسي بصورة واضحة،في قضية النقابة العامة لكوادر المكتبات ضد وزير الثقافة الوطنية[1].والذي أكد فيه مجلس الدولة وبصورة مكملة للحلول التي طُرحت في قرار Despujol بشأن تغير الظروف القانونية فقد عَد مجلس الدولة الفرنسي أن التشريع الجديد الذي يتضمن تغييراً في التشريع القائم، من شأنه أن يجيز لصاحب الشأن أن يطلب من الجهة الإدارية إلغاء أو تعديل اللائحة التي أمست غير متلائمة مع الحالة القانونية الجديدة ويجب أن يقدم الطلب إلى الإدارة خلال شهرين من تاريخ نشر القانون الجديد أو صدور اللائحة الجديدة.أي أن الطعن لن يكون مباشراً كما ورد في حكم Despujol بل بصورة غير مباشرة من خلال اختصام قرار الرفض المحتمل لعدم تعديل أو إلغاء اللائحة التي أمست غير متلائمة مع الظروف القانونية الجديدة[2].

وبناءً عليه، على الإدارة أن تقوم بهذا التعديل، ومن ثم يقتصر دور المجلس على الرقابة عن طريق الإلغاء ولكن على أن يقدم طلب التعديل إلى الإدارة خلال شهرين من تاريخ نشر القانون الجديد أو صدور اللائحة الجديدة[3]. كما أن مدة الشهرين التي أشار إليها المجلس للطعن في اللائحة قد فسرت بالمعنى الواسع، فقد عَد أن مدة الطعن قائمة في حال كانت اللائحة غير مشروعة في ضوء التشريع السابق، أو إذا كانت التعديلات التي طرأت على هذا التشريع بسيطة[4].

---

[1] C.E- Ass 10/1/1964 syndicat national des cadres des bibliothèques c/ le ministre de l' éducation national - Rec -P 16

[2] د. رحيم سليمان الكبيسى – مرجع سابق – ص 263

[3] د. أحمد إسماعيل – أثر تغير الظروف القانونية و الواقعية في القرارات الإدارية – بحثه–مرجع سابق– ص 32

[4] د. أحمد إسماعيل – أثر تغير الظروف – بحثه .. ص 32.

من خلال ما تقدم نرى أن مجلس الدولة الفرنسي أعطى لذوي المصلحة حق الطلب من السلطة الإدارية المختصة، في مهلة الشهرين الذين يليان صدور النص الجديد إبطاله لتجاوز حد السلطة، ولكن في تطور حديث دخل على هذه القاعدة نوع من التلطيف بموجب المادة الثالثة من مرسوم 1025 تاريخ 1983/11/28" أن الإدارة ملزمة بإجابة الطلبات لإلغاء اللائحة غير المشروعة، سواء أكان العيب قد رافق اللائحة منذ صدورها أم أن المتغيرات القانونية والواقعية أثرت على هذه المشروعية بعد صدور اللائحة[1]"،بمعنى أن هذه المادة أزالت تقيد المراجعة بمهلة الشهرين وساوت بين التغير في الظروف القانونية والظروف الواقعية[2]، بمعنى أن مرسوم 28تشرين الثاني 1983أوجب إلغاء نظام غير قانوني عندما تنتج هذه اللاقانونية عن ظروف قانونية وواقعية لاحقة لتوقيعه، ورفع شروط المهلة التي وضعها اجتهاد Despujol، وأصبح طلب الإلغاء ممكن التقديم في أي وقت[3]، وبصدور حكم Alitalia[4]حسم مجلس الدولة هذا النقاش عندما ردَد عبارات المادة الثالثة من مرسوم 1983 بحرفيتها، من غير أن ينسبها إليها، وهذا الحكم يعد نقطة الانطلاق الفعلية لمبدأ الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة بصيغته النهائية[5]، فوضع هذا المبدأ بيد الأفراد سلطة تعطيل قوة الأمر

---

[1] Art 3- le décret du 28 Novembre 1983

[2] Le décret du 28 November 1983

[3] جورج فيديل – القانون الإداري –مرجع سابق– ص 265

[4] C.E Ass/3/février/ 1989, Cie Alitalia, Rec- P 44

Par la décision compagnie Alitalia, le conseil d'état Institute la faculté pour tout administré de demander sans condition de délai a l'administration d'abroger les actes réglementaire illégaux des l'origine ou devenus illégaux du fait d'un changement des circonstances de fait ou de droit.

وفي قضية إلتياليا: نص مجلس الدولة على حق أي مقدم طلب دون فترة الشهرين للإدارة للإلغاء اللوائح التنظيمية غير مشروعة منذ البداية أو التي تصبح بسبب تغير الظروف الواقعية أو القانونية غير مشروعة.

[5] C.E l 30/nov/1990, Association- les verts, Rec, P339

المقرر التي يتمتع بها القرار الإداري، وأجاز لهم في كل طلب إلغاء القرارات التنظيمية بشرط أن تكون هذه القرارات مشوبة بعدم المشروعية[1]. هذا ما انتهى إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في شأن تغير الظروف الواقعية أو القانونية.

الفرع الثاني _ تغير الظروف الواقعية والقانونية في القضاء والفقه العربيين:

أما من ناحية قضائنا الإداري العربي سواءً في مصر أم سوريا، في مجال أثر تغير الظروف الواقعية في شرعية اللائحة لم تصب حظاً وافراً، وربما يرجع ذلك إلى عدم توافر مثل هذه المنازعة[2]، كما أن الإدارة غالباً ما تتجاهل أثر تغير الظروف الواقعية في قراراتها وتصر مثلاً في مسائل الاستملاك على موقفها التقليدي بمشروعية القرارات المتخذة سابقاً سنين عديدة ودون أن تبادر إلى اتخاذ أي إجراءات تنفيذية، رغم تبدل الظروف الواقعية لقرارها[3]. ومن أحكام مجلس الدولة السوري في هذا الخصوص" إن قيام لجنة إعادة النظر بتقدير العقار على أساس أنه زراعي خلافاً للواقع الذي يظهر أنه واقع ضمن المخطط التنظيمي يجعل قرار اللجنة مشوباً بعيب

---

*المبادئ التي قررها مجلس الدولة الفرنسي في قضية Cie Alitalia تطبق أيضاً على القرارات غير اللائحية، إذا يجوز لكل ذي شأن أن يطلب من السلطة المختصة إلغاء قرار غير مشروع– – –غير لائحي لم ينشئ حقوقاً إذا كان هذا القرار قد أصبح غير مشروع بعد حدوث تغير في الظروف القانونية أو الواقعية اللاحقة على إصداره.

[1] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – مرجع سابق – ص 293

[2] د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – مرجع سابق – ص 145

[3] د. أحمد إسماعيل – أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية – بحثه ص 15

جسيم موجباً لانعدامه[1]،كذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية "إن قطعية قرارات لجنة فرض ضريبة الدخل على الأرباح غير المعترض عليها إنما تلحق القرارات التي تقوم على أساس الواقع والقانون أما القرارات التي تنحصر عنها هذه المقومات فلا تكون في عصمة من الطعن أو في منجى من إنزال حكم القانون في صددها بل تبقى عرضة للتدقيق ومحلاً للتمحيص حتى يبلغ الحق مداه وتأخذ العدالة مسارها الصحيح دون معوق من القطعية التي لا تلامسها أصلاً[2]، أما بالنسبة لأثر تغير الظروف القانونية في شرعية القرارات الإدارية التنظيمية فقد أشار القضاء الإداري المصري إلى أن اللائحة هي تشريع من الناحية الموضوعية وبذلك تتجدد آثارها كلما استجدت المناسبة لتطبيقها ومن ثم وجب أن تكون على الدوام متسقة مع أحكام القوانين القائمة والخاضعة في نصوصها لتلك الأحكام[3].

هذا الحكم يشير بمفهوم المخالفة إلى أنه إذا تغيرت القوانين، فإن اللوائح التي صدرت استناداً لها تعد مفتقرة إلى سند مشروعيتها، ويتعين على جهة

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1/102) طعن 39 لعام 2004 – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 2001– 2002– 2003–2004 – ص 54.

وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الإداري السوري، قضية رقم 1679 – قرار 2/84 1997 – مجلة المحامون العددين 1–2 لعام 1999 – ص 39

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم739/طعن1993/2606– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1993–ص254

[3] حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم 2330/ 26 ق، جلسة 1993/2/27، س 27، ص 165، مذكور عند د. حسني درويش عبد الحميد – مرجع سابق – 126.

الإدارة أن تتدخل إلى إلغائها أو تعديلها بما يتفق والقوانين الجديدة. وهذا هو جوهر نظرية تغير الظروف القانونية[1].

وعلى هذا فإن الأنظمة التي اتخذت تطبيقاً لقانون تغير أو عدل، تغدو ملغاة وتتوقف عن إنتاج آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل. لأن إلغاء النظام إنما نتج عن إلغاء القانون الذي اتخذ النظام على أساسه. وسواء ألغي القانون بصورة صريحة أم ضمنية فإن النظام يفقد أساسه وينتهي وجوده[2].

ومن المعلوم، إن إلغاء التشريع يكون بتشريع لاحق مماثل له أو أقوى منه، فليس للسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي أو تعدل قاعدة وضعتها سلطة أعلى أو تصنيف أحكاماً جديدة..... [3]

والسؤال المطروح هنا: ما هو الحال إذا لم ينص القانون الجديد على إلغاء الأنظمة التي صدرت تنفيذاً للقانون القديم أجاب مجلس الدولة السوري على ذلك بقوله إن إلغاء النصوص القانونية بنص جديد ناسخ كما يكون صراحة بتسميته أرقام تلك النصوص وتواريخها يكون ضمناً بإلغاء يخالف النص الجديد. إلا أنه في حالة خلو النص الجديد من أي مفعول رجعي يجيز تطبيقه

---

[1] د. حسني درويش عبد الحميد رسالته – مرجع سابق – ص 178.

[2] د. أحمد إسماعيل – بحثه – مرجع سابق – ص 23.

[3] محكمة النقض المدنية المصرية جلسة 1972/3/30 – مجموعة المكتب الفني – السنة 23 مدني – ص 601 ونقض مدني مصري جلسة 1972/5/18 مجموعة المكتب الفني السنة 23 مدني ص 971، مذكور عند المحامي شفيق طعمة – التقنين السوري الجزء الأول – الطبعة الأولى – 1983– ص 37_تنص المادة 2 من القانون المدني السوري على أنه " لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع.

على الواقعات السابقة لصدوره يبقى تطبيق السلطة الإدارية للنص القديم طيلة زمن نفاذه صحيحاً ومنتجاً لآثاره عملاً بقاعدة الأثر المباشر للقانون[1].

وعلى هذا فالأنظمة السابقة تبقى سارية ونافذة طالما كانت متطابقة مع القاعدة الجديدة، أما إذا كانت متعارضة وغير متطابقة معها، فعندئذ تغدو ملغاة وينتهي وجودها، وإذا اتخذت الإدارة قراراً ما في ضوء هذه الأنظمة غير المتطابقة مع التشريع الجديد، فإن هذا من شأنه أن يرتب فضلاً عن الإلغاء القضائي لعدم مشروعية اللائحة، مسؤولية الإدارة[2].

وحول المدة التي يمكن لذوي الشأن أن يطعنوا خلالها في النظام المنازع فيه، يجوز لكل ذي مصلحة خلال مدة الشهرين التاليين لنشر التشريع الجديد، والمتعارض مع قيام اللائحة أو النظام، أن يتقدم إلى الإدارة بطلب تصحيح الوضع. وإذا أجابت الإدارة بالرفض أو امتنعت عن الإجابة، جاز لصاحب المصلحة أن يتقدم إلى القضاء الإداري في خلال المدة القانونية بطلب إلغاء قرار الإدارة الصريح أو الضمني، وذلك بسب الوضع القانوني الجديد الذي جعل وجود اللائحة أو النظام غير مشروع[3].

وخلاصة القول، أن تغير الظروف القانونية أو الواقعية يؤدي إلى تدخل الإدارة لمواءمة قراراتها مع الواقع القانوني الجديد، وجعلها متوافقة مع المتغيرات الواقعية، بحيث **نرى أن التطبيقات القضائية عالجت فكرة تغير الظروف الواقعية والقانونية وما انتهى إليه التطور القضائي في هذا الصدد**

---

[1] دائرة فحص الطعون رقم 19/طعن70/ مجموعة المبادئ القانونية سنة 1965 –رقم المبدأ 44 – ص 134 – مذكور عند المحامي مصباح نوري المهايني– مبادئ القضاء الإداري – اجتهادات المحكمة الإدارية العليا أربعين عاماً 1959 – 2000م – الجزء الثالث– مؤسسة النوري – الطبعة الأولى –2005 – ص 478– 479.

[2] د. أحمد إسماعيل – بحثه – مرجع سابق – ص 25

[3] د. أحمد إسماعيل – بحثه مرجع سابق – ص 30

من إلزام الإدارة بالتدخل لتعديل وإلغاء قراراتها على مقتضى الأوضاع الجديدة وتحت رقابته.

المبحث الثاني

الظروف الاستثنائية وأثارها

تدخل نظرية الظروف الاستثنائية في صلب فلسفة القانون الإداري العام، وترتكز بصورة أساسية على فكرة ضمنية وهي علو المصلحة العامة التي تسمو على أي هدف آخر، فإذا ما تعرضت الدولة لمخاطر جدية وتهديد حقيقي، فإن ضرورات الساعة تقدم على التقيد الدقيق بقواعد المشروعية، وبقاء المؤسسات يفضل على الشكليات[1].

فالذي يحدث في حالة الظروف الاستثنائية أن قواعد المشروعية العادية تتسع بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة[2].

والقاعدة كما سبق بيانه، هي أن مشروعية أو عدم مشروعية القرار يجب أن تقدر وقت إصدار القرار، وإن القرارات لا تتأثر بما يجد بعد إصدارها من ظروف جديدة.

والسؤال المطروح هل هذه القاعدة تنطبق في شأن القرارات الإدارية التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية،وما هو الحال إذا عادت الأوضاع من استثنائية إلى عادية؟ هذا ما سوف نعالجه في المطلبين التاليين من خلال التفرقة بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية.

---

1 Odent- contentieux administratif – op – cit- P 373

2 د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 126.

المطلب الأول _ أثر الظروف الاستثنائية على القرارات اللائحية:

قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن اللائحة التي صدرت في ضوء الظروف الاستثنائية، تتوقف عن إحداث آثارها القانونية واستمرار نفاذها بالنسبة للمستقبل، بزوال الظروف التي صدرت استناداً لها، والعودة بالحالة إلى الظروف العادية لا تعد محلاً للتطبيق في المستقبل، لعدم التوافق والتجاوب مع ظروف ومبررات إصدارها[1].

والتساؤل الذي طرحه الفقه عن مدى المحافظة على القرارات اللائحية التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية بعد العودة إلى الظروف العادية، هذا التساؤل أوجد تفرقة بين الإلغاء l'abrogation والإلتغاء la caducité ، والصفة التي تميزها هي الصفة التلقائية للإلتغاء حيث يبدو بأنه إلغاء تلقائي، أو هو الحالة التي يكون فيها النص غير مطابق لقانون القائم، فالإلغاء بسبب التغير في الظروف، هو تصرف إرادي يرمي إلى إزالة القرار من الميدان القانوني[2].

وينبغي في هذا المقام أن نوضح فكرة الإلتغاء التي أتى بها الفقه الفرنسي فلقد أورد الفقيه[3] Yves يكون القرار الإداري في وضع الإلتغاء عندما يتوقف عن إحداث آثاره بصورة تلقائية، أو عندما يتحقق شرط الانقضاء الذي يمكن أن يكون إيجابياً أو سلبياً كما يكون مادياً أو شخصياً.

L'acte administratif de caducité cesse de produire ses effets ipso facto "automatiquement" sitôt que se réalise la conditiond'extinction celle-ci peut être positive on négative, elle peut d'ordre matériel ou personnel.

وعامل الزوال التلقائي هو الذي يميز الإلغاء عن الإلتغاء، فالطبيعة الآلية للالتغاء تختلف عن الإلغاء، فالإلتغاء يؤدي إلى زوال القرار من التنظيم

---

1 C.E 3/ mai/ 1958-Rec- p

2 Petit y- les circonstances …..op-cit- 1291/1350

3 Vincent Jean – Yves – Op – Cit – P 108/130- No 165

القانوني بشكل تلقائي، بينما الإلغاء يحتاج إلى إرادة إزالة القرار من التنظيم القانوني[1]، فالأنظمة التي أصبحت متناقضة مع التشريع القائم والتي صدرت في حالة الظروف الاستثنائية، فإن زوال هذه الظروف يؤدي إلى إلتغاء هذه الأنظمة، فالعودة إلى الحالة الطبيعية تلقائياً تنهي كل القواعد التي اتخذتها السلطة الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية. أي تتوقف السلطات الاستثنائية التي يمكن أن تكون للإدارة عندما تزول الظروف الاستثنائية ذاتها[2]، ويؤكد الفقه العربي على هذه القاعدة، فاللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية تفقد سبب وجودهاومشروعيتها نتيجة زوال تلك الظروف وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية[3].

1 Vincent jean – Yves- Op – cit P 108/ 130 – N167

2 جورج فوديل – بيار دلقولفية – القانون الإداري – مرجع السابق– ص 421.

3 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 135

المطلب الثاني _ أثر الظروف الاستثنائية على القرارات الفردية:

المبدأ المستقر في القضاء الفرنسي مؤداه، أن عودة الظروف إلى العادية ليست ذات أثر على صحة القرار الفردي الذي يظل مطبقا ومنتجاً لآثاره، بمعنى آخر أن تغير الظروف لا تجرد القرار من مشروعيته في المستقبل، بل يظل قائماً ومنتجاً لآثاره[1]، والسبب في ذلك هو أن الإدارة قد تجد نفسها مع نهاية الظروف الاستثنائية في وضع جديد، وهذا الوضع الجديد قد يقودها إلى إلغاء القرار، ولكنها مع ذلك تجد نفسها مضطرة أو مرغمة للاعتراف بالحقوق المكتسبة، بمعنى آخر، تجد نفسها ممنوعة من التصرف بموجب نظرية الحقوق المكتسبة[2]، فقد قضى مجلس الدولة بأن القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً للقرار الرئاسي الذي صدر استنادا إلى المادة (16) من الدستور الفرنسي الذي خول الحكومة منح الضباط إجازة خاصة، بأن هذه القرارات يجب أن يسبقها إخطار أصحاب الشأن بملفاتهم وإلا كانت باطلة متى لم تكن هناك ظروف استثنائية تجعل مراعاة هذه الشكلية مستحيلة[3]. ذلك أن الإدارة قد تضطر إلى إغفال بعض الشكليات والإجراءات المتطلبة تحت ضغط الظروف الاستثنائية، فالقرارات المنشئة للحق والصادرة بصورة مشروعة، أو التي اكتسبت الصفة النهائية، فإنها محمية وفقاً لمبدأ عدم المساس بالقرارات الفردية[4]، بالنسبة لهذه القرارات أيضاً تبقى العودة إلى الأحوال العادية دون تأثير في مصير القرار الذي كان سليماً، "مشروعاً" عند صدوره، بسبب الوضع الاستثنائي الذي ساد خلال تلك الفترة الاستثنائية، أي حين اتخاذه[5].

---

1 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 137

2. P.Delvolvé–l'acte administratif –op-cit- P279- 280

3 C.E 23/10/1964 d'oriano –Rec- 486

4 C.E. 17/4/1964- Bellat- Rec . P827

5 د. أحمد إسماعيل – بحثه – مرجع سابق – ص 19

وهناك أنواع من القرارات الفردية، تملك الإدارة إزاءها سلطة إلغائها خلاقاً للمبدأ العام للحقوق المكتسبة، وفي هذه الحالات يكون للإدارة أن تتجاوز عن الحصانة الناشئة عن قوة الشيء المقرر، فمثلاً إن قرارات المصادرة لا تنشئ أي حق مكتسب للشخص المستفيد منها، بل إن للإدارة سلطة في تقرير المصادرة في إلغائها إذا ما رأت أن الظروف التي أوجبتها قد زالت أو أن الأوضاع القائمة تحتم هذا الإلغاء[1].وعلى أي حال، فالقاعدة أن القرار الفردي المنشئ لحق أو مزية لا يتجرد من شرعيته، بالرجوع إلى الأوضاع العادية[2]. على أنه تجدر الملاحظة إلى أنه عندما يتم اتخاذ قرار بصورة غير قانونية في الأوقات العادية، فإن التحول إلى الظروف الاستثنائية ليس من شأنه أن يجعل القرار مشروعاً

1 د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – مرجع سابق – ص 296

2 د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 139

الفصل الثالث

تنازل أصحاب الشأن عن الحقوق التي نشأت عن القرارات الإدارية

تمهيد:

من المسلم به، أنه ليس للأفراد دور فيما ينشأ من علاقات في نطاق القانون العام، وخصوصاً في مجال إصدار القرارات الإدارية، حيث تتجلى سلطة الإدارة ودورها المتميز، إلا أنه من الواضح في التطبيق العملي أن هذه القرارات لا تأخذ دورها إلا إذا مارس الفرد دوره في قبول القرارات، على الرغم أن هذا القبول لا يؤثر على القرار نفسه، وفكرة التنازل عن القرارات الإدارية عرضها القانون العام وخصوصاً في مجال الوظيفة العامة، فإذا صدر قرار بتعيين شخص في وظيفة عامة، وصدر قرار التعيين مستكملاً شرائطه القانونية، ثم رفض صاحب الشأن قبول الوظيفة المعين فيها، بمعنى تنازل عن الحقوق والالتزامات التي تولدت له من قرار التعيين، فيظهر التنازل والحالة على هذا الوجه، بأنه سبباً من أسباب انقضاء القرارات الإدارية، وانتهاء القرار وإزالة آثاره، بمعنى أن رضاء صاحب الشأن بالتنازل عن الحقوق والمزايا تؤثر بطريق غير مباشر على وجود القرار في ذاته وزواله، ومسألة التنازل عن الحقوق تثور في نطاق القرارات الفردية لأنه من الثابت أن القرارات التنظيمية يتولد عنها مراكز قانونية عامة ومجردة ولا يتولد عنها حقوق أو مزايا، وليس لأحد أن يدعى بوجود حق مكتسب تولد له عن القرارات التنظيمية وبناءً عليه اللائحة لا يرد عليها التنازل، وإنما دائرة التنازل تكون ضمن إطار القرارات الفردية.

ودراستنا في هذا الفصل تنطوي على البحث في موضوعات تهدف إلى معرفة هل التنازل عن الحقوق والمزايا التي تولدت عن القرار الفردي يؤدي إلى

إنهاء القرار وزوال آثاره ثم ما هي الأداة التي تستخدمها الإدارة لإنهاء القرارات التي تم التنازل عنها،كما نتساءل عن القرارات التي قد تتراخى الإدارة في تنفيذها إما تركاً أو إهمالاً فهل نستطيع اعتبار هذا الطريق من طرق انقضاء القرار الإداري،هذا ما سوف نعالجه من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: فكرة التنازل عن الحقوق التي تولدت عن القرارات الإدارية

المبحث الثاني: التنازل دعوة للإدارة للسحب قراراتها.

المبحث الثالث:نهاية القرار الإداري بعدم التطبيق

المبحث الأول

فكرة التنازل عن الحقوق التي تولدت عن القرارات الإدارية

في الحقيقة أن مسألة التنازل عن الحقوق والمزايا التي تولدت من القرار الفردي كانت موضع نقاش في القضاء والفقه الفرنسي. وقد نشأت هذه الفكرة، أول ما نشأت من خلال التطبيقات المتنوعة للقضاء الإداري هناك، فقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في مناسبات عديدة إلى مشروعية التنازل عن الحقوق التي تولدت من القرار الفردي[1].وعلى هذا سوف ندرس في:

المطلب الأول :موقف القضاء والفقه الفرنسيين من تنازل أصحاب الحقوق عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار.

المطلب الثاني :موقف القضاء والفقه العربيين من التنازل أصحاب الحقوق عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار

1 د. حسني درويش عبد الحميد– رسالته – مرجع سابق – ص200

المطلب الأول _ موقف القضاء والفقه الفرنسيين من تنازل أصحاب الشأن عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار الإداري:

المستفاد من قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه قبل شرعية التنازل عن الحالة القانونية التي أنشأها القرار الإداري[1]، وأن معظم التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي في شأن التنازل، برزت في مجالين مختلفين وكان المجال الأول هو المجال الأساسي لتطبيق هذه الفكرة، بينما لم يكن المجال الثاني على نفس الدرجة في التطبيق، بل أخذ في التلاشي وأوشك على ذلك، فالمجال الأول: يتعلق بالوظيفة العامة، والمجال الثاني: يتعلق بقرارات نزع الملكية (الاستيلاء أو المصادرة)[2]،ومن تلك التطبيقات في مجال الوظيفة العامة، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الوزير يملك حرية في سحب قرار التعيين إذا ما رفض الموظف الالتحاق بالعمل[3]، هذا الاتجاه القضائي أكده الفقه الفرنسي بشرعية سحب القرار إذا طلب المستفيد التنازل عن القرار[4]، فتعين الموظف يمكن تحليله بأنه قرار إداري معلق على شرط فاسخ وهو عدم قبول صاحب الشأن. فمن حق الإدارة أن تسحب قرار التعيين إذا ما رفض التعيين،وذلك حتى إذا عاد الموظف وعَدل عن الرفض[5]، ولكن قبول أو عدم قبول الموظف للتعيين لا يشترط أن يكون صريحاً، وإنما يمكن أن يكون ضمنياً، ويستدل على عدم القبول الضمني من تصرف صاحب الشأن، والظروف المحيطة بالموضوع، كأن يمتنع الموظف المعين عن استلام العمل متعللاً بسوء صحته. ففي مثل هذه الحالة يفترض عدم القبول الضمني ويكون

---

1 د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته – مرجع سابق – ص 234

2 د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 201

3 C.E 18 Mai 1917 Rutai R . P401

4 GeorgesDupuis-Marie José Guédon- droit administratif -8 édition– Dalloz – paris -2002- - P456

5 C.E 20 fev- 1924- Brandstter P194

سحب الإدارة لقرار التعيين الصحيح صحيحاً بدوره[1]، وعلى هذا نجد قرار تعيين الموظف معلق على شرط قبوله هذا التعيين فإذا رفضه اعتبر تعيينه ملغى بصورة رجعية[2].

ويشير الفقه الفرنسي إلى أن القرار الفردي منشأ للحقوق منذ توقيعه وحتى قبل إعلانه أو نشره[3]، فهل قبول أو عدم قبول القرار (التنازل) شرط جوهري لاكتماله.

يجيب الفقه الفرنسي إلى أن قرار التعيين في الوظيفة العامة معلقٍ على شرط قبول أو رفض صاحب الشأن للوظيفة المعين فيها، وأنه في خلال تلك الفترة يعد قراراً غير نهائي، ويصور الفقه ذلك بأنه اقتراح بالتعيين وقبول أو رفض صاحب الشأن لا يؤثر في شرعية القرار[4].

---

[1] C.E.18/mai/ 1917/ Rutalie- Rec- P402

2 C.E 28/ mars/ 1930/ Bolelli- Rec- P 361

3 Carlo santulli – les droits acquis – op – cit P84-
Un acte individuel, en effet, est créateur de droits des sa signature avant même sa notification ou sa publication.

4 د. حسني درويش عبد الحميد_رسالته_عندما أشار إلى الفقيه الفرنسي رسالة بلومان(التنازل في القانون الإداري) _ مرجع سابق ص115

المطلب الثاني _ موقف القضاء والفقه العربيين من التنازل أصحاب الحقوق عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار:

إن الوظيفة العامة مساهمة اختيارية من جانب الموظف في تسيير المرافق العامة فلا يجبر أحد رغم إرادته بأن يكون موظفاً عاماً، وإذا كان قرار التعيين هو في حقيقته قرار فردي، فإن القانون يعتبر هذا القرار قراراً فردياً مقترناً بشرط فاسخ هو رفض الشخص المعين في الوظيفة أو عدم قبوله بها، ويظل التعيين قائماً ومنتجاً لكافة آثاره طالما لم يتحقق الشرط الفاسخ[1]. فرفض صاحب الشأن الالتحاق بالعمل بعد صدور قرار التعيين، وإفصاحه صراحة عن عدم الالتحاق بالعمل يعني قيام الإدارة بالرجوع في القرار، واعتباره كأن لم يصدر وقد ذكر القضاء الإداري المصري "إن التعيين في الوظيفة العامة يعد عملية مركبة* تتحل إلى صدور قرار بالتعيين وقبول المعين للوظيفة وتسليمه أعمال الوظيفة فعلاً، ويُعد عدم قبوله الوظيفة شرطاً فاسخاً، يُسقط قرار التعيين بأثر رجعي. من وقت صدوره تطبيقاً لنظرية الشرط الفاسخ[2]،ففي حال إعلان الموظف رفضه لقرار تعيينه صراحة أو ضمناً–حال انقضاء فترة محددة لتسلم الوظيفة يحددها القانون– فإن الشرط الفاسخ يكون قد تحقق،وبالتالي يلغى قرار التعيين بأثر رجعي أي منذ صدوره،ويُعد كأن لم يكن،ويكون على جهة الإدارة التي أصدرت قرار

---

1 د. إبراهيم عبد العزيز شيحا– الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري– مرجع سابق _ص 326.

2 حكم محكمة القضاء الإداري المصري ق 2101 ل 22 جلسة 1979/11/22 السنة 34 مذكور عند د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته – مرجع سابق ص 247

*العملية المركبة:هي العملية التي تتطلب عدة قرارات متتالية ومتكاملة

التعيين إصدار قرار آخر مقابل بإلغاء قرار التعيين[1]، لأن قرار التعيين وإن كان يصدر من جانب الإدارة وحدها، فيجب أن يقبله الموظف بطبيعة الحال، فقرارات التعيين، هي قرارات إدارية تصدرها الإدارة لوحدها دون مشاركة من موظف، وإن كان من اللازم لنفاذ قرارات التعيين هذه أن يقبلها الموظف صراحةً أو ضمناً[2]، غير أنه إذا تبين لجهة الإدارة أن الموظف المعين ليس راغباً في الوظيفة فأنه يكون على جهة الإدارة إلغاء أو سحب القرار الصادر بالتعيين أو إصدار قرار بفصل الموظف المعين وفي هذه الحالات تنتهي الآثار القانونية التي تكون قد ترتبت على القرار الصادر بالتعيين[3]. ومن جانب آخر نستطيع القول بأن القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين لا يمكن أن تصدر إلا بعد أن يتقدم الموظف المعين من الإدارة المختصة بطلب يعلن فيه رغبته في الانتساب إلى سلك الوظيفة العامة[4] فطلب الفرد أو رضاه بالقرار لا ينشئ المركز القانوني بل يكون مجرد شرط لنفاذ[5]، بمعنى أن إرادة الأفراد أصحاب المصلحة لا يعول عليها في هذا الشأن، ولان القرار يصدر دون مشاركة أو مساهمة من جانب صاحب المصلحة[6]،والقضاء الإداري المصري يرى أن القرار المقترن برضا المخاطب به إنما يعتبر من قبيل

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا– الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري–مرجع سابق–ص327

2 د. سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري– مرجع سابق ص399–400

3 د. إبراهيم عبد العزيز شيحا– الوسيط ي مبادئ وأحكام القانون الإداري – مرجع سابق – ص 326

[4] د.عصام نعمة إسماعيل–الطبيعة القانونية ....–مرجع سابق ص152–153

[5] د. سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص241

[6] د.حسني درويش عبد الحميد _رسالته_مرجع سابق_ص247

القرارات المعلقة على شرط[1] ،فإذا ما أبدى صاحب المصلحة رغبته في التخلي عن الحقوق والمزايا التي يرتبها القرار، فان ذلك يسقط القرار ويصبح غير ذي أثر، والسؤال المطروح في هذا المقام، بما إن التنازل عن التمتع بالحقوق التي يرتبها قرار التعيين في الوظيفة العامة من خلال رفض الالتحاق بالعمل يسقط القرار،ولكن ما هو الحال إذا تغاضت الإدارة عن هذا التنازل وأصرت على تنفيذ القرار ؟

أجاب القانون الأساسي للعاملين في الدولة[2]،في مادته(135) فقرة (أ):"يعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة :1_العامل المعين أو المسمى أو المنقول أو المندب الذي لا يباشر عمله خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه صك التعيين أو التسمية أو النقل أو الندب ...." هذا يقودنا إلى النتيجة المترتبة في هذه الحالة هي مساءلة العامل تأديبياً عن واقع تخلفه عن تنفيذ القرار،وقد أكد القضاء الإداري السوري أن نص المادة المذكور سابقا أعطى للإدارة صلاحية البت في طلب الاستقالة بالقبول أو بالرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليها وقد منع المرسوم التشريعي رقم /46/لعام 1974 العامل ترك العمل قبل صدور الصك القاضي بقبول استقالته معتبراً ذلك جرماً جزائياً معاقباً عليه بموجب المادة (364)من قانون العقوبات ...."[3]وهكذا نجد أن تنازل صاحب المصلحة عن

---

[1] حكم الحكمة الإدارية العليا المصرية في 1959/12/12–السنة الخامسة –مذكور عند الدكتور مهند نوح –رسالته –مرجع سابق–ص174

[2] قانون العاملين الأساسي في الدولة في الدولة رقم /50/ لعام /2004/

[3]حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رم /552–2/طعن 1214/لسنة 2000–سجلات المحكمة الإدارية العليا 2000–الجزء السادس– وراجع كذلك يحرم العامل الذي تنتهي خدمته باعتباره

قرار تعيينه تقابله أضرار بالغة تصبه من جراء تصرفه.وبالمقابل حفظ القانون للعامل حقوقه وحظر إكراه على القبول بوظيفة أقل أو راتب أدنى لما هو مقرر لمؤهله. فقبول الموظف لدرجة أقل من القرار لمؤهله أو لمرتب أقل لا أثر له،إذ يقع الاتفاق باطلاً ولا يعتد به ،لأنه بذلك يقبل وضعاً مخالفاً للقوانين واللوائح والقواعد العامة المنظمة للوظيفة العامة، لان ذلك يتعارض مع مبدأ المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي القائم،والذي تكون أحكامه مفروضة على الإدارة كما هي مفروضة على الموظف،ولا يجوز لأيهما الاتفاق على استبعاد حكم من هذه الأحكام فمثل هذا الاتفاق ليس له أية قيمة قانونية[1]،فرضاء الموظف أو قبوله وضعاً مخالفاً للقوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة ،يقع باطلاً ولا يعتد به بما فيه من استغلال غير مشروع لحاجة الموظف أو أمثاله، ولا يصح الاعتداد برضائه بدرجة أو الراتب الذي تقرر له ولا بالإقرار الذي وقعه بقبول التعيين في درجة أو راتب أقل ولا يحول دون المطالبة بالحقوق المشروع وتصحيح وضعه طبقاً للقانون واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة، ومن جانب آخر أعطى المشرع للعامل الذي يقدم طلب استقالته مهلة في سحب استقالته ، حيث نص المشرع السوري على حق

بحكم المستقيل ويدان جزائياً بجرم ترك العمل من حقوقه التقاعدية لدى الدولة بما فيها حقه بالمعاش التعاقدي تطبيقاً لأحكام المرسوم التشريعي ذي رقم /46/لعام 1974 –حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 33/طعن 876/لسنة 1992–مجموعة المبادئ لعام 1992–ص266.

[1]د. إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري –مرجع سابق– ص328–329 وراجع كذلك الدائرة الاستئنافية ق 1258 ل 4 جلسة 1973/2/21 س 4 مذكور عند حسني درويش عبد الحميد –ص245 إن قبول العامل التعيين بوظيفة أدنى وكتابة إقرار بذلك لا يعتبر تنازلاً عن حق قرره له القانون.

"العامل سحب طلب استقالة قبل انتهاء المدة المحددة(ستين يوماً)وقبل أن يصدر صك قبول استقالته وفي هذه الحالة يعتبر طلب الاستقالة ملغى[1]"وقد أكد القضاء الإداري السوري هذا الحق "عودة العامل عن طلب الاستقالة قبل صدور قرار بقبولها يوجب إلغاء القرار القاضي بقبولها[2]"

1 قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام /2004/ راجع المادة /134/ منه

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 530/طعن 197/لسنة 1992 – مجموعة المبادئ القانونية لعام 1992–ص236

المبحث الثاني

التنازل دعوة للإدارة لسحب قراراتها

اعترف مجلس الدولة الفرنسي بشرعية السحب في قرار التعيين بناءً على تنازل صاحب الشأن عن حقوقه[1]، لأن المستفيد من القرار وحده الذي يملك التنازل عن حقه وبالتالي دعوة للإدارة إلى أن تمارس دورها في سحب القرار الاداري[2] فقرارات التعيين التي صدرت سليمة وصحيحة ،ورفض أصحاب المصلحة قبول التعيين،وممارسة أعمال الوظيفة،فان الوسيلة القانونية لإنهائها تكون عن طريق السحب[3]،والتنازل هو تصرف قانوني بمقتضاه يتخلى شخص عن حق تولد له بمقتضى القرارات وذلك بإرادته المنفردة ويؤدي ذلك إلى التأثير في وجود القرار ذاته،وتتدخل الإدارة لإثبات التنازل وإنهاء القرار بأثر رجعي[4]،ولكن السؤال المطروح ما هي الأسباب العملية والقانونية التي تبرر اعتماد وسيلة السحب عما عداه من الوسائل القانونية الأخرى في إنهاء المركز القانوني الذي تنازل صاحب المصلحة عنه وما هي الوسيلة الحديثة التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي؟ وكيف نستطيع المواءمة بين فكرة التنازل وشروط السحب؟ هذا ما سوف نعالجه في المطلبين التاليين:**المطلب الأول:**أسباب اعتماد وسيلة السحب

المطلب الثاني : تصويب القرارات الإدارية

---

1 C.E /19/nov/1954-Casanova_Rec P725

2 C.E /1/3/1974 Cozette_R. D.P -1975 P507

3 د.حسني درويش عبد الحميد _رسالته _مرجع سابق_ص196

4 د.حسني درويش عبد الحميد _رسالته _مرجع سابق_ص196

المطلب الأول _ أسباب اعتماد وسيلة السحب:

بشكل عام إن السحب في القرار الإداري يجد أساسه في احترام مبدأ الشرعية[1]، والذي يهدف إلى إنهاء القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره. ذلك إن الحكمة من السحب في القرار الإداري تنطوي على إزالة خطأ وقعت فيه الإدارة ،أما إذا كان القرار سليماً فلا يجوز للإدارة سحبه أو إلغاؤه.ولكن عندما يصدر القرار بشكل سليم،ويرفض من وجه إليه القرار،أو الاستفادة مما يتضمنه من مزية ،أو يُعلن صراحة تنازله عن الحقوق التي كان من المفروض أن يتمتع بها،فان الإدارة وبناء على هذه الرغبة تقوم بإصدار قرار الرجوع في القرار الأول بالرغم من سلامته[2]،ويرى الفقه الفرنسي إن سحب القرار الفردي السليم والمنشئ للحقوق لا يجري إلا بناءً على طلب الشخص الذي نشأت هذه الحقوق لصالحه حيث تقوم السلطة المختصة بهذا السحب[3]،ويعلل الدكتور حسني درويش عبد الحميد في رسالته تفضيل وسيلة السحب عن ما عداه من الوسائل القانونية الأخرى فيقول:فيما يتعلق بوسيلة الإلغاء وما تحدثه من آثار بالنسبة للمستقبل فهي:

أولاً:لا تتناسب وفكرة التنازل عن الحقوق والمزايا التي تولدت عن القرار فهذا السبيل يتلاءم مع اللوائح التي صدرت في ظل ظروف واقعية أو قانونية معينة. ثم حدث تغيير في الظروف أو طرأت ظروف أخرى جديدة تتعارض مع الظروف التي صدرت اللائحة على أساسها وغدت غير مشروعة، مما يستوجب تدخل الإدارة بإلغاء أو تعديل اللائحة بالنسبة للمستقبل مع ترك آثارها قائمة في الماضي .

---

1 G. Yannakopoulos_la nation de droit acquis ……_op_cit_P423

2د. رحيم سليمان الكبيسى_رسالته _مرجع سابق_ص 233

3 Odent-contentieux Administratif- op-cit-p1120

ثانياً: إن الإلغاء لا يتفق وطبيعة القرار ذاته،فالثابت أن الإلغاء ينصب بصفة أساسية على القرارات التنظيمية ، أما في حالتنا هذه ، فان الآثار تتولد من قرار فردي ، وبالتالي فلا تتوافق طبيعة الإلغاء مع فكرة التنازل.

ثالثاً وأخيراً:أن معظم تطبيقات القضاء الفرنسي أو المصري في شأن التنازل مقصورة على قرارات التعيين أو الترقية في الوظيفة العامة ، وهي تتم بقرارات فردية ، وإعمال طريق الإلغاء على حالتنا هذه ،يفترض أن اللائحة ظلت سارية فترة من الزمن طالت أم قصرت وطبقت تطبيقاً فرديا واتجهت نية الإدارة إلى إزالة آثارها بالنسبة للمستقبل،ولكن في حالتنا هذه فإن الفرد يرفض التعيين بداءةً، فبصدور قرار التعيين يتولد للفرد مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً من قبل،وإنهاء هذا المركز لا يكون إلا بسحبه بأثر رجعي منذ نشأته[1]،وقد أخذ القضاء الإداري المصري بوجهة النظر هذه بقوله:إن سحب قرار تعيين المدعي هو إعدام القرار بأثر رجعي،وبإعدام هذا القرار تُعد صلته بوظيفته منقطعة،ويُعد في حكم من لم يصدر قرار بتعيينه[2] ،ومن جانب القضاء الإداري السوري نجد أنه أخذ بالتنازل الضمني عن القرار ، وأقر بفكرة السحب في هذه الحالة ، ومن أحكامه "إن الإدارة قد استجابت لطلب صاحب الشأن وأصدرت قراراً جديداً يتضمن إلغاء القرار المتنازع بشأنه مما يجعل النزاع موضوع الدعوى الأساسية منقضياً ويغدو الحكم المطعون فيه مستوجباً الإلغاء وان الخصومة حول القرار المشكو منه في القرار أصبحت منتهية بسحب القرار من قبل اللجنة الإدارية[3]، أمام هذه

---

1 د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته _مرجع سابق_ص221–222

2 المحكمة الإدارية العليا المصرية ق 1259 ل7 جلسة 2/23/ 1965مجموعة أبو شادي _الجزء الأول _ص 373

3حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 199/طعن12/ لسنة1971_مجموعة المبادئ القانونية لسنة1971 ص138

الاعتبارات نجد أن القضاء والفقه قد استقر على اعتبار السحب هي الوسيلة القانونية لإنهاء القرارات الإدارية التي تنازل أصحابها عنها.إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يمض بالشوط إلى نهايته ، باعتبار السحب هو الوسيلة القانونية لإنهاء القرارات الفردية التي تنازل أصحاب الشأن فيها عن الحقوق والمزايا التي تولدت لهم،لكنه تبنى أخيراً في أحكامه الحديثة وسيلة أخرى بديلة ألا وهي التصويب[1]، وهذا ما سوف نعالجه في المطلب التالي .

المطلب الثاني _ تصويب القرارات الإدارية:

من المعلوم، إن التصويب ، يتناول الأخطاء المادية ،ومن المقرر أن تصويب الخطأ المادي إجراء إداري صحيح لتقويم القراروضعه في موضعه الصحيح ولذا استقر القضاء الإداري الفرنسي على صحة هذه التصويبات وذلك بشرط ألا يمتد التصويب إلى التعديل الموضوعي لصلب القرار، وإلا صار الأمر سحباً مخالفا للقانون[2]،على أن جانباً من الفقه الفرنسي ذكر بأن التعديل هو الذي يضع حداً لآثار القرار بالنسبة للمستقبل ،مع حلول نص جديد مكانه لذا يمكن اعتبار تعديل القرار شكل من أشكال الإلغاء ،ويخضع لذات النظام الذي يخضع له[3]، وقد ظهرت أحكام لمجلس الدولة الفرنسي عديدة توضح تصويب القرارات الإدارية،ولعل أهم الأحكام تصويب القرارات الفردية ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد Gazral حيث صدر القرار بتعيين المذكور في وظيفة وكيل قلم ،ونتيجة لسهو وقع في الجريدة الرسمية أن سقط إدراج هذا التعيين ،لذلك فان التصويب الذي نشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية ،لم يكون قصده غير تصحيح هذا السهو

---

1 د. حسني درويش عبد الحميد_رسالته _مرجع سابق _ ص223

2 د. عبد القادر خليل _رسالته _مرجع سابق_ص390

3 J.carbajo_L' application dans le tempe des décision administratives exécutoires- L.G.D.J- Paris-1980 _p186

،ومن ثم فإن تعيين السيد المذكور قد وقع صحيحاً[1]،والتصويب في حالة التنازل عن الحقوق ،ظهر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي في قضية Leclere[2] حيث صدر قرار من المحافظ الإقليمي بتخصيص مسكن للسيدة Henriot للانتفاع به ،وبعد فترة من الزمن بادرت السيدة المذكورة إلى مخاطبة جهة الإدارة في رغبتها في التنازل عن الاستفادة من القرار الصادر في هذا الشأن،وقام المحافظ بتصويب قرار السيدة المذكورة إلى آخرين،وبذلك يكون المحافظ قد تجنب الإجراءات التي سبق اتخاذها في شأن إصدار القرار،وبذلك ابتعد عن إجراءات السحب .

والجدير بالذكر، إن التصويب جائز فقط إذا كان بقصد تصحيح الخطأ المادي وتقويمه إلى معناه الصحيح ،دون أن يمتد إلى تعديل القرار موضوعياً، فسحب القرار الإداري الفردي بواسطة التصويب إذن باطل لان المقصود بالتصويب هو تصحيح الخطأ المادي فحسب[3].

وقد أخذ القضاء الإداري المصري بتصويب الخطأ المادي وعده جائز في كل وقت، حيث قضى "يكون من حق الإدارة رفع هذا الخطأ في أي وقت بما يتفق وتلك الأسس والرجوع فيما تم على خلافها.ولا تثريب عليها في ذلك إذ الخطأ المادي لا يكسب حقاً يحميه القانون[4] "

وهذا ما أخذ به القضاء الإداري السوري بقوله إن الخطأ المادي في الحساب الذي هو مجرد خطأ في الكتابة أو النقل فلا يدل بذاته على إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني ...[5]كما ذكرت إن الأخطاء الجسيمة التي تنجم عن

---

1 C.E 29/5/1921_ Gazral_Rec_P 856

2 C.E 2/3/1966_ Leclere_Rec_P165

3 د.عبد القادر خليل _رسالته _مرجع سابق_ص396

4 حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 1950/4/12 مجموعة السنة الرابعة ص 557

5 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم12/طعن35/1970 مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1970 ص64

تسوية المعاش التقاعدي تنحدر إلى مرتبة الأخطاء المادية وبالتالي يبقى المجال مفتوحاً أمام صاحب العلاقة لطلب إعادة التسوية ولا يخضع رفع مثل هذا الطلب لمهلة المنصوص عليها في المادة 59 من القانون 233 لعام1959[1]،استناداً لما تقدم نستطيع القول بما إن الخطأ المادي تستطيع الإدارة تصحيحه في أي وقت وبتطبيق التصويب في القرارات الإدارية نجدها أقرب في حالتنا هذه حالة تنازل أصحاب المصلحة عن القرارات التي صدرت لمصلحتهم،وبذلك نتجنب إجراءات السحب وما يحكمها من قواعد.والجدير بالذكرأن تصويب القرار يختلف عن تحول القرار، لأن هذا الأخير له شروط خاصة،ولاسيما بطلان القرار الأصلي،وتوافق القرار الباطل مع عناصر تصرف أخر صحيح ،واتجاه الإرادة الافتراضية لقيام التصرف الجديد[2]، ومن المعلوم أنه في حالتنا هذه ينصب التنازل على القرار الإداري الصحيح السليم، بينما التحول يكون في القرار الإداري الباطل الذي هو محل التحول،وليس القرار الإداري الصحيح،فالتحول مقصور أصلا على القرار الباطل.

---

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم31/طعن1973/119 مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1973 ص109

[2] د.رمزي طه الشاعر _تدرج البطلان...–مرجع سابق–ص566

المبحث الثالث

نهاية القرار الإداري بعدم التطبيق

هل يسقط القرار الإداري بعدم التطبيق؟

القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء أن النصوص القانونية والقرارات التنظيمية لا تلغى بعدم التطبيق، ولا تسقط بالإهمال وإن الذي يحدث عملاً،أن الإدارة قد تتراخى في التطبيق خلال فترة طويلة، وذلك بإن تتسامح في عدم التطبيق وأن ما يمكن قبوله في هذا الخصوص هو أن تلك النصوص تبقى قائمة إلى أن تلغى صراحة أو ضمناً.لان عدم تطبيق قرار إداري تنظيمي لا يؤدي إلى زواله[1]، لذلك يجب علينا بدايةً أن نميز في هذا المجال بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية.

المطلب الأول _ القرارات التنظيمية:

من المسلمات إن إهمال الإدارة في تطبيق لائحة معينة،لا يمكن أن يؤدي بحال من الأحوال إلى سقوطها،بل يكون للإدارة في كل وقت أن تطبقها ولصاحب الشأن أن يطالب الإدارة بتطبيقها إذا ما كانت له مصلحة في ذلك ، ويعد امتناع الإدارة عن هذا التطبيق عملا غير مشروع،يعرض قراراتها الصريحة أو الضمنية بالرفض للإلغاء أمام مجلس الدولة[2]،ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي إن عدم تطبيق العمل الإداري ،مهما طال أمره ،لا يؤدي إلى اعتباره لغواً أو ساقطاً بفعل التسامح ومرور الزمن[3].

---

[1] C.E.avril-1955 lapouge-Rec-p5-cité par Auby -l'Abrogation des actes administratif A.J.D.A 1967-P132 Note n7

[2] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص676

[3] C.E/23/1/1974/Garaud et Roche-Rec-P53

وهذا ما استقر القضاء الإداري المصري[1]،والقضاء الإداري السوري،ومنه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع والذي جاء فيه "إن القرار أو الأمر الإداري لا يفقد وجوده القانوني أو يبطل مفعوله بتراخي الزمن وعدم الاستعمال أو التطبيق،فالقاعدة أن القرار الإداري يظل سارياً وقابلاً للاعتماد والتطبيق ما دام أنه لم يلغَ صراحةً أو ضمناً بتشريع لاحق أو قرار إداري آخر فلا مجال والأمر كذلك من تحديد مدة يقال بعدها أن القرار الإداري الذي لم يطبق بطل مفعوله أو سقط بالتقادم .إلا انه على الرغم من هذه القاعدة فقد تدعو مقتضيات التنظيم الإداري وحسن سير الإدارة العامة إلى لزوم تجديد القرار الإداري بمضي الزمن إما لضرورات مالية تتعلق بالميزانية أو بسبب الموضوع الخاص الذي ينظمه القرار.وتتابع الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رأيها فتقول"والقرار الإداري الذي يصدر بخصوص أعمال التحديد والتحرير في إحدى المناطق العقارية باعتباره يرمي إلى إحاطة ذوي الشأن وأصحاب الحقوق علماً حقيقاً بعزم السلطة على انجاز هذه العمليات كما يترتب عليه مباشرة أعمال قضائية من شأنها تثبيت الحقوق العينية وتعيينها أو نفي وجودها لذلك فإذا أهمل تطبيقه مدة تنوف عن الأربعة وعشرين عاماً لا يستحسن الاعتماد عليه بعد ذلك من أجل مباشرة أعمال التحديد والتحرير في تلك المنطقة بل لا بد من تجديده وإعلام ذوي الشأن وأصحاب الحقوق بهذا التجديد وفق الأصول[2]" صحيح أن هذا الرأي يشير إلى أنه يصعب من حيث المبدأ إلغاء القرار التنظيمي نتيجة

---

[1] راجع حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 1947/11/4"....إذا كانت الجهة الإدارية قد تسامحت في هذا التنفيذ فأرجأته سنة أخرى رحمة بهم ،فليس من شأن هذا التسامح أن يكسبهم حقاً في استغلال محالهم ....."مذكور عند د.سليمان الطماوي _النظرية العامة...–مرجع سابق_ص676

[2] رأي الجمعية العمومية في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم 19 - مجموعة خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لعام 1967- ص123

الإهمال أو الترك[1]، إلا أنه فتح الباب أمام جواز إلغاء القرارات التنظيمية طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، وهذا ما سلم به جانباً من الفقه الفرنسي فعلاً بجواز إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية، واللوائح بعدم الاستعمال،بل يمدون رأيهم إلى جواز ذلك أيضاً بالنسبة لقوانين القانون العام بصفة عامة[2]،ويتفق الدكتور عبد القادر خليل مع هذا المنحى مقرراً جواز إلغاء القرار الإداري التنظيمي بعدم الاستعمال مدة من الزمن،مما تنصرف معه إرادة الإدارة إلى إلغاء ما يتضمنه من قواعد إلغاءً ضمنياً،وذلك طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة ولاشك في أن تقدير الزمن الذي يمضي على اللائحة أو القرار التنظيمي دون استعمال هو من سلطة الإدارة التي يمكنها بحكم وظائفها وإشرافها على المرافق العامة أن تقرر أن المدة التي مرت على قرار تنظيمي معين بحكم طبيعة الأحكام الواردة به دون استعمال يمكن أن تعتبر معه إلغاء للقرار[3].

المطلب الثاني _ القرارات الفردية:

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية هي أيضاً،عدم سقوط القرار الفردي السليم لعدم استعماله،بل يظل هذا القرار سليماً منتجاً لآثاره حتى تنهيه الإدارة بإحدى الطرق[4]،ولكن المستفيد من القرار يتوجب عليه أن يبادر إلى لاستفادة من القرار خلال المهلة الممنوحة له،ففي فرنسا وعلى سبيل المثال حالة تراخيص البناء،حيث المادة(421–32)من قانون التخطيط code de l'urbanismeوالتي أشارت إلى ضرورة الاستفادة من المدة المحددة في القانون، والتي جاء فيها "ينطبق على تراخيص البناء أن يتم البناء خلال

---

[1] د.أحمد إسماعيل–بحثه–مرجع سابق–ص14

[2] Duguit –op-cit-P92

[3] د. عبد القادر خليل_رسالته_مرجع سابق_ص360

[4] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص676

سنتين من تاريخ الإعلان أو صدور التصريح الضمني بالبناء" فإذا لم يقوم المستفيد بالانتفاع من القرار بأي تصرف خلال الفترة القانونية فهذا يؤدي إلى حرمانه من الانتفاع بالقرار[1]، أي أن القرار انقضى لمجرد انتهاء المدة المحددة،والإدارة تسحب القرار لسقوط المدة[2]،فالسقوط يصيب القرارات الإدارية الفردية (مثل رخص البناء_الهدم _رخصة مزاولة مهنة.....)فعدم الانتفاع بهذه القرارات خلال الفترة المحددة يؤدي إلى زوال هذه القرارات،وقد هدف المشرع من ذلك إلى التقليل من حالة عدم الطمأنينة القانونية التي يمكن أن تنتج للغير في إذا ما بقيت هذه الأنواع إلى ما لا نهاية (كحالة تراخيص البناء.....)[3]وفي هذا المعنى يرى الفقه الفرنسي[4] أن السقوط بعدم التطبيق هو صورة من صور الألتغاء القرارات الإدارية الفردية و يجب أن ينص القانون على هذا السقوط، - Péremption *Définition* Manifestation particulière de la caducité et qui, elle aussi, doit être prévue par un texte،لأنه عندما يحدد القانون مدة محددة للمستفيد من القرار فانه يتوجب عليه خلالها الانتفاع بالقرار فإن تهاون المستفيد من القرار خلال المدة المحددة، أدى ذلك إلى زوال القرار بدون أي تدخل من الإدارة[5].

وفي ذات المعنى يقول الدكتور سليمان الطماوي أن مرور المدة الطويلة وغير المعقولة،قد يخول الإدارة حق الاعتراض على تنفيذ القرار الذي أهمل المستفيد في تنفيذه خلال تلك المدة .فإذا صدر مثلاً قرار يخول أحد الأفراد فتح محل في منطقة معينة وأهمل المستفيد في تنفيذه خلال عدة أعوام،فأنه

---

[1]Vincent jean-Yves-op- cit-P108/130-n173

[2] C.E/30/juillet/2003-Min.Équip; transp;log tourisme et mer c/thénault A.J.D.A2004-P47-Précise- Vincent jean-Yves-op- cit-P108/130-n173

[3]vincent jean-Yves-op- cit-p108/130

[4] Vincent jean-Yves-op- citp108/130-n172

5 Vincent jean-Yves-op-cit -P108/130-n172

يكون من حق الإدارة الاعتراض على هذا التنفيذ المتأخر، لا لان القرار قد سقط بعدم الاستعمال،ولكن خوفاً من أن تكون الشروط التي على أساسها صدر القرار الأول قد تغير في خلال هذه المدة الطويلة. وحينئذ يتعين على المستفيد إذا أراد المضي في تنفيذ قراره متأخراً أن يرجع إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول للتأكد من مطابقة القرار للقواعد المشروعية القائمة عند تنفيذه[1]، وهذا ما ذكره القضاء الإداري السوري حيث قضى"لئن كان قرار التعيين أهمل الاستناد إلى المرسوم التشريعي رقم /78/لسنة1947 إلا أن هذا الإهمال ليس من شأنه أن يحجب عن المدعي تطبيق هذا النص التشريعي الذي هو سلطان ملزم غير رهين بإرادة واحد من الطرفين النزاع،وان الخطأ في إسناد القرار الإداري لا يجرد هذا القرار القاضي بالتسريح من شروط صحته ويبقى هذا الإسناد كامناً في النص التشريعي ذاته ومنتجا لكافة مفاعيله[2]،ونرى أن ما ذهب إليه المشرع الفرنسي يفيد الاستقرار للقرارات الإدارية الفردية ، و عدم الاضطراب وحماية لحقوق الغير .

[1] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الادارية_مرجع سابق_ص677–678

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 424/طعن578/لسنة1975–مجموعة المبادئ القانونية لعام1975–ص201

خلاصة الباب الأول:

عرضت فيما سبق لطرق نهاية القرار الإداري، سواءً أكانت لأسباب طبيعية أو لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة،هذه الأسباب التي تؤدي إلى نهاية نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء،وأول هذه الأسباب موضوع تنفيذ القرار الإداري،لان تنفيذ القرار من جانب الإدارة يعني إتمام أخر مراحل تحقيق آثار ذلك القرار، ثم عرضتُ القرارات المتعلقة بشرط فاسخ أو أجل فاسخ،وكيف ينتهي القرار بتحقق الشرط أو الأجل الفاسخ،ثم لنهاية المدة المحددة لسريان القرار،والتي بانتهائها ينتهي نفاذ القرار ويزول من التنظيم القانوني، ،ثم ذكرتُ حالات نهاية نفاذ القرار الإداري بسبب تغير الظروف الواقعية والقانونية،إضافةً للتطورات القضائية والفقهية في هذا الصدد، حيث يأتي دور الإدارة لوضع حداً للآثار القانونية للقرار الإداري نتيجة ظهور هذه الظروف،ولم يفتنِ حال الظروف الاستثنائية والتي عرضتُ بشأنها ما انتهى إليه الفقه والقضاء،كما تطرقتُ لحالة تنازل أصحاب الشأن عن الحقوق التي تولدت لهم من القرار،وكيف يؤدي هذا التنازل إلى نهاية نفاذ القرار الإداري وكيف يتطلب ذلك تدخل الإدارة لإنهاء القرار،ثم ناقشتُ تراخي الإدارة أو إهمالها في تطبيق قراراتها،وكيف يؤدي هذا التراخي إلى نهاية نفاذ القرار الإداري، وإن كان ذلك ضمن شروط محددة،لأنه من المعلوم أن القرارات الإدارية لا تسقط بعدم التطبيق، تلك هي أهم الحالات التي ينتهي فيها القرار الإداري لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة.إلا أن دراسة انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء،لا تكتمل إلا بدراسة الجانب الأخر لطرق زوال القرار الإداري والتي تكون بإرادة الإدارة، وهذا ما سوف ننتقل إلى معالجته في الباب الثاني.

الباب الثاني

زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء ضمن فكرتي السحب والإلغاء

تمهيد:

نتناول في هذا الباب دراسة طرق انقضاء القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة،والذي يكون بإفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة في إنهاء القرار وإزالة آثاره سواء بالنسبة للمستقبل والماضي معاً،أم بالنسبة للمستقبل فقط.

ووسائل الإدارة في هذا الصدد، تتفاوت في أهميتها،وآثارها،وأحكامها فالوسيلة الأولى هي سحب القرار الإداري،والتي تهدف إلى محو القرار الإداري من وقت نشوئه،أي إعدام القرار بأثر رجعي ينسحب إلى الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري المعيب،والذي يتقيد إجراؤهُ طبقاً لأحكام القضاء الإداري الفرنسي بالشهرين التاليين لإعلانه أو نشره، بينما في سورية ومصر ستون يوماً.

والوسيلة الثانية هي الإلغاء الإداري، والذي يهدف إلى إلغاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا شأن القرارات الإدارية التنظيمية،حيث تستخدم الإدارة هذه الوسيلة مستهدفةً فيها، وقف آثار هذه القرارات بالنسبة للمستقبل فحسب، كما يتناول الإلغاء الإداري، من جهة أخرى القرارات الفردية التي لا تولد حقوقا، أو مراكز شخصية للأفراد.

والوسيلة الثالثة هي القرار المضاد، وهو المخرج الذي تمارس السلطة العامة من خلاله إنهاء تصرفها السليم الذي أنشأ حقوقاً للآخرين، والقرار المضاد بوصفه يوقف آثار القرار الأول لا يصدر إلا طبقاً للشروط المقررة في القواعد القانونية التي تنظم إصداره، لأن القرار المضاد، مستقل تماماً عن القرار الأول،وبواسطته تستطيع الإدارة إنهاء أو تعديل المركز القانوني.

ولإيضاح هذه الوسائل نفرد البحث في هذا الباب وفقاً لتفصيل التالي:

الفصل الأول: سحب القرارات الإدارية

الفصل الثاني: الإلغاء الإداري

الفصل الثالث: القرار المضاد

الفصل الأول

سحب القرارات الإدارية

سحب القرار الإداري، فكرة ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي[1]، تستمد أصولها منذ العام الثالث للثورة الفرنسية وإن كانت ترتدي ثوب نظرية الوزير القاضي حينذاك[2]،فسحب القرارات الإدارية ليس كما يظنه البعض أمراً حديثاً[3]، وإنما هو فكرة قديمة، ولكن لم تظهر في ثوبها الجديد، الذي هي عليه الآن، إلا مع مطلع القرن العشرين حيث تلقفها جهابذة فقه القانون العام في فرنسا بالتحليل والـــتأصيل مدة نصف قرن، بوضع شروطها وأحكامها وتفسير الغامض منها[4]،لذا يمكن القول بأن سحب القرارات الإدارية ليس بالأمر الهين أو اليسير بل "هو موضوع شائك يعد من أعقد موضوعات القانون الإداري[5]"أمام هذا الوضع يقودنا التساؤل حول القواعد التي تحكم هذه النظرية، ثم هل يجوز للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة فقط،بحجة وقوع مخالفة قانونية، في حين يحرم عليها سحب قراراتها المشروعة؟ ثم هل هذه القواعد مطلقة أم أنها تخضع لضوابط معينة، وترد عليها بعض الاستثناءات ثم ما هي الآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري؟ ثم كيفية الرقابة على قرار السحب هذا ما سوف نعالجه في هذا الفصل من خلال ما يلي :

المبحث الأول: ماهية سحب القرار الإداري والمبادئ التي تحكمه

المبحث الثاني:أحوال سحب القرارات الإدارية

المبحث الثالث: نتائج سحب القرار الإداري

---

[1] د رحيم سليمان الكبيسى-رسالته-مرجع سابق-ص12

[2] د عبد القادر خليل-نظرية سحب القرار الإداري –مرجع سابق-ص28، yannakpoulos-op-cit-p426

[3] د عبد القادر خليل-مرجع سابق-ص28

[4] د حسني درويش عبد الحميد-رسالته-مرجع سابق-ص282

[5] د ثروت بدوي-تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية-دار النهضة العربية-القاهرة-1968-ص118-119

المبحث الأول

ماهية سحب القرار الإداري

تعبير سحب القرار الإداري، منذ ابتدعه مجلس الدولة الفرنسي أثار مشاكل عديدة،بسبب تعارض المبادئ القانونية التي تحكمه من جهة، وصراع المصالح التي تحميها هذه المبادئ من جهة أخرى،لذلك نبحث هذا الموضوع باستعراض معنى السحب لتحديد ماهية سحب القرار الإداري، كما ورد في كتابات الفقه وأحكام القضاء في مطلب أول،ثم نعرج على أهم المبادئ العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية والتي تختلف بحسب نظرة الفقه لها وإعطاء الأهمية لذلك المبدأ أو غيره في مطلب ثاني.

المطلب الأول _ مفهوم سحب القرار الإداري

قرار السحب- ككل قرار إداري- ولكن اختلف الفقه في وضع تعريف لسحب القرار الإداري، وذلك الاختلاف يرجع إلى اختلاف الزاوية التي ينظر كل منهم إلى موضوع سحب القرار الإداري ، فمنهم من يَقصر معنى السحب على السلطة التي أصدرت القرار المسحوب، بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه، في حين ينظر جانب آخر إلى الطبيعة القانونية للسحب بجانب السلطة مصدرة القرار، يُعرف مجلس الدولة الفرنسي السحب بأنه "عدم إمكانية سحب القرار السليم بأثر رجعي[1]" Le Retrait proprement dit ou rétroactif de l' acte régulier est impossible

ويعرفه الأستاذ yannakpoulos ((بأنه العمل الذي ينهي القرار كلياً أو جزئياً،من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته، وعده كأن لم يكن، وهو بذلك يختلف عن قرار الإلغاء، أو القرار المضاد،فهذا الأخير لا يشير إلا إلى إزالة

[1] C.E/ 23/juillet/1976 Sté ALGéco –A.J.D.A.1977 P380-not Thévénin-

القرار للمستقبل))[1] كما يعرفه جورج فوديل: بأنه إنهاء القرار منذ صدوره ومحو نتائجه المستقبلية والماضية بصورة قانونية.[2]

ومن جانب الفقه الإداري العربي نجد الدكتور سليمان الطماوي يقول نقصد بالسحب الإلغاء بأثر رجعي[3] ،أما الدكتور طعيمة الجرف يعرف السحب بأنه((إنهاء القرارات بالنسبة للمستقبل والماضي معاً،وهو ما يفيد إنهاء جميع آثارها المترتبة عليها من تاريخ صدورها، بحيث تصبح وكأنها لم تصدر أصلاً[4])) في حين نجد الدكتور رمزي الشاعر يؤكد على الأثر الرجعي للسحب فيقول: يقصد بالسحب **Retrait** رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات، بحيث يزول القرار منذ صدوره، ويعد وكأنه لم يوجد إطلاقاً، وهذا بخلاف الإلغاء الذي تلجأ إليه الإدارة **abrogation or revocation** والذي ينهي آثار القرار الإداري الباطل بالنسبة إلى المستقبل فقط[5]. والسحب عند الدكتور عبد القادر خليل: عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته[6]، ويرى الدكتور حسني درويش عبد الحميد السحب بأنه رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون، ويكون السحب بأثر رجعي[7].وكما نجد

---

[1]Yannakpoulos -op- cit P 110. Le retrait est donc un acte pris par l'autorité administrative qui se distingue malgré les confusions de la terminologie adoptée par la doctrine ou la jurisprudence aussi bien de l' acte rétroactif que de l' acte d'abrogation ou de l' acte contraire , ces derniers ne visant que la disparition de l' acte pour l'avenir.

[2] جورج فوديل–القانون الإداري–مرجع سابق– –ص255

[3] د سليمان الطماوي–الوجيز في القانون الإداري–دار الفكر العربي–1967–ص542

[4] د طعيمة الجرف–القانون الإداري– مرجع سابق–ص511

[5] د رمزي الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية– صـــ476

[6] د عبد القادر خليل– رسالته نظرية سحب القرارات الإدارية– مرجع سابق– صـــ 12

[7] د حسني درويش عبد الحميد–رسالته–مرجع سابق–ص295

القضاء الإداري السوري يعرفه بقوله ((إن مفهوم سحب قرار إعادة الموظف إلى الخدمة هو اقتلاع صفته الوظيفية عنه بمفعول رجعي يمتد إلى وقت صدور قرار الإعادة.....[1]،أي أن القرار الساحب ذا الأثر رجعي يعدم القرار المسحوب من يوم صدوره[2]،يتضح لنا مما تقدم،أن كل التعريفات السابقة سواء الفقهية منها والقضائية، تتفق في مضمونها وإن اختلفت في ظاهرها،وبالتالي يمكن أن نستنتج أن السحب هو محو للقرار الإداري،أي إعدام كل الآثار المترتبة على القرار، فيما يتعلق بالماضي، وكذلك التي يمكن أن تترتب في المستقبل،وبالتالي إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه. **وفي رأينا السحب هو وسيلة قانونية تمارسها السلطات الإدارية بهدف إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي بقصد تحقيق مصلحة عامة.**

المطلب الثاني _ المبادئ التي تحكم سحب القرار:

إن عملية سحب القرارات الإدارية موضوع شائك، يُعد من أعقد مشاكل القانون الإداري، وذلك لأننا نجد أنفسنا بصدد مبدأين متعارضين،لا يمكن التوفيق بينهما،إلا إذا ضحينا بأحدهما لحساب الآخر، والمبدآن هما مبدأ المشروعية،ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة[3]،ناهيك عن مبدأ عدم الرجعية الذي يشكل قيداً أساسياً يحد من مساوئ مفاعيل السحب،ويقلل من احتمالات اللجوء إليه[4].وبناءً عليه سوف نعالج هذه المبادئ بشيءٍ من التفصيل.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/9/ طعن/219/ سنة 1974– مجموعة المبادئ 1974– صـــ328

[2] د.عبد الله طلبة –مبادئ القانون الإداري –الجزء الثاني –منشورات جامعة دمشق-1999-2000-ص279

[3] د ثروت بدوي– تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية– مرجع سابق– صـــ 118–119

[4] د يوسف سعد الله الخوري–زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد – مجلة القضاء الإداري في لبنان – العدد الثالث– 1987– 1988– –ص59

الفرع الأول _ مبدأ المشروعية كأساس لسحب القرارات الإدارية:

يقصد بمبدأ المشروعية **le principe de légalité**، ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة بأن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام[1]، فمبدأ المشروعية يعني صفة التطابق مع القانون بمفهومه الواسع، أي التطابق مع النظام القانوني بغض النظر عن مصدر القاعدة العامة، وتطبيق هذا المبدأ على الإدارة ينطوي على تعبير بأن السلطة الإدارية يجب أن تتصرف طبقاً للقانون[2]،يرى العميد دوجى أن الأساس القانوني لممارسة الإدارة حق السحب هو مبدأ الشرعية، فمقتضى هذا المبدأ يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تتقيد بادئ ذي بدء بالقانون، وقد وصل دوجى في دفاعه عن هذا المبدأ درجةً ذهب فيها إلى أن هذا المبدأ ليس له ولا يمكن أن يكون له،ولا يجب أن يكون له أي استثناء[3]، C'est le principe essentiellement protecteur de l'individu; et l' on peut dire qu' il n' a pas; qu' il ne peut pas; qu' il ne doit pas recevoir d'exception.والنتيجة المنطقية لهذا المبدأ أن الإدارة كما يجب عليها أن تتقيد في قراراتها بالقانون، فإن عليها من باب أولى إذا هي خالفته وحادت عنه أن تحترمه، وذلك بأن تسحب القرارات المخالفة للقانون،أي إن الإدارة عليها واجب قانوني هو سحب قراراتها المخالفة للقانون[4]، إلا أن العميد دوجى بإطلاقه لحرية الإدارة في سحب قراراتها، يصطدم بمبدأ الاستقرار الواجب توافره في التعامل بين الإدارة

---

[1] د رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – مرجع سابق– صـ 261

[2] G, vedel et P. Delvolvé- Droit Administratif – 1982- P. 373

[3] Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-tome 111-3 édition-1928– P732

[4] Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-op-cit-p783

والجمهور[1]،حيث يخلص من ذلك دوجى إلى أنه ليس هناك نزاع في أن الإدارة تستطيع في أي وقت ،أن تسحب القرارات المخالفة للقانون ، بل يجب عليها أن توقف المراكز القانونية العامة غير الشخصية، التي نشأت عن عدم المشروعية[2]،كما يرى دوجى أنه لا شك أن إذا كان القرار الشخصي صحيحاً، فلا تملك الإدارة أن تسحبه بإرادتها وحدها، مادام أنها هي التي خلقت ذلك المركز الشخصي مختارة، صحيح أن هذا القرار فردياً،ولكنها تظل مع ذلك مرتبطة به بصفة نهائية، ولا تستطيع التحلل منه بإرادتها[3]،لان مشروعية القرار مع الحقوق المتولدة عنه ستبعد أية إمكانية لسحبه[4]،ويؤكد ((De laubadere Andre))[5] على أن السحب في القرار الإداري المعيب، لا يخضع لاطلاقات الإدارة بل يشكل التزاماً مفروضاً عليها، وهذا السحب هو جزاء لعدم المشروعية يتساوى مع الإلغاء القضائي، ويملك المواطن الحق في مطالبة الإدارة بإجراء هذا السحب، وإذا ما رفضت أمكن إحالة هذا الرفض إلى قاضي تجاوز السلطة وهذا الالتزام مفروض على جهة إصدار القرار، وعلى السلطة الرئاسية كذلك[6].

وفي مصر أكد القضاء الإداري[7]والفقه[8]المصري إن الإدارة ملزمة بإزالة

---

[1] Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-op-cit-p728

[2] Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-op-cit-p783…..

[3] Leon Duguit-op-cit-p783……

[4] P.Delvolvé-L'acte AdministratiF-op-cit-P253

[5] André de laubadére –JEAN-Clayde Venezia-yves Gaudemet-traité de Droit Administratif-tome1-15édition-L.G.D.J-1999-P777-778

[6] C.E 7/10/1960 Min de la Santé C/Lauticer et autre RceP522

[7] حكم محكمة القضاء الإداري تاريخ 1969/6/5– ق ل 19 جلسة 1969/6/5– مجموعة الثلاث سنوات أكتوبر 1966 إلى آخر سبتمبر صـــ748، مذكور عند د حسني درويش عبد الحميد رسالته– صـــ 291 ((إن الإلغاء أو السحب بالنسبة للقرار غير المشروع، هو جزاء لعدم مشروعيته، وأن هذا الجزاء واجب على الإدارة لا مجرد اختصاص اختياري))

[8] د سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– – دار الفكر العربي– الطبعة الرابعة – 1976–صـــ680

القرار غير المشروع وما يترتب عليه من آثار،لأنه من حق الإدارة بل واجب عليها سحب قرارها المشوب بأحد عيوب المشروعية المتمثلة في عدم الاختصاص،أو عدم إتباع الشكل المقرر قانوناً،أو انعدام الأسباب، أو شابه عيب في المحل أو الانحراف بالسلطة[1] ،ومن جانب القضاء الإداري السوري ما قضى به(إذا شاب القرارات الإدارية التي تولد حقاً لفرد من الأفراد وتنشئ مركزاً قانونياً له عند صدورها عيب من عيوب الإبطال فإنه يجوز للإدارة سحبها.....[2]).وفي رأينا يجب على الإدارة إزالة القرار المشوب بعدم المشروعية وتعبير يجوز الوارد في الحكم المشار إليه في غير محله،لأن السحب في القرار الإداري المعيب، يشكل التزاماً مفروضاً على الإدارة .

نخلص من جماع ما تقدم أن الإدارة ملزمة بسحب القرار الإداري إذا ما صدر بصورة غير مشروعة، وعليها العودة دائماً إلى جادة القانون، والالتزام بمبدأ المشروعية، الذي لا يجادل فيه أحد، كما سبق بيانه.

الفرع الثاني _ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

الأصل في فرنسا، ومصر، وسوريا، هو عدم رجعية القرار الإداري إلا إذا أجاز القانون ذلك استثناءً[3]،و قد طبقَ مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عدم

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة_القرارات الإدارية_مرجع سابق_ص301

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 118– طعن 1970/57– مجموعة المبادئ 1970ص 235 راجع كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 96/طعن1977/340 مجموعة المبادئ 1977ص 550

[3] في فرنسا: أسند العميد فيدل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية إلى المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي

La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif

*في مصر: المادة 187 من الدستور المصري لعام 1971 المقابلة للمادة 30 من الدستور السوري لعام 1973 " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يكون لها أثر رجعي ويجوز في غير الأمور الجزائية النص على خلاف ذلك.

الرجعية منذ القرن التاسع عشر[1]،هذا المبدأ طُبق بدايةً على اللوائح فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه" لا تسري اللوائح إلا بالنسبة للمستقبل[2] "، ثم بعد ذلك طُبِقَ المبدأ على كل القرارات الإدارية لائحية،وفردية[3]،ومنذ ذلك الوقت أصبحت قاعدة رجعية القرارات الإدارية، واجبة الاحترام ويمتنع على الإدارة خرقها، سواء أكان قرارها تنظيميا[4]، أم فردياً[5]. فرجعية القرارات الإدارية مرفوضة في الاجتهاد[6]،ويطلق على هذه المخالفة "**عيب الرجعية**" **LE VICE DE Rétroactivité**[7]، وتحريم الرجعية ثابت في كل القرارات،و كل قرار يحمل تاريخاً مسبق للنفاذ، غير مشروع في حدود هذه الرجعية[8]، فمن غير المعقول بالفعل، أن يطبق قرار في زمن لم يكن فيه معروفاً بعد، فالقرار الإداري لا يطبق إلا بالنسبة للمستقبل،وليس له من حيث المبدأ ترتيب علاقات تمت في الماضي[9]، لأن ذلك يخالف الوظيفة الأساسية للحقوق، وهي

---

*ومن تطبيقات القضاء الإداري لهذا الأصل " الرجعية في القرارات الإدارية لا تكون إلا في الحالات التي يجيزها القانون أو تكون تنفيذاً لحكم قضائي" قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 110– 2 / طعن 592 لسنة 1999– سجلات المحكمة الإدارية العليا لسنة 1999– الجزء الثاني

[1] C.yannakopoulos – op-cit-p402

[2] C.E /28/Février/1947/ville lisieux –Rec-P83

[3] مارسو لون _بروسييرفي_جى بريبان _ أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي_مرجع سابق_ص371

[4] C.E/13/5/1950 Hontebyrie- P300

[5] C.E/20/1/1950 Goepfert –P48

[6] C.E, 16 juillet 1953 soc. Des filatures – Rec P 334.

[7] C.E/20/fevr/1952 CAU-Rec-P117

[8] Vincent Jean – Yves – op – cit – P 108/130 n 30

L'interdiction de la rétroactivité est affirmée chaque fois que l'administration entend donner à ses actes un effet remontant à une date antérieur à celle de entrée en vigueur ;déterminée tantôt.

[9] د.عصام نعمة إسماعيل _الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة _مرجع سابق _ص 93

تأمين استقرار الأوضاع الحقوقية، فلا يعاد البحث في أعمال أو مراكز موافقة للتشريع القائم في الزمن الذي نشأت فيه[1].إلا إن غياب الحقوق المكتسبة هو الذي يسمح بالقبول استثناءً بالرجعية[2]،ولتوضيح مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية سوف نبحث في تطبيقات هذا المبدأ ، ثم نناقش مدى إمكانية وجود استثناءات على هذا المبدأ.

أولاً _ تطبيق مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

تطبيق مبدأ عدم الرجعية نجده في القضاء بشكل كبير وفي مجالات متنوعة نذكر على سبيل المثال :في القرارات المتعلقة الضرائب[3] ، وفي الرسوم (التعريفة)[4]،وفي الاقتصاد[5]،وفي المهل[6]، وفي الضبط الإداري البوليس الإداري[7]، وفي العقوبات الجزائية[8]،كذلك نجده في الوظيفة العامة، فيما يتعلق بالعقوبات الإدارية[9]، والقرارات العامة، والقرارات الفردية، المرتبطة بالمرافق العامة[10]،أي مبدأ عدم رجعية القرار الإداري والذي هو عدم انسحاب القرار على الماضي،يمتد ليشمل كل العلاقات المرتبطة بالمرافق العامة،ومبدأ عدم الرجعية يختلف عن السحب الذي يعدم القرار من وقت صدوره بأثر رجعي والذي يكون ممكناً عندما تكون القرارات غير منشئة لحقوق[11]،وقد استعمل مجلس الدولة الفرنسي تعبير حقوق مكتسبة في ما

---

[1] د. عدنان العجلاني – الوجيز في الحقوق الإدارية – الجزء الأول –مطابع دار الفكر بدمشق – 1961 – ص 226.

[2] C.yannakopoulos – op-cit-P405

[3] C.E/9/nov/1992-Cne fort-du Plasne C/ Thouvenenz-Rec P399

[4] C.E /28/février/1947/ville lisieux –Rec-P83

[5] C.E /1/mars/1985-Rieffel-Rec-P65

[6] C.E /9/ février/2001-Sté Westco Trading cie-Rec P52

[7] C.E ASS.21/janv/1949-Joumier –Rec-P28

[8] CASS/Crim,15/mai/1957/PITAVAL:GAZ PAL 1957-2-P126

[9] C.E SECT /11/dec/1987-sci rudel- Rec –P406

[10] Vincent Jean – Yves – op – cit – P 108/130 n33

[11] GEORGES DUPUIS –op-cit-P456

خص الأنظمة، وهي تعني إمكانية الإبقاء للمستقبل على الحقوق التي اكتسبت في الماضي، وهي ليست إلا وجه آخر لتعبير عدم الرجعية ، فإذا كانت الإدارة غير مطالبة بالإبقاء على الأنظمة، ولكنها ملزمة وفقاً لمبدأ عدم الرجعية، بعدم المساس بما تم في الماضي[1]،وهكذا نجد إن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري هو عدم سريانه على ما تم قبل بدء نفاذه، وهو تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة، وتاريخ الشهر بالنسبة للأشخاص المخاطبين به، وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات ولعدم المساس بالحقوق المكتسبة، ومنعاً من اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه[2]، هذا المبدأ إنما يشكل قيداً أساسياً هاماً على مفاعيل السحب،ويقلل من احتمالات اللجوء إليه،لأن مبدأ عدم الرجعية يتنافى كلياً مع طبيعة السحب[3]، وتأسيساً على ذلك لا يجوز سحب قرار إداري متى ولد حقاً مكتسباً للغير،لأن القرار الساحب إذ يزيل القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير،ويعد ذا أثر رجعي على الماضي ،وهو ما لا يجوز احتراماً للحقوق المكتسبة[4]،من هنا يظهر أساس مبدأ عدم الرجعية في الرقابة على شرعية قرار السحب[5].

ثانياً _ الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

المسلم به في الفقه الفرنسي إن قاعدة عدم رجعية القرارات هي قاعدة آمرة وفي حالة الشك يجب على القاضي إن يرجح عدم الرجعية لان جزاء الرجعية هو البطلان[6]، إلا أن الالتزام بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

---

[1] د. عصام نعمه إسماعيل–الإلغاء الإجباري .....– مرجع سابق–ص92

[2] د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري– مرجع سابق – ص 454.

[3] د.يوسف سعد الله الخوري_بحثه _مرجع سابق_ص59

[4] د. طعيمة الجرف_القانون الإداري _مرجع سابق _ص496

[5] C.yannakopoulos – op-cit-p431

Le principe de la non-rétroactivité ; fondement apparent du contrôle de la légalité de l'acte de retrait.

[6] د.سليمان الطماوي –النظرية العامة للقرارات الإدارية _مرجع سابق _ص564–565

ليس مطلقاً، فهناك عدة استثناءات لهذا المبدأ، في الحالات الآتية:

1_حالة إعمال الرجعية بإرادة المشرعintervention du législateur

يحدد المشرع حالات لرجعية القرار الإداري[1]، فإذا نص القانون على إباحة الرجعية صراحةً أو ضمناً، فتستطيع الإدارة في هذه الحالة إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي بحق إصدار قرارات معينة بأثر رجعي[2]. وقد أكد مجلس الدولة المصري[3] ذلك، بقوله" لا تسري أحكام القرارات الإدارية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثر في ما وقع قبله إلا في حالتين الأولى أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي....." وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السوري"يشترط في القرارات الإدارية أن تكون حالة ومباشرة ما لم يكن ثمة نص بالقانون يخول الإدارة تضمينها مفعولاً رجعياً[4]، كما يستطيع المشرع أن يخول الإدارة إصدار قرارات تسري بأثر رجعي، بشرط تحديده تاريخ معين في القانون[5]، فالقرارات التي تصدر من هيئة إدارية خولها القانون سلطة إصدار قرارات تسري خلال فترة معينة،فإذا لم يلزم المشرع تلك السلطة بضرورة إصدار تلك القرارات قبل بداية الفترة المحددة، فإن صدورها في تاريخ لاحق، خلال تلك الفترة، لا يجعلها باطلة، بل تسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها، فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً[6]،اذاً نستطيع القول أن إعمال الرجعية يكون بناءً على نص القانون

---

[1] Vincent jean-yves-op-cit-p108/130n39

[2] C.E /6/2/1959- Mourgeon –Rec P51 وأيضاً C.E 25/6/1954 société foreston P300

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 976 السنة 40ق بجلسة 1995/4/15 مذكور عند د.سليمان الطماوي –النظرية العامة..–مرجع سابق–ص572

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 9لسنة1963–مجموعة 1960/1964–ص84

[5] Vincent jean-yves-op-cit-p108/130/n40

[6] د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – مرجع سابق – ص 529.

والإجازة التشريعية،وهذه الرجعية قد تكون صريحة" claire"وقد تكون ضمنية "implicite"[1]

2_حالات إعمال الرجعية خارج إرادة المشرع en dehors de l'intervention du législateur

تتحقق الرجعية في هذه الحالات للاعتبارات عملية تتطلبها العملية الإدارية وطبيعة هذه القرارات تقتضي إعمال الرجعية ،وما الرجعية في الحقيقة إلا رجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية.

أ- القرارات المؤكدة: حيث ينحصر دور هذه القرارات،في تأكيد مركز قانوني قائم من قبل فهي تدخل ضمن فئة القرارات الكاشفة التي لا تحدث تغيراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة[2]،والرجعية في هذه القرارات معترف بها[3]،لأن القرار المؤكد لا يضيف شيئاً إلى الوضع القانوني، الذي تخلف عن القرار الأول، ومن ثم فان القرار المؤكد ينطوي على رجعية ظاهرية[4].

ب-إذا صدر القرار استخلاصاً للنتائج القانونية لحكم الإلغاء، فإلغاء القرار الإداري من قبل القضاء، يعني إعدام القرار، وعده كأنه لم يصدر، وبالتالي تلتزم الإدارة بكل ما يقتضيه الحكم، ومنها إصدار قرارات إدارية ذات أثر رجعي تنفيذاً لحكم الإلغاء.[5]

ت- إذا طعن بقرار إداري بطريق دعوى الإلغاء، يجوز للإدارة تعديل القرار المذكور لتجعله موافقاً للقانون وأن تعطي هذا التعديل مفعولاً رجعياً[6].

---

[1]Vincent jean-yves-op-cit-p108/130/

[2] د.عصام نعمة إسماعيل-الطبيعة القانونية للقرار الإداري-مرجع سابق-ص424

[3]Vincent jean-yves-op-cit-p108/130/n44

[4] د. سليمان الطماوي-النظرية العامة للقرارات الإدارية -مرجع سابق-ص588-589

[5] C.E, 27/5/1949 – veron Reville Rec P246

[6]C.E /6/2/1951 – limousine – Rec 562

ث- إذا كان القرار يقضي بسحب قرار إداري سابق غير سليم[1]

ج- القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً[2]، وتعد من هذا القبيل:

-القرارات التي تصدر بأثر رجعي نظراً لتعارض مبدأ عدم رجعية مع مقتضيات سير المرافق العامة، يُهمل المبدأ وينفذ القرار بأثر رجعي[3].

-رجعية قرارات تعيين بعض الموظفين،إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل[4]،على أن هذه الحالة الأخيرة لا يقرها القانون الأساسي للعاملين في الدولة[5]، إذا هو ينص على أن حق العامل في الأجر لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يسبق تاريخ قرار التعيين، ومن تطبيقات قضائنا الإداري ((تسوية وضع العامل .....في الدولة لا تريد بأثرها إلى تاريخ مباشرته العمل))[6]وفي رأينا هنا أنه يجب إعمال الرجعية،ولاسيما في حال تسلم الموظف العمل وقيامه به، لأن الأجر مقابل العمل،مفاد ذلك تدارك التأخر في صدور قرار التعيين، وبالتالي القضاء على مواطن الخلل الإداري ،وإن كان ذلك ينطوي على تعديل في قانون العاملين الأساسي،

---

[1] C.E 3/11/1922- Dame Cashet –Rec P790

[2] د. سليمان الطماوي – مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – الطبعة الثالثة – 1959 – ص 623 ولنفس المؤلف – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 586.

[3] د. زين االعابدين بركات –مبادئ في القانون الإداري – بدون دار نشر – سنة نشر 1975– ص 541.

[4] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 587 ومذكور لديه حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادرة في10 مايو سنة 1953 حيث يقرر".. فمن حقه(الموظف) عدالةً أن يتقاضى الراتب المخصص لوظيفته،وأن تعتبر أقدميته في درجة هذه الوظيفة من وقت تسلم أعمالها، دون أن يضار بسبب تراخي الوزارة في إصدار قرار تعينيه".

[5] راجع المادة (81)فقرة (ب)من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/لعام 2004

[6] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 640–2 /طعن 1884/ 1994 – مجموعة 1994 – ص 278.

هذه هي الحالات التي يجوز فيها إصدار قرارات بأثر رجعي،وهذه الاستثناءات على المبدأ، يبررها أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، من خلق القضاء، والاعتبارات العملية تتطلب وضع حلول طبقاً للمستجدات، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن سير العملية الإدارية وطبيعة الأمور تتطلب إعمال الرجعية[1]

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى– رسالته – مرجع سابق – ص 74.

المبحث الثاني

أحوال سحب القرارات الإدارية

القرار الإداري غير المشروع هو قرار المشوب بأحد العيوب القانونية، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو إساءة استعمال السلطة، أو مخالفة القانون، أو عيب السبب[1]،وبما أن الأصل أن للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة، فإننا نتساءل عن الضوابط و الأحكام التي يخضع لها سحب هذا النوع من القرارات، وهذا ما سوف نحاول تبيانه في هذا المبحث.

المطلب الأول _ ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة:

القاعدة أن القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية،يحق لجهة الإدارة سحبها خلال المدة المقررة للسحب قانوناً، والتي بفواتها دون سحب تتحصن تلك القرارات وتغل يد الإدارة عن المساس بها بالسحب أو الإلغاء[2]،ويرجع حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة إلى فكرة مفادها أن القرار المخالف للقانون، يبقى فترة من الزمن عرضة للطعن فيه والمطالبة بإلغائه قضائياً، لذا فمن المنطقي بل من باب أولى أن يكون لمصدر القرار القدرة على استباق هذا الطعن أو استباق حكم القضاء بالسماح له بتصحيح الخطأ الذي وقع فيه بنفسه عن طريق سحبه لقراره الخاطئ[3]،ولتوضيح ما سبق،نعرض لموقف الفقه والقضاءمن سحب القرارات

---

[1] د. نواف كنعان – القضاء الإداري في الأردن– الطبعة الأولى– من دون ذكر دار النشر – 1999– ص 247– 248.

[2] د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – طبعة ثانية فريدة ومنقحة – 2008– دار أبو المجد الحديثة للطباعة – الهرم ص 398.

[3] د. عبد المنعم محفوظ – القانون الإداري – الكتاب الثاني (النشاط الإداري) – الطبعة الأولى– مكتبة عين شمس– القاهرة 1978 ص 175.

الإدارية غير المشروعة،وميعاد سحبها،وفقاً لآراء الفقهية والأحكام القضائية في هذا الصدد.

الفرع الأول _ موقف الفقه والقضاء من سحب القرارات الإدارية غير المشروعة:

أقر مجلس الدولة الفرنسي بحق الإدارة في الرجوع عن قرارها المعيب، حتى لو ترتب عليه مزية أو حق للآخرين مادام أن هذا القرار قد صدر مخالفاً للقانون بصورة تعرضه للطعن،والإلغاء القضائي[1].ولهذه الغاية ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية سحب القرارات الإدارية،فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dame cachet[2] ((وان كان للوزير بصفة عامة حق إبطال أي قرار إداري منشئ لحقوق ذاتية، من تلقاء نفسه، بسبب أنه مشوب

---

[1] د. هاني علي الطهراوي –قواعد وآثار سحب القرار الإداري – بحث منشور في مجلة الحقوق – العدد الثاني – السنة الثامنة والعشرون 2004 – ص 70.

[2] تتحصل الوقائع من أن السيدة " كاشيه" كانت قد حصلت على تعويض مقداره (121.5 فرنك فرنسي) وذلك من خلال قرار مدير المنطقة التابعة لها، وقد صدر القرار بالاستناد إلى قانون 1918/3/9 الذي ينظم التعويضات عن الخسائر التي يتعرض لها المؤجرون، حيث تنص المادة الثالثة من القانون على أن مدير المنطقة، وبتفويض من الوزير" يحدد مبلغ التعويض في خلال شهرين من تقديم الطلب إليه، ويجب أن يعلن قرار المدير هذا في خلال خمسة عشر يوماً، إلى صاحب الشأن، الذي يستطيع بدوره التظلم لدى الوزير من قرار المدير، وعلى الوزير أن يبت في الموضوع في خلال شهر، ويمكن الطعن قضائياً في قرار الوزير، والسيدة كاشيه والتي كانت تملك مسكناً وحديقة بقول،مؤجرة لأحد الفلاحين الذي حصل بدوره على إعفاء دفع الإيجار ،تقدمت السيدة بطلب إلى مدير المنطقة الذي منحها بتاريخ 1920/11/30 تعويضاً يتناسب مع الخسارة التي تعرضت لها من إيجار المسكن،أما الحديقة فقد اعتبرت أملاك ريفيه وبالتالي لا ينطبق القانون المذكور.فتقدمت السيدة كاشيه بتظلم لدى وزير المالية في خلال الخمسة عشر يوما المحددة،وذلك بهدف الحصول على تعويض كامل للخسارة التي تعرضت لها.إلا إن الوزير لم يرفض إعطاءها الزيادة فقط،بل رجع في قرار المدير،باعتباره غير مشروع،وأمر باسترجاع التعويض المعطى للسيدة كاشيه وقرار السحب الذي أصدره الوزير كان موضع طعن أمام مجلس الدولة الفرنسي .

بعيب يقتضى الإلغاء القضائي،إلا أنه لا يملك هذا الإبطال إلا إذا كان الأجل المحدد للطعن القضائي لم ينته بعد، أما إذا كان الأجل قد انتهى، وكانت الدعوى قد رفعت، فيجوز للوزير أن يبطل من تلقاء نفسه القرار المطعون فيه طالما أن المجلس لم يقضِ بعد في القرار المطعون فيه، وذلك فيما يتعلق بموضوع الطعن، وبقصد الإصلاح، ولكن ليس له ذلك إلا في حدود ما طلب الطالب إلغاؤه، دون المساس بالحقوق التي اكتسبت فعلاً في جزء القرار الذي لم يطعن فيه، ولم تبطله الإدارة في الأجل المحدد[1]،وقد سبق صدور هذا الحكم تقديم مذكرة من مفوض الحكومة "Rivet"[2]والتي أشار فيها إلى أن مشكلة سحب القرارات الإدارية،تكمن في محاولة المواءمة بين مبدأين ضروريين للحياة القانونية،وهما ضرورة إعطاء الإدارة الحق في سحب القرارات الإدارية التي تراهاغيرمشروعة،وضرورة توفير الضمانات المعطاة للأفراد من خلال القرارات التي أنشأت لهم حقوقا،ولتحقيق الموازنة بين المبدأين المشار إليهما فإن جهة إصدار القرار ،أو سلطتها الرئاسية تستطيع سحب القرار الإداري المعيب،خلال الميعاد المعطى لأصحاب الشأن،لاختصام القرار،أو قبل أن يقضي القاضي في الموضوع إذا ما طعن في القرار،وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه المذكرة وضمنها حكمه السابق الإشارة إليه، وعلى ضوء ما انتهى مجلس الدولة الفرنسي،نجد أنه قيد سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة بالقيود التالية[3]:

1- أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة من تلقاء نفسها،لا تثريب

---

[1] C.E / 3/nov/1922 Dame Cachet Rec P790

مارسو لون _بروسييرفي_جى بريبان –أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي–مجموعة القانون العام– ترجمة د. أحمد يسري–مرجع سابق– ص 209.

[2] مارسو لون _بروسييرفي_جى بريبان –أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي–مجموعة القانون العام– حيث أشار إلى تقرير ريفيه–مرجع سابق_ص209 وما بعدها

[3] د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته مرجع سابق – ص362.

عليها إن هي رجعت إلى جادة الصواب، وتتقيد سلطة الإدارة في هذا الشأن بمواعيد الطعن القضائي، فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء[1]

2- استقرار المراكز والأوضاع فلا تظل معلقة إلى مالا نهاية[2].

3- طرح فكرة الرجوع في القرار الإداري قياساً على ميعاد الطعن القضائي- شهران في القانون الفرنسي_ حتى إذا ما انقضت هذه المدة امتنع على الإدارة ممارسة حقها في الرجوع، إلا إذا طعن في القرار قضائياً فيمتد هذا الميعاد إلى أن يحكم القضاء في الموضوع، ولكن حرية الإدارة في هذه الحالة محددة بالطلبات المطروحة في الدعوى[3]،وهكذا حدد مجلس الدولة الفرنسي بهذا الحكم شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، بحيث يمكن القول أن حكم السيدة كاشيه وضع حجر الزاوية لسحب الإدارة قراراتها غير المشروعة،حيث أضحت من المبادئ العامة الثابتة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وبذلك تمكن مجلس الدولة الفرنسي من التوفيق بين اعتبارين متضادين احترام القانون بسحب القرارات المخالفة لأحكامه،واستقرار الأوضاع القانونية والحقوق المكتسبة التي تترتب على تلك القرارات بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي.

وبالنظر إلى ما جرى عليه مجلسا الدولة المصري والسوري، نجد أن كلاهما استقر على تطلب ميعاد محدد لتصحيح الإدارة الخطأ الذي شاب قراراتها، وبالتالي تقييد حرية الإدارة بالرجوع في القرار المعيب خلال فترة الطعن القضائي.وعلى غرار ما انتهجه المشرع الفرنسي بتحديد مدة الطعن القضائي

---

[1] د. حسني درويش عبد الحميد- نهاية القرار الإداري – مرجع سابق – ص362.

[2] د. عبد القادر خليل – رسالته – مرجع سابق – ص 448.

[3] د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته – مرجع سابق – ص 335

(شهران في القانون الفرنسي)فإننا نجد المشرعان المصري[1] والسوري[2] ، قد حددا مدة إلغاء القرارات الإدارية المعيبة قضائياً بستين يوماً، إذ عدَّ المشرع هذا الميعاد فترة معقولة وكافية، يكتسب القرار الإداري بعد انقضائها حصانة، تحميه من الإلغاء والسحب أيضاً، ويعود ذلك لسببين:

أولهما: أن القرار قد يصدر ضاراً بأحد الأشخاص فيكون له خلال هذه الفترة حق الطعن فيه.

وثانيهما: أن المشرع عدَّ انقضاء هذه المدة،مبرراً كافياً لاستقرار المراكز القانونية والحقوق المترتبة على هذه القرارات، فأكسبها حصانة ضد الطعن بها قضائياً، ومن ثم ضد سحبها[3].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها((الأصل أن القرارات الإدارية الفردية المخالفة للقانون لا يجوز سحبها بمعرفة الإدارة إلا خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري وخلال نظر الدعوى بطلب إلغائه إن رفعت بمراعاة الإجراءات والمواعيد القانونية، وتكتسب هذه القرارات حصانة تعصمها من السحب والإلغاء بانقضاء ميعاد الطعن فيها بالإلغاء دون الطعن[4].

وبناءً عليه، فالإدارة بسحبها القرار الإداري المعيب، تسمح لنفسها بأن تتصرف كما يفعل القاضي الإداري،فيما لو طعن في القرار المعيب أمامه،

---

[1] مادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

[2] مادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لسنة 1959.

[3] د. سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري– شركة مطابع الطوبجي التجارية–القاهرة 1993– ص 318– 319.

[4] د. عبد الغفار إبراهيم موسى – الموسوعة الشاملة للدفوع أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام النقض – مطابع شتات المحلة الكبرى– 2006– ص 729.

وكأن السحب ليس سوى بديلاً عن الإلغاء القضائي[1].

وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا السورية حيث قضت أن سلطة الإدارة في سحب القرار المعيب تكون مادام القرار مهدداً قضائياً بالإلغاء لتتوخى بذلك إجراءات التقاضي وإذا أوصد الطريق القضائي وجب تحصن القرار في مواجهة الإدارة حتى لا تبقى العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد وأن ذلك مرده إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه القرار من مخالفة للقانون وجوب الاستقرار للأوضاع المترتبة على القرار لذلك لا يجوز للإدارة سحب القرار أو تعديله إلا خلال الستين يوماً المنصوص عليها في المادة (22) من قانون مجلس الدولة، مالم ينحدر به العيب إلى حد الجسامة الذي يجعله معدوماً[2]

وهكذا نجد أن القضاء الإداري أكد على محورين أساسيين: أولهما حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، والثاني وجوب استقرار المراكز القانونية.

الفرع الثاني _ سريان ميعاد السحب:

<u>أولا_ في فرنسا</u>

أشرنا فيما سبق أن القرارات الإدارية المخالفة للقانون،تلتزم الإدارة بإنهائها سواءً بمبادرة منها،أو بناء على طلب أصحاب الشأن،وقضاء مجلس الدولة الفرنسي يشير إلى أن سحب الإدارة للقرارات المعيبة، لا يتم إلا خلال ميعاد الطعن القضائي[3]. حيث يرى جانب من الفقه أن ميعاد السحب يبدأ من تاريخ

---

[1] د. صبيح بشير مسكوني – مبادئ القانون الإداري – المكتبة الوطنية – بنغازي – 1974– ص 638.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/603) في الطعن 1878 لعام 2004– مجموعة المبادئ للأعوام 2001–2002 – 2003–2004 – ص 648.

[3] راجع حكم السيدة "كاشيه" في هذه الرسالة

صدور القرار، فلا يمكن الرجوع في القرارات الإدارية المعيبة إلا خلال الشهرين التاليين لصدورها[1]، بينما يرى آخرون أن ميعاد السحب يبدأ بالسريان بنفس الأسباب التي يبدأ سريان ميعاد الطعن القضائي، ويستند البعض إلى حكم السيدة كاشيه بالقول بهذا التماثل، وبالتالي تكون بداية ميعاد السحب هي نفسها بداية ميعاد الطعن القضائي، حيث يكون الإعلان بداية الميعاد إذا كان القرار فردياً،ويكون النشر بداية الميعاد إذا كان القرار تنظيماً،

وطالما أن القرار الإداري يكتسب عناصر ومقومات وجوده فور توقيعه من قبل السلطة الإدارية المختصة، فهو يدخل حيز التنفيذ منذ إصداره، وطالماأن الحقوق التي تترتب على صدوره تنشأ بمجرد ثبوت توقيعه من قبل المرجع المختص لإصداره،إلا إن ميعاد السحب بالنسبة للقرارات الفردية لا يسري من حيث المبدأ في مواجهتهم إلا من تاريخ علمهم به على وجه قانوني أصولي[2]، ويتحقق ذلك بعلم صاحب الشأن بالنسبة للقرارات الفردية، أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية وأخيراً طريق العلم اليقيني[3] ، إلا إن تطوراً قضائيا تم بموجبه الفصل بين مهلة سحب القرارات غير المشروعة ومهلة الطعن القضائية ،هذا التطور لم يحصل بصورة مفاجئة بل أننا نجد خطواته الأولى[4]،في حكم مجلس الدولة الفرنسي قضية EVE[5]فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية باستبعاد إمكانية سحب القرارات الإدارية الضمنية، لان تلك القرارات لا يمكن أن تكون محلاً لأي نشر،وبالتالي كيف تبدأ مدة

[1]C.E 14/5/1954- Clavel- Dalloz- 1954- P574- Not Marion

[2]André de laubadére –JEAN-Clayde Venezia-yves Gaudemet-traité Droit Administratif-tome1-15édition-L.G.D.J-1999 P 622- No 1315 -1316

[3] A, de laubadere –op cit- P 358

[4] J.Y.VINCENT-OP-CIT-P108/130

[5] C.E/14/NOV/1969-SIEURE-EVE-A.J.D.A-1969 –CHRON-P683

السحب بسريان بسبب عدم الإعلان،وبالتالي الإدارة تستطيع السحب في أي وقت؟ لكن وبهدف تجنب السرية بالنسبة للمستفيدين من القرار ، فان مجلس الدولة الفرنسي قرر في هذا الحكم قبول حل جذري باستبعاد إمكانية سحب القرارات الإدارية الضمنية،لكن قانون رقم (321)تاريخ12نيسان لعام2000 في المادة(23)ثبت القواعد المتعلقة بسحب القرارات الضمنية في إطار القانون العام، حيث ذكر إن السحب ممكنٌ خلال مدة الطعن القضائي، أو خلال مدة المرافعة القضائية، في حال كان الطعن ُرفِعَ ولم يصدر حكم بعد، ويكون السحب خلال مهلة الشهرين و التي تبدأ من تاريخ صدور القرار[1]،إلا إن مجلس الدولة الفرنسي ترك هذا الحل في حكمTernon حيث قضت الجمعية العامة في مجلس الدولة الفرنسي بموجب حكم Ternon بأنه"مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية المخالفة، وخارج حالة قبول طلب المستفيد، فإن الإدارة لا تستطيع سحب قرار فردي صريح منشئ لحق إذا كان غير مشروع، إلا ضمن مهلة الأربعة الأشهر التي تلي صدور القرار"وهذا ما ردده الحكم، L'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droit ;si elle est illégale; que dans le délai de quatre mois suivant la prise de la décision.[2]،تعليقاً على حكمTernon نجد أنه يشكل إسهاماً أساسياً في التطور الحاصل في نظام سحب القرارات غير المشروعة و المنشئة للحقوق. وبحسب هذا الحكم فإن مهلة الأربعة الأشهر لسحب القرار غير المشروع والمنشئ للحق ، تبدأ بالسريان من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ

[1]GEORGES DUPUIS –OP-CIT-P456-457

[2] C.E Ass/26/Octobre/2001-Ternon- Rec 497-concl seners -2002 P 77- Note François séners C.E avis , 27 Juin 2007.

تبليغه[1].كما يمكن أن تمتد مهلة الأربعة أشهر لسحب القرار الإداري إذا كان هذا القرار محلاً لمراجعة إبطال قضائية،في هذه الحالة يعود للإدارة أن تسحب قراراها غير المشروع طيلة فترة المراجعة القضائية[2]،وهكذا نجد أن حكم Ternon كرس الطبيعة الخاصة لسحب القرار فقد قرر بأن مهلة السحب هي مهلة مستقلة،عن مهلة الطعن القضائي ، وأيضاً ما يتعلق بنقطة انطلاق المهلة فقد عدَّهذا الحكم أن المهلة تبدأ السريان من تاريخ اتخاذ القرار وليس من تاريخ تبليغه، فالحل الذي طرحه حكمTernon أكد على استقرار الأوضاع القانونية،وتحقيق التوازن بين الضمانة القانونية وحقوق الافراد.

ثانياً_ في مصر:

بالرغم من أن أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الشأن، لا تسير على وتيرة واحدة، فإن بعض الأحكام أشارت إلى أنه "يبدأ ميعاد سحب القرارات الإدارية في السريان بعلم صاحب الشأن، إذا كان القرار فردياً أو بالنشر إذا كان القرار تنظيماً، كما يبدأ بطريق العلم اليقيني، وعلى ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا[3].وحكمة تحديد ميعاد لسحب القرار غير المشروع أن

---

[1] J.Y. Vincent – Application dans le temps de L' acte administratif –op-cit-108-130

[2]C.E/14/juin/2004-SCI Saint-Lazare-166

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 20/699ق– جلسة 1979/5/20 س 24 مبدأ 113– غير منشور مذكور عند الدكتور حمدي ياسين عكاشه – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– منشأة المعارف بالإسكندرية –1987– ص 932.

*راجع مادة 24من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/لعام 1972"ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به . وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا ويعتبر مضى ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات

هذا القرار رغم عدم مشروعيته، إلا أنه قد يتولد عنه من الآثار ما يمس مصالح بعض الأفراد،لذلك فانه ليس من المصلحة أن تظل تلك الأوضاع والمراكز القانونية معلقة إلى ما لانهاية بحجة عدم مشروعية القرارات التي ولدتها[1]،كل ذلك يبين مدى التقارب والتشابه بين السحب كجزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها، وبين الإلغاء القضائي كجزاء لعدم المشروعية ينطق به القاضي الإداري بناء على طلب أصحاب الشأن من الأفراد[2].

ثالثاً_ في سوريا:

سار مجلس الدولة السوري على نفس النهج حيث أشار في أحكامه إلى أنه:

1- في القرارات التنظيمية العامة التي لا تخص فرداً بذاته وإنما الخطاب فيها موجه إلى العامة. العلم بمثل هذا القرارات بحكم طبائع الأشياء لا يتأتى إلا افتراضاً عن طريق النشر ومن ثم يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها.

2- أما القرارات الفردية فإن الوسيلة الطبيعية لإعلان صاحب الشأن بها هو تبليغها إليه ومن ثم فإن الأصل أن يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ

المختصة بمثابة رفضه . ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة ".

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة_القرارات الادارية _مرجع سابق_ص309

[2] د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – مرجع سابق – ص 463.

تبلغها ولو كانت هذه القرارات مما يجب نشرها حتى تنفذ قانوناً[1].

وفي رأينا ومن خلال استعراض الأحكام القضائية والآراء الفقهية، نجد أنه يجب الأخذ بما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي، من ناحية التفريق بين مهلة السحب ومهلة الطعن القضائي، حيث وضع مجلس الدولة الفرنسي مهلة السحب أربعة أشهر بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة المنشئة للحقوق، ونعتقد أن هذا الحكم يساهم في تقوية دعائم المشروعية، ويحقق التوازن بين الضمانة القانونية والمشروعية الإدارية، إضافةً إلى أن المهلة يجب أن تبدأ بالسريان من تاريخ اتخاذ القرار،وليس من تاريخ تبليغه،لأن الحق المكتسب ينشأ من تاريخ صدور القرار،فمنذُ هذه اللحظة يولد القرار بكامل قوته القانونية، وحتى قبل تبليغه، بحيث تقدر الإدارة مشروعية القرار من تاريخ صدوره، وما أن تتأكد من عدم مشروعية حتى ترجع فيه دون الانتظار لنقله إلى معرفة الآخرين.

الفرع الثالث _ وسائل امتداد ميعاد السحب:

ما دامت مدة السحب – كما رأينا– مرتبطة بميعاد الإلغاء لتجاوز السلطة، كان منطقياً أن يخضع هذا الميعاد لما يطرأ على ميعاد دعوى الإلغاء من

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 44/طعن2/ 1960– مجموعة المبادئ 1960– 1964ص 238.راجع المادة 22 من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 "ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

تغيرات، سواء في ذلك من حيث بدء الميعاد امتداده عن طريق الوقف أو الانقطاع[1]، يمكن إجمال وسائل امتداد ميعاد السحب فيما يلي:

أولاً ــ التظلم الإداري:يقصد بالتظلم الإداري طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون[2]،أضر بمركزه القانوني بهدف أن ترجع الإدارة عن قرارها وتسحبه أوتلغيه[3]،والقاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أن التظلم الإداري سواء أكان إجبارياً، أم اختيارياً، فمن شأنه أن يحتفظ لصاحب المصلحة بميعاد الطعن بالإلغاء، إذا قدم هذا التظلم في الميعاد، ففي حالة التظلم الوجوبي فعلى صاحب المصلحة أن يسلك هذا الطريق[4]، ولا مشاحة في أن حق العامل في التظلم إنما يقابله حق الجهة الإدارية، في إعادة النظر فيه تلقائياً[5]، وبالتالي تستطيع الإدارة ممارسة حريتها في السحب بناء على هذا التظلم[6]، ويفترض أن يكون السحب في هذه الحالة بحدود الطلبات الواردة في لائحة الدعوى، فلا يتعداها إلى ما يتضمنه القرار،من نقاط موضوعات أخرى لم يطلب الطاعن إلغاءها قضائياً[7]،والسلطة التي تملك سلطة البت في التظلم هي الجهة التي يدخل في اختصاصها سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه، فيجب على السلطة المختصة أن تبت في التظلم قبولاً أو رفضاً،

---

[1] د. رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 485.

[2] د.ماجد راغب الحلو _القضاء الإداري _الدار الجامعية_1988_ص241

[3] د.محمد رفعت عبد الوهاب _القضاء الإداري_الكتاب الثاني_منشورات الحلبي الحقوقية_2002 _ص81

[4] د. عمر فؤاد بركات– مبادئ القانون الإداري– شركة رأفت سعيد للطباعة– القاهرة –1985– ص 505 ويشير إلى

M.waline- Droit administratif- paris- 1957- P82

[5] مغادري محمد شاهين – المسائلة التأديبية – عالم الكتب – القاهرة – 1974– ص 377.

[6] C.E 23/10/1970 peenaert- Rec P645

[7] حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية كاشيه سبقت الإشارة إليه.راجع ص في هذه الرسالة

قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، ويعتبر مضي مدة ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفض له، ويظل ميعاد البت في التظلم قائماً إذا اتخذت الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً واضحاً، في سبيل الاستجابة لطلب التظلم ومن المقرر أن قرار رفض التظلم – صراحة يجب أن يكون مسبباً[1].

وهذا ما أكده المشرعان المصري و السوري بشكل صريح في المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري" وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمنزلة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة[2].

نخلص مما تقدم إلى أن التظلم الإداري وسيلة لامتداد ميعاد السحب في القرار الإداري المعيب في كل من فرنسا ومصر وسوريا، حيث يعد التظلم بمثابة حصانة لصالح العامل أرادها المشرع، ورغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى.

---

[1] د. إبراهيم خيري الوكيل – التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي– دار الفكر الجامعي– الإسكندرية 2008– ص 100.

[2] راجع: المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972– المقابلة للمادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959– حيث أورد طائفة من القرارات الإدارية (على سبيل الحصر) يكون التظلم من تلك القرارات أمر وجوبياً باعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء.وهي القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية،أومنح العلاوة–القرارات النهائية الصادرة بإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي–القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ثانياً _ امتداد ميعاد السحب بسبب الطعن القضائي: كأن يرفع صاحب الشأن دعوى لدى القضاء مطالباً بإلغاء القرار، فيجوز لجهة الإدارة سحبه ما دامت الدعوى منظورة أمام المحكمة، أي مادام أنه لم يصدر حكم بها[1].

ثالثاً _ امتداد الميعاد بسبب الظروف الاستثنائية:

هذه الظروف غير الطبيعية تنطوي على قوة قاهرة، تحول دون ممارسة الإدارة لواجباتها، كما تكون القوة القاهرة سبباً يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، فإنها تؤدي إلى إطالة ميعاد الرجوع في القرار[2].

رابعاً _ امتداد ميعاد السحب برفع دعوى التعويض:

ذهب رأي إلى أن ميعاد السحب يمتد طيلة التعويض التي ترفع قبل تمام ميعاد السحب، وأنه إذا رفعت دعوى التعويض بعد تمام ميعاد السحب، فإن الميعاد يحيا من جديد بحيث يعود للإدارة حقها في السحب، وهذا لا يتنافى والاعتبارات التي بررت الأخذ بنظرية السحب، وما تقوم عليه من اعتبارات، أو تستهدفه من غايات[3].

وبعد أن درسنا ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، يطرح السؤال حول أثر انقضاء ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة؟

القاعدة مقررة في شأن القرار المعيب التي لا يصل عيب المشروعية فيه إلى حد الانعدام، فإنه يعد قراراً باطلاً، ويجوز سحبه في خلال مدد الطعن القضائي، فإذا انقضى هذا الميعاد دون سحب أو إلغاء اكتسب القرار حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء[4]، فمجرد انقضاء الميعاد امتنع على الإدارة

---

[1] د. هاني علي الطهراوي – بحثه– مرجع سابق – ص 74.

[2] د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته – مرجع سابق – ص 407.

[3] د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 373– 374.

[4] C.E.F/ 10 /dec /1969. Ministre de l'équipement et du logement C/société belet verlaque-Rec- P 565

مذكور عند د. حسني درويش عبد الحميد رسالته – مرجع سابق– ص 379

الرجوع في القرار بسبب عدم مشروعيته، ويصبح قرارها المعيب كالقرار السليم، ويرتب كافة آثاره[1]، وقد قضى المجلس بأن سحب الإدارة القرار المعيب بعد انقضاء الميعاد ينطوي على تجاوز للسلطة [2]، فإذا انقضت هذه المهلة ولم ترجع الإدارة عن هذا القرار،ولم يكن قد طعن فيه من قبل أحد ضمن المهلة المذكورة، امتنع عليها الرجوع نهائياً، لأنه يكون قد تولد فيه في هذا الحالة حق مكتسب[3]، وطبقاً لهذا فإذا كان القرار الباطل– الذي تحصن بمضي المدة – أساساً لإصدار قرارات إدارية أخرى، فإنه يمكن لجهة الإدارة أن تقوم بإصدارها استناداً إلى ذلك القرار. فقرار الترقية الباطل الذي تصدره جهة الإدارة، يعد أساساً صالحاً لإصدار كافة القرارات الأخرى المتعلقة به متى تحصن بمرور مدد التقاضي ومدد السحب، فيمكن أن يكون هذا القرار الذي أصبغت عليه الحصانة – أساساً لمنح الموظف العلاوات التي تنشأ عن الترقية، كما يمكن أن يكون أساساً لترقية الموظف إلى الدرجة التالية[4].

وقد جرى قضاء محكمتنا الإدارية العليا على الأخذ بهذه القاعدة" إذا شاب القرارات الإدارية التي تولد حقاً لفرد من الأفراد وتنشئ مركزاً قانونياً له عند صدورها عيب من عيوب الإبطال فإنه يجوز للإدارة سحبها خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء أما إذا انقضت هذه المدة دون أن تعمد الإدارة إلى سحب هذه القرارات فإنها تكتسب حصانة بحيث لا يجوز سحبها. أساس ذلك أن مرور مدة الطعن على القرار المعيب وبقاءه نافذاً دون سحبه يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه ويحوله من مجرد حالة واقعية قانونية تولد حقوقاً مشروعة فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب

---

[1] C.E 11/1/1958- loubier- detaille Rec p431

[2] C.E13/11/1984- Tatareau-Rec- P410

"Illégalité de retrait intervenu après l'expiration du délai du recours contentieux"

[3] C.E 19/12 /1952 Delle.Mattei Rec P494

[4] د. رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان – مرجع سابق – ص 493.

المشروعية أو من التقادم المكسب للحق المتمسك بالقرار المعيب[1].

وبناء على ما تقدم، نجد إن انقضاء ميعاد سحب القرار المعيب ينهي فترة الشك التي ترافق القرار بعد صدوره، ويحظر على الإدارة الرجوع فيه، ويغدو القرار المعيب كالقرار المشروع، يرتب كافة الآثار المتولدة عنه، وتلتزم الإدارة بتنفيذه، كما التزامها بتنفيذ القرار السليم.

المطلب الثاني _ حالات سحب القرار الإداري دون التقيد بميعاد:

خروجاً على الأصل العام والذي بموجبه لا يجوز سحب الإدارة لقراراتها بعد مضي الميعاد المقرر للسحب، ورغبة في استقرار المراكز القانونية ولو استندت في نشأتها إلى قرارات معيبة، فإنه من الجائز للإدارة سحب القرار الإداري ولو بعد انقضاء ميعاد السحب[2]

وسوف نبين الحالات التي يجوز فيها للإدارة أن تسحب قراراتها أو تصرفاتها المعيبة، دون التقيد بمدة زمنية محددة.

الفرع الأول _ القرار المعدوم:

إن مسألة وضع تعريف للقرار المعدوم من الصعوبة بمكان، حتى إن الأمر مازال يختلط في الأذهان عند التفرقة بين انعدام القرار وبطلانه، إلا انه يمكن القول بأن القرار المعدوم،هو القرار الذي يتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية،أما القرار الباطل،فهو الذي تكون مخالفته لهذا المبدأ يسيره غير جسيمة[3]،و القرار المعدوم هو القرار الذي بلغ فيه العيب حداً جسيماً يجرده من صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي، لا يتمتع بما تتمتع به الأعمال

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 118– طعن 1970/57– مجموعة المبادئ 1970ص 235

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي– الإسكندرية– 2007– ص 310

[3] د.رمزي طه الشاعر–تدرج البطلان في القرارات الإدارية –مرجع سابق _ص143–203–261–حيث أورد الأستاذ الشاعر آراء الفقهاء والتعليق عليها.

الإدارية من حصانة[1]،وقد أجمع الفقه والاجتهاد الإداري على أنه يكون القرار الإداري عديم الوجود **في الأحوال التالية:**

أولاً _ في فرنسا:

يرى العميد دوجى أن القرار المشوب باغتصاب السلطة معدوماً ،ويعتبر كأنه لم يوجد،فاعتداء رجل الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية،يعتبر تصرفه مجرد واقعة مادية،ولا يتمتع بأية صفة قانونية،وللأفراد أن يعتبروا مثل هذا القرار وكأنه لم يصدر[2]،ويعلق دوجى على ذلك بقوله: في حالة غصب السلطة سنكون أمام قرار معدوم،يمكن إلغاؤه أو سحبه في كل وقت[3]. كذلك الحال عند صدور القرار من شخص لا يتمتع بأية صفة إدارية، تخوله الحق في اتخاذ تصرفات تتصل بالوظيفة الإدارية،إما لعدم تقلده الوظيفة أصلاً،وإما لأن القرار قد صدر في وقت كانت صفته كموظف عام قد زالت عنه لسبب من الأسباب[4]،وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على حالات الانعدام بحكمه الشهير Rosan Girard[5]والمستفاد مما تقدم أن اتجاه الفقه والقضاء الفرنسي، هو أن القرار المنعدم،لا يرتب حقاً ولا يمكن أن يولد أثراً قانونياً مهما طالت مدة بقائه،وبالتالي لايتحصن بفوات مدد الطعن القضائي،ويمكن رفع دعوى إثبات انعدامه في أي وقت،فمن المتفق عليه أن حالات الانعدام التي لا يثور بشأنها خلاف هما حالتان :

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – مرجع سابق –ص 246.

[2]Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-op-cit-p767

3 Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-op-cit-p784

4 د رمزي طه الشاعر_ ترج البطلان في القرارات الإدارية_مرجع سابق_ص173

5 C.E /31/5/1957-Rosan Girard-Rec-P355-361- Gazier حيث ذكر مفوض الحكومة في تقريره أن القرار المعدوم يتحقق في واحدة من ثلاث حالات :حالة الانعدام المادي للقرار–حالة اغتصاب السلطة الإدارية –حالة صدور القرار ممن لا يملك سلطة إصداره،وبالتالي التعدي على اختصاص السلطة المختصة بإصداره

الحالة الأولى:صدور قرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً.
الحالة الثانية:أن يتضمن القرار اعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.
تلك هي أهم الحالات التي أجمع عليها الفقه والقضاء الفرنسي لاعتبار القرار الإداري معدوماً.
ثانياً_ في مصر:يتفق الفقه المصري مع ما انتهى إليه القضاء والفقه الفرنسي،على أن حالات الانعدام، التي لا يثور بشأنها خلاف هما حالتان السابق ذكرهما،حيث يرى جانب من الفقه المصري إن الفارق بين العمل الإداري المنعدم،والعمل الإداري الباطل،مرجعه إلى فكرة الوظيفة الإدارية،والتي يرى فيها أن أول أركان "الوظيفة الإدارية"أن تمارسها "سلطة إدارية"ومن ثم كان اغتصاب السلطة بحالاته المعروفة هو أبرز حالات انعدام القرارات الإدارية[1].ويضاف إلى حالات الانعدام السابقة حالة عدم الوجود المادي للقرار الإداري،وهو أوضح من الحالات السابقة،ويكون في صورتين: صورة توهم رجل الإدارة وجود قرار لم يوجد بعد،كأن تكون السلطة الإدارية لم تفصح قط عن إرادتها ونسب إليها القرار خطأ،أو أن يكون القرار الإداري في مراحل التكوين ولم يتعد الخطوات التمهيدية،والصورة الثانية للانعدام المادي ،أن يصدر قرار إداري مشروع أو غير مشروع،ثم يصدر قرار بسحبه أو إلغائه من السلطة التي تملك ذلك،سواء أكانت تلك الجهة إدارية أو قضائية،فحينئذ يصبح القرار المسحوب أو الملغى أو المحكوم بإلغائه معدوماً[2].في حين يرى جانب آخر، أن القرار المعدوم هو القرار الذي

---

1 د.سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الإدارية_ مرجع سابق_ص427–428حيث ذكر بأنه ليس للإدارة أن تتناول موضوعا لا يملك الفصل فيه إلا المشرع أو القضاء.....

2 د.سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الإدارية_ مرجع سابق_ص428–429

يتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية[1]،لأن القرار المشوب بعيب جسيم يفقد صفته وخصائصه كقرار إداري وينحدر به إلى درجة العمل المادي. كالقرار الصادر من فرد عادي، أو من موظف ليس من صلاحياته أو واجباته الوظيفية إصداره، وكذلك القرار الصادر عن هيئة غير مختصة بإصداره أصلاً، أو عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى[2].

وقد سلم القضاء الإداري المصري بفكرة الانعدام في القرارات الإدارية،حيث أشارت أحكامه إلى الحالات التي تفقد القرار صفته،وتؤدي به إلى الانعدام وهي حالات شبيهة بما سار عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي.إلا أن مجلس الدولة المصري وسع من حالات انعدام القرارات الإدارية،بحيث عدَ القرار الإداري منعدماً، نتيجة لتخلف أي ركن من أركانه[3]،ومن صور القضاء التوسعي،حالة الانعدام نتيجة التفويض الباطل[4]، حالة الانعدام نتيجة لاعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى[5]، حالة الانعدام نتيجة لاختلال ركن المحل أو السبب[6]،حالة الانعدام لفقدان ركن النية في القرار[1]،أو

---

1 د.رمزي طه الشاعر_تدرج البطلان في القرارات الإدارية_مرجع سابق_ص261

2 د. هاني علي الطهراوي – بحثه– مرجع سابق– ص 76، وفي نفس المعنى د. رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان – مرجع سابق –ص 143 إلى ص 203

3 د.عقبة حسن سلطون_وقف تنفيذ القرارات الإدارية _رسالة دكتوراه_جامعة دمشق_2010_ص81

4 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم1691 في 28 يونيه 1964–مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ص1760

5 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في1970/12/16– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة25 ق200 مذكور عند _د.محمد ماهر أبو العينين _دعوى الإلغاء _الكتاب الأول ص319

6 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 24 يوليو سنة 1991 الدعوى رقم 518 لسنة44 ق– والذي قررت فيه أن قرار ترقية المدعى وآخرين إلى الدرجة الثانية اعتباراً من 12 ديسمبر سنة

لغش صاحب الشأن أو تدليسه،وسوف نبحث هذا الانعدام الأخير في الفرع التالي على النحو الذي سوف نفصله.وقد انتقد الدكتور رمزي طه الشاعر هذا التوسع بقوله"فمجلسنا كان متوسعا لدرجة ملحوظة في فكرة الانعدام إلى بعض القرارات الإدارية التي يشوبها عيوب ليست من الجسامة بحيث تعدم القرار[2].

ثالثاً_ في سوريا

سار كلاً من الفقه[3]، والقضاء الإداري السوري، على نفس النهج الذي أخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، إلى تقرير انعدام القرارات الإدارية في الحالات الآنفة الذكر(حالة صدور قرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً.وحالة الاعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية)فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية "متى كان القرار معدوما يعد وكأنه لم يكن فلا تلحقه أي حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه لأنه عدم والعدم لا سبيل لاعتباره قائما مهما طال عليه الزمن[4]،وقد سار مجلس الدولة السوري، على غرار ما فعله مجلس الدولة المصري، بتوسيع حالات انعدام القرارات الإدارية، فمن خلال مراجعة اجتهادات القضاء الإداري السوري وجدناه أخذ بتوسيع حالات الانعدام،فقد عدَ القرار معدوماً في حالة انعدام

– 1977قرار معدوم لورده على غير محله – مذكور عند د. رمزي طه الشاعر_تدرج البطلان في القرارات الإدارية_مرجع سابق_ص196

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية–طعن رقم 830 لسنة 13 ق تاريخ 1971/12/19 ص مذكور عند د.محمد ماهر أبو العينين _دعوى الإلغاء _الكتاب الأول ص 109

2 د.رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الادارية_مرجع سابق_ص204

3 د.عبد الله طلبة_الرقابة القضائية على أعمال الإدارة_منشورات جامعة دمشق _1998–1999_ص262

4 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية –رقم /177/في الطعن/402/لسنة1974– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1974–ص56

ركني السبب والغاية في القرار[1]،وفي حالة كان القرار معيبا بعيب جسيم نتيجة صدوره من سلطة إدارية في حين ينعقد الاختصاص في إصداره لسلطة قضائية[2]،أو في حالة صدوره عن سلطة إدارية دنيا في حين ينعقد الاختصاص بإصداره لسلطة إدارية عليا،أو نتيجة لتخلف أي ركن من أركانه(كعيب الشكل أو مخالفة الإجراءات الأساسية)[3]،أو حالة بطلان التفويض[4].

من خلال ما تقدم نرى اتفاق الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري والسوري على أن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ،يرتب انعدام القرار، ويعتبر كأنه لم يكن،ولا تلحقه أية حصانة،ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه،لأنه عدم،والعدم لا يقوم وساقط،والساقط لا يعود،ويصبح بإمكان الإدارة ،بل واجب عليها سحب القرارات الإدارية المنعدمة من أصلها،ولا يحتاج سحبها إلى أي نص تشريعي أو تنظيمي يجيز

---

1 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية –رقم /748/في الطعن/3869/لسنة1993– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1993–ص593

2 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية –رقم /124/في الطعن/37/لسنة1970– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1970–ص242

3 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية –رقم /3/في الطعن/1/لسنة1960– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1960–1964–ص304– وكذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية –رقم /25/في الطعن/69/لسنة1986–مجموعة المبادئ القانونية لعام 1986–ص60

4 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /320/ تاريخ 1959/6/27 "الاختصاص الذي يتحدد بالقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون ،كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض" وكذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /9طعن 142 /1977–مجموعة المبادئ القانونية 1977 ص164 وكذلك قرار المحكمة الادارية العليا السورية رقم 1978/109/175 مجموعة المبادئ 1978 ص222

ذلك،بل تستطيع الإدارة سحبها في كل حين[1]، وسلطة الإدارة تصبح في وضع ممارسة سلطة مقيدة[2]، ولا يمكن التذرع لأي كان بأي حق مكتسب[3]، لأن القرار المنعدم صفتان خاصتان به، فهو لا يمكن أن ينشئ حقوقاً، ولا أن يصبح نهائياً، ولا يتقيد على خلاف القرارات الإدارية بأي ميعاد للطعن أو للسحب، فيمكن الطعن فيه في أي وقت[4]،وهذا يعني كأنه لم يكن ولا تترتب عليه أي آثار قانونية،كما يمكن لكل ذي مصلحة الطعن به أمام القضاء دون التقيد بشرط المهل[5]،فعندما يتقرر أن قراراً تنظيمياً هو قرار عديم الوجود، فيطال هذا الانعدام القرارات الفردية التي تتخذ بالاستناد إليه، لأنه يكون قد فقد ركنه الشرعي ويتلاشى مفعوله ويفقد شرعيته، ليس فقط بالنسبة للمستقبل وإنما أيضاً بالنسبة للماضي[6].

والخلاصة إن القرارات المعدومة لا أثر لها، وإذا ما نفذت الإدارة هذه القرارات، فإنما تعتدي على الأفراد وحرياتهم، فهي في هذه الحال كالأفراد سواء بسواء، وهذا ما يبرر للأفراد مقاومة هذا الاعتداء[7]،لأن امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية المعدومة، ليس حقاً لهم فحسب، بل هو واجب عليهم أيضاً، باعتبار أن كل فرد في الجماعة ملزم بالعمل على الالتزام

1Georges Dupuis –op-cit-p457

2 د.علي مرهج أيوب _الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق_المجلد الأول _منشورات الحلبي الحقوقية _بيروت _لبنان_1999_ص342

3 Auby_l' abrogation des actes administratif -op-cit-p 131

4 C.E 27nov 1957- Leroy – Rec, P828

5 J.Auby- op-cit P273 ets

6 M.Auby- L'influence du changement de circonstance sur la validité des actes administratifs unilatéraux, R.D. P. 1959 P448.

7 د. برهان خليل زريق – نظرية فعل الغصب الاعتداء المادي في القانون الإداري– المكتبة القانونية – الطبعة الأولى 2004– ص 226.

بالقواعد الدستورية في حدود إمكانيته[1]، ولهذا لم ير مجلس الدولة الفرنسي داعياً لأن يسحب إليه الحماية المستمدة من عدم جواز سحبه بعد مرور مدة معينة ويسمح للإدارة بأن تصحح الوضع غير المشروع بأن تزيل شبهة هذا القرار في كل وقت[2]، كما أن الدعوى ضد القرار المنعدم لا تخضع للتقادم[3]، وإن كانت الإدارة لا تتقيد في سحبه وإلغائه بالقواعد التي تنطبق على القرار غير المشروع حيث يمكن سحبه في أي وقت فإن طلب إلغاء القرار المعدوم أو تقرير بطلانه وإزالة آثاره يسقط الحق فيه وفقاً للقواعد العامة في تقادم الحقوق والالتزامات وهي خمس عشرة سنة[4].وبناءً على ما تقدم **نؤكد على أن إطلاق حرية الإدارة في سحب القرار المعدوم مسألة مفروغ منها،إلا إن التوسع في سحب فكرة الانعدام إلى حالات عديدة، يهدم مبدأ الاستقرار القانوني،ويهدد المراكز والأوضاع الثابتة ،لذلك نرى التضييق في إعمال فكرة التوسع حتى لا تزعزع الثقة بالقرار الإداري،الذي يشكل عمد الحياة القانونية.**

الفرع الثاني_ القرار المشوب بغش أو تدليس:

المقصود بالتصرفات السيئة أو أعمال الغش، هو استعمال طرق احتيالية تحمل الإدارة على إصدار القرار[5]، فإذا ما كان القرار قد صدر نتيجة غش

---

[1] المحامي الأستاذ عبد الهادي عباس – التصرفات والأعمال الإدارية المنفردة ومناط الرقابة القضائية – بحث منشور في مجلة المحامون – العدد الثاني – شباط – 1985– ص 245.

[2] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 717.

[3] د. طعيمة الجرف – نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية – مجلة العلوم الإدارية – السنة الثالثة– العدد الأول– يونيو 1961– ص 76 وما بعدها – ص 83– ص 122 وما بعدها.

[4] د.عليوه مصطفى فتح الباب– القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم – دار النهضة العربية – 1997– ص 327–393.

[5] د. رحيم سليمان الكبيسى– رسالته– مرجع سابق– صـــ547

أو خداع من ذي المصلحة فإنه يكون باطلا[1]، ومن المبادئ المتفق عليها فقهاً وقضاءً ((أن الغش يفسد كل شيء)) لأن التدليس يفسد الرضا ويعيب الإرادة،ومن ثم فإن القرار الذي تصدره السلطة الإدارية إثر خداعها بعد تضليلها يكون غير جدير بالحماية[2]، ذلك أنه إذا كان تمتع القرارات الإدارية المعيبة بالحصانة في حالات معينة أمر تستدعيه الضرورات العملية كما تستدعيه حسن نية المستفيد من القرار الإداري المعيب، فإن مثل هذه الحكمة تنعدم إذا ثبت غش هذا المستفيد وخداعه، وهذه القاعدة يسير عليها مجلس الدولة المصري والفرنسي على السواء[3]،لذا يجوز لها سحبه في أي وقت فهي ليست ملزمة بالتقيد بميعاد معين، لأن ما بني على الغش والتدليس لا يمكن أن يرتب حقوقاً تستحق الرعاية أو المحافظة عليها[4]

ومن أشهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية sarovitch حيث أن المدعو حصل على الجنسية الفرنسية بطريقة معيبة وإجراءات خداعة، ومنها إخفاء حقيقة ماضية وبالنتيجة فإن هذا الغش لا يكسب المذكور حقاً مكتسباً للتجنس بالجنسية الفرنسية، ويكون سحب الإدارة لمرسوم التجنس سليماً، بسبب واقعة الغش التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، فكان من الجائز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد[5]،ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي على إطلاق حرية الإدارة بسحب القرار الصادر بناءً على غش من صاحب الشأن، حيث قضى أن القرار المتخذ بناءً على المعلومات غير الصحيحة المعطاة بمعرفة صاحب الشأن، دليل على سوء نيته، فإذا ما

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق– صـــ718

[2] د. عمر بركات– مبادئ القانون الإداري– مرجع سابق– صـــ509

[3] د. محمد فؤاد عبد الباسط– القانون الإداري– دار الجامعة الجديدة للنشر– الأزاريطة الإسكندرية– بدون سنة النشر– صـــ291–292

[4] د. هاني علي الطهراوي– بحثه– مرجع سابق صـــ87

[5] C.E 12/4/1935- Sarovitch-Rec-P520

أصدرت الإدارة قراراً بناءً على هذه المعلومات فلها الحق في أن ترجع فيه دون ميعاد[1]، ويؤكد الأستاذ YANNAKOPOULOS أن وجود عامل الغش من قبل المستفيد لايمكن أن ينشئ له حقوق ، كما يشير إلى الآراء التي اعتبرت أن القرار المبني على الغش يماثل القرار المعدوم، ولكنه ينتهي إلى الاختلاف الكبير بين المفهومين،من ناحية موضوع كل منهما،فالقرار المبني على غش لا يخضع لشرط المدة في السحب،لتعلق ذلك بمفهوم الأخلاق الإدارية[2]،وينتهي الأستاذ إلى القول أن مثل هذا القرار قطعاً غير منشئ للحقوق مكتسبة.

ومن جانب القضاء الإداري المصري: نجد أنه سلك نفس المسلك الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي فقد قضت المحكمة الإدارية العليا((إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد، هذا الحق غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة، ولا يمكن أن يفيد من غشه طبقاً للقاعدة البريتورية في الفقه أن الغش يفسد كل شيء، فهذه الحالة توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً فتصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات ها الموعد[3].

وفي نفس الاتجاه سار القضاء الإداري السوري:

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا((إن القرارات الإدارية لا تحقق بمضي المدة القانونية إذا كانت مبنية على غش أو تدليس ويجوز للإدارة إذا تبين لها أن القرار الإداري صدر مشوباً أن تقرر الرجوع عنه دون التقيد بالمهلة

---

[1] C.E 10/4/1974- Min de l'agriculture et du développement rural C/ bouys-set, Rec P848

[2] C.yannakopoulos – op-cit -p86-87-N146-

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم/18/14ق– جلسة 1976/6/29– س26 صـــ267 مذكور د0 حمدي ياسين عكاشة– القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– مرجع سابق– صـــ981

القانونية المحددة لسحب القرار الإداري[1]

نخلص مما تقدم،إلى أنه إذا كانت نظرية السحب تستهدف استقرار المعاملات بتحصين القرارات المعيبة بعدة فترة من الزمن[2]، فإذا انتفت هذه العلة انتفى معلولها لأنها تدور مع هذا المعلول وجوداً وعدماً، وهي تنتفي حتماً إذا كان القرار الإداري قد أنشأ مركزاً قانونياً لأحد الأفراد نتيجة لغش أو تدليس صادر منه، إذا ليس ما يستدعى الإبقاء على هذا المركز، ويجوز للإدارة في أي وقت إبطال هذا القرار إدارياً دون التقيد بميعاد،عندما تستبين الغش والتدليس الذي قام بها الشخص[3]، من خلال ما تقدم **نجد اتفاق بين الفقه والقضاء أن واقعة الغش أو الاحتيال ملزمة للإدارة في الرجوع عن قرارها في أي وقت، وان إعلان هذه الواقعة ضرورياً لتكن رادعاً لمن يتصرف بطرق احتيالية.**

الفرع الثالث_ القرار الإداري المعيب الصادر بناء على سلطة مقيدة

تتلخص الفكرة التي جاء بها مجلس الدولة المصري في هذا الصدد والتي لا مقابل لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي – في أن الإدارة إذا مارست اختصاصاً حدده القانون بدرجة لا تترك للإدارة أي حرية في التقدير، فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون دون تقيد بالمدة وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصا تقديرياً، فإنه لا

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /235/ طعن 18/سنة 1983– سجلات المحكمة الإدارية العليا 1983 ج3 وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري السوري بقرارها رقم 245 في القضية رقم 411 لسنة 1971 حيث جاء فيه"الحصول على الجنسية السورية بطريقة الغش والتدليس موجب للتجريد منها –مذكور عند العميد صبحي سلوم –تشريعات الجنسية العربية السورية –مطبعة خالد بن الوليد– الطبعة الأولى 1983 – –ص211

[2] د. سليمان محمد الطماوي– النظرية العامة للقرارات– مرجع سابق– صـــ718

[3] د. عبد القادر خليل– نظرية سحب القرارات الإدارية– مرجع سابق– ص 481

يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة[1]. ومن الأحكام التي رددتها محكمة القضاء الإداري على سبيل المثال" إن مناط التفرقة بين القرارات الإدارية التي تتحصن بفوات مواعيد السحب أو الإلغاء وتلك التي لا تتحصن بفوات المواعيد المذكورة، هي أن القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، تقبل السحب دون التقيد بمواعيد السحب متى كانت معيبة، وتفقد جهة الإدارة سلطتها التقديرية في ملائمة إصدارها على نحو معين، وأن مجرد توافر شروط معينة أو قيام حالة واقعية أو قانونية محددة يوجب عليها إنزال حكم المشرع فتتخذ القرار الذي فرضه عليها، فإذا جاء قرارها مخالفاً لهذه الأحكام المفروضة، وتنبهت إلى ذلك وجب عليها سحبه دون التقيد بمواعيد السحب، وذلك أن مثل هذا القرار الصادر استناداً إلى سلطة مقيدة لا يكتسب حصانة بفوات مواعيد السحب لأنه مجرد تنفيذ الحق... "[2].

ومفاد هذا الحكم أن لجهة الإدارة حق سحب قراراتها الإدارية المخالفة للقانون، في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، متى كانت صادرة في حدود سلطتها المقيدة بنصوص القانون، أما القرارات الإدارية المبينة على سلطة تقديرية فإنها تخضع لمواعيد السحب أو الإلغاء،والملاحظ في هذا الصدد أن القضاء الإداري قد استند إلى ثلاثة مبررات أساسية، وقد تبدو في ظاهرها متعارضة، ولكنها في الحقيقة – وعند إمعان النظر– تصدر عن نوع واحد

---

[1] د. سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – مرجع سابق –ص 547– 548

[2] محكمة القضاء الإداري– الدائرة الاستئنافية – الطعن رقم 174، 188/ 11 ق– جلسة 1978/3/15 – س 11 –وأيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم 6/ 10 ق.س – جلسة 1980/5/14 – س 11 –ومحكمة القضاء الإداري – الدعوى – رقم 1337/ 3ق جلسة 1979/2/27 – س 33 والدائرة الاستئنافية – الطعن رقم 10/32 ق– جلسة 1980/2/6 – س 11 –مذكور عند د. حمدي ياسين عكاشة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – مرجع سابق – ص 1001.

من التفكير[1]،وهذه التبريرات هي:

أولاً: التمييز بين القرارات التي تصدر عن سلطة مقيدة وتلك التي تصدر عن اختصاص تقديري[2]، حيث جعل قاعدة عدم جواز السحب بعد فوات ميعاد الطعن تنطبق فقط على القرارات الصادرة بناء على سلطة تقديرية، أما القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة فأجاز سحبها في أي وقت[3].

ثانياً: إنكار حقيقة القرار الإداري عن القرار المبني على سلطة مقيدة[4]

وقد برر القضاء اتجاه هذا بالحجة التي تنفى عن القرار المبنى على سلطة مقيد، صفة القرار الإداري وجرى على وصف القرار بأنه قرار كاشف أو مقرر، وأحياناً يصفه بأنه مجرد عمل مادي أو تنفيذي، كل ذلك حتى يبرر إخراجه من نطاق تطبيق القيد الزمني[5].

ثالثاً: التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التسوية:

أبرز القضاء الإداري المصري حجة أخرى لإعمال قاعدة السلطة المقيدة في مجال السحب، ومبناها إقامة التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التسوية.

وهذه التفرقة تستند إلى مصدر الحق، فإذا كان الحق مصدره قاعدة تنظيمية عامة، فالدعوى، دعوى تسوية، إما إذا كان الحق مصدره القرار الفردي مباشرة، فالدعوى دعوى الإلغاء، والقرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة تعتبر عنصراً من عناصر دعوى التسوية التي لا تقيد بمواعيد وشرائط

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 729

[2] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 729

[3] د. حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري – مرجع سابق ص 995

[4] د. حسنى درويش – نهاية القرار الإداري – مرجع سابق – ص 420

[5] محكمة القضاء الإداري – مجموعة السنة السادسة قضية رقم 1336 ل5 ق جلسة 1952/4/15 ص 837

دعوى الإلغاء[1].

أما من جانب القضاء الإداري السوري:

ذهب القضاء الإداري السوري ذات المسلك الذي سلكه القضاء الإداري المصري، فقد استندت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى ذلك بقولها "إن القرارات التي تصدر بمقتضى السلطة المقيدة لا يخضع قبول الدعوى بصددها لشرط رفعها ضمن المواعيد المحددة لدعاوى الطعن بالإلغاء طبقاً للمادة (22) من قانون مجلس الدولة ذي الرقم /55/ لعام 1959 وإنما يظل باب الطعن مشروعاً على الرغم من فوات تلك المواعيد طالما أن الطعن يستهدف تطبيق حكم القانون بحسبانه المرجع الأصيل في حسم الجدل الدائر حول صحة القرارات الصادرة تنفيذاً لمضمونه،ولا يزيل عنها انقضاء مواعيد الطعن فيها ما دام أنها قرارات تنفيذية تستظل بالقانون فإذا استبان أنها غير متفقة مع أحكامه أضحى لزاماً إلغاؤها ارتكاناً إلى أحكام القانون نفسه الذي يعلو عليها في التسلسل التشريعي ويبقى القانون هو الأصل المعول عليه دون سواه من تلك القرارات[2]يتضح مما تقدم بأن القضاء الإداري المصري والسوري، يجري على السماح للإدارة بسحب القرارات المعيبة التي تصدر عن سلطة مقيدة، دون تقيد بالمدة وعلى استقرار القرارات المعيبة التي تصدر عن سلطة تقديرية، وذلك إذا انقضت المدة المحددة دون أن تستعمل الإدارة حقها في السحب.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ق 193 ل 16 جلسة 1976/4/4 س 21 ص 121 – مجموعة السنة الحادي والعشرون

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 416/ طعن 1984/134– مجموعة المبادئ 1984 – ص 114 وفي نفس المعنى – راجع قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 187/ رقم الطعن 208/ سنة 1979– سجلات المحكمة الإدارية العليا الجزء الثالث– وكذلك – قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 416/ طعن 134 سنة 1984 – مجموعة المبادئ القانونية التي يصدرها مجلس الدولة 1984– ص 106

وفي رأينا أنه لا يوجد قرار أو عمل إداري تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية كاملة، فالغالبية العظمى من القرارات الإدارية تتجاوز فيها السلطة التقديرية مع السلطة المقيدة في شتى عناصر القرار الإداري، بحيث يستحيل القول بوجود عمل أو قرار إداري يحتوي على سلطة تقديرية مطلقة أو اختصاص مقيد كامل، وبالتالي لا علاقة بين فكرة السلطة التقديرية والسلطة المقيدة واستقرار بعض القرارات الإدارية غير المشروعة، ذلك أن السلطة التقديرية والسلطة المقيدة تتداخلان معاً باستمرار، وفيما يتعلق بفكرة سحب القرارات غير المشروعة فلا أثر فيها للفكرة لأن أساس نظرية السحب هو استقرار الحقوق والمراكز القانونية، وبالتالي فالقرار الذي تغلب على عناصره فكرة التقيد يجب أن يستقر بعد انقضاء مدة الطعن القضائي شأنه في ذلك شأن القرار الذي تغلب على عناصره فكرة حرية التقدير، بل أن أغلب تطبيقات نظرية السحب في القضاء الإداري الفرنسي نجدها أقرب إلى مجال السلطة المقيدة منها إلى مجال السلطة التقديرية.

الفرع الرابع _ سحب التسويات الخاطئة ذات الطابع المالي

أي القرارات المتعلقة بالحقوق المالية كالحقوق التقاعدية أو المعاشات والمرتبات[1]، ومن باكورة أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإطار[2]، قضية مدام لاهوDame le houx استقر فيها على أن الشروط والمواعيد الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطريق الإداري لا ينطبق على استرداد الإدارة للمرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين بغير موجب من القانون أو الخطأ في تفسيره، وأن استرداد مثل هذه المبالغ جائز خلال خمس سنوات من تاريخ صرفها[3].

---

[1] د. هاني علي الطهراوي – بحثه – مرجع سابق – ص 92

[2] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارية في سحب قراراتها – مرجع سابق – ص 597

[3] د. عبد القادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – مرجع سابق ص 470

وقد أشار الفقيه Appleton إلى أن حصول الموظف على راتبه أو على مخصصات إضافية لهذا المرتب، يستند إلى قرار إداري ضمني، يتضمن التصفية النهائية لهذا المرتب أي مجمل الراتب الذي يستحقه الموظف نهاية الشهر وفي حالة حدوث خطأ في دفع هذا المرتب، فإن الإدارة يمكنها المطالبة بالمبلغ المدفوع بصورة غير مشروعة، إلا أن أمر إعادة هذا المبلغ يتضمن السحب في القرار الذي دفع بموجبه المبلغ خطأ[1]، ويرى البعض أن السحب في القرار في هذه المسألة يساوي استرجاع ما دفع دون وجه حق بالاستناد إلى المادة 2277 (من القانون المدني الفرنسي)، بأن ذلك يؤدي إلى إمكانية الرجوع في القرارات المعيبة في كل وقت، إذا ما انطوت مثل هذه القرارات على منح مبالغ مالية[2].

ولقد أشارت محكمة القضاء الإداري المصري إلى هذه الفكرة في أحكامها ومنها" من المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين أن التسوية الخاطئة لا تلحقها حصانة تعصمها من السحب الإداري، أو الإلغاء القضائي بحيث يجوز لجهة الإدارة أن تسحب التسوية الخاطئة دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية، بل إن ذلك واجباً مفروض عليها"[3].

وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها "التسويات الخاطئة لا تكسب حقاً وتملك الإدارة تصحيحها في كل وقت[4].

---

[1] C.E 11/3/1927 Le houx- Rec –Dalloz- P13- not Appleton

[2] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارية في سحب قراراتها – مرجع سابق – ص598 وبعد

[3] حكم محكمة القضاء الإداري – دعوى رقم 174 لسنة 20 ق– جلسة 1980/3/5 مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 317

[4] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 871/طعن2050/ لسنة 1991– مجموعة المبادئ 1991 ص 342 وفي نفس المعنى – قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 881 / طعن 1344 / لسنة 1993 – مجموعة 1993 ص 511

الفرع الخامس _ سحب القرار الذي لم يعلن أو ينشر:

أن ولادة القرار تجعله قابلاً للتنفيذ دون حاجة للانتظار إلى شهره،فالقرار الفردي يعطي حقوقاً لأصحاب العلاقة حتى قبل إعلانه،وبالعكس القرار التنظيمي لا يمكن أن يكسب حقوقاً قبل نشره[1]،والتساؤل هل تستطيع الإدارة سحب القرار غير معلن؟

المبدأ هو أن عدم شهر القرار الإداري لا يؤثر في صحته، لكنه يبقى دون مفعول تجاه الغير[2]، فالقاعدة التي اتبعها مجلس الدولة في شأن القرارات التنظيمية هي إطلاق حرية الإدارة في سحب قرارها طالما أنه لم ينشر، ولم يجد سبيله للتطبيق[3]، أما القرار الفردي ينشئ حقوقاً من تاريخ صدوره، ويمتنع على الإدارة الرجوع فيه من هذا الوقت إذا كان سليماً، وبعد مرور الميعاد إذا كان معيباً، سواء شهر هذا القرار بالوسائل المعروفة أو بقي في أدراج مكاتب الإدارة[4]، وبناء عليه تبرز حقيقتان: **الأولى:** هي أنه يمكن للإدارة أن تبادر إلى تطبيق قرارها غير المعلن بنفسها ولكن دون أن يتناول التطبيق والتنفيذ الغير الذي لا تسري أحكامه بحقه إلا بعد النشر أو الإعلان، **والثانية** هي أن الإدارة مقيدة بقرارها غير المعلن، وذلك لأنه إذا كان لا يمكن لأحد أن يتذرع بجهل القانون (المنشور طبعاً) فإن من باب أولى ليس للإدارة،أن تتذرع إطلاقاً وفي جميع الحالات بمثل هذا الجهل طالما أن القرار، وأن يكون غير منشور صادر عنها[5]' هذه المعطيات قادت إلى طرح

---

[1] Santull-op-cit-P87

[2] د. يوسف سعد الله الخوري– القانون الإداري العام – الجزء الأول –بدون دار النشر الطبعة الثانية – 1998– ص 3511

[3] C.E 29/4/1964 Guade loupe- Rec- P262

يشير الدكتور فوزت فرحات إلى أن القرار غير المنشور أو غير المعلن لا يفقد شرعية، لكن مفاعيله تبقى دون تأثير على الغير.

[4] د. رحيم سليمان الكبيسى– حرية الإدارة في سحب قراراتها – رسالته مرجع سابق– ص 686

[5] د. يوسف سعد الله الخوري – القانون الإداري العام – مرجع سابق – ص 351

سؤالين: الأول عملي والثاني نظري، وهما ما هو الوضع القانوني للقرار بين تنفيذه ونشره؟ وما هو التفسير والشرح الأمثل لهذا النظام المركب[1]؟

بتوقيع القرار يكون هناك سلسلتان من النتائج: في المقام الأول: تستطيع الإدارة القيام بتنفيذ القرار غير المنشور، فعلى سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي يدعو عمال السكك الحديدية للخدمة العسكرية استناداً إلى مرسوم بقي أمره سراً[2]،أي أن الإدارة استطاعت تنفيذ القرار بالرغم من عدم إعلانه أو نشره؟ وفي المقام الثاني: القرار الفردي المنشئ للحقوق منذ توقيعه واجب التنفيذ وبالنتيجة لا يمكن سحب هذا القرار أو التراجع فيه، وقد ثار التساؤل حول متى يدخل القرار الإداري حيز التنفيذ؟ الفريق الأول الذي تبنى " نظرية التوقيع" يقول بأن القرار يدخل حيز التنفيذ منذ توقيعه، أما بالنسبة للفريق الثاني الذي تبنى " نظرية النشر" فيدخل القرار حيز التنفيذ منذ نشره[3] وعلى أي حال، لا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم النشر أو الإعلان لأنها ترتبط بالقرار الإداري و تلتزم به من تاريخ صدوره[4]. وقد حسم قانون العدالة الإدارية الصادر بموجب مرسوم 389 تاريخ 2000/5/4هذا الجدل في المادة 421 الفقرة الأولى "أن لا تسري مهلة الطعن بالقرار الإداري، إلا من تاريخ نشره أوتبليغه"

المطلب الثالث _ سحب القرارات الإدارية المشروعة:

القاعدة المسلم بها هي عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة التي ولدت حقوقاً مكتسبة. والحق المكتسب، من الوجهة الوظيفية هو الحق في

---

[1] Georges Dupuis- Marie Jose Guedon- droit administrative op –cit-p 453

[2] C.E 18/ Juill/ 1913- syndicat national des chemins de fer de France et des colonies. S. 1914 – note M. Hauriou

[3] Georges dupuis – Marie Jose Guedon- op-cit P 453

[4] د. طعيمة الجرف– القانون الإداري –مرجع سابق – ص 493

المحافظة على القرار الذي أنشأ حقاً[1]،وهو ذاك الذي يمنع من إعادة النظر بالقرار سحباً أو إلغاءً أو تعديلاً[2]. والسؤال المطروح في هذا المقام هل هذه القاعدة مطلقة أم يرد عليها استثناءات هذا ما سوف نعالجه في الفرعيين التاليين.

الفرع الأول _ قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة:

بدايةً، القرار المشروع هو الذي لا يكون مشوباً بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه[3]. فإذا صدر القرار الإداري متفقاً وأحكام القانون فالأصل عدم جواز سحبه[4]. ولما كان هناك قرارات إدارية تولد حقوقاً مشروعة للآخرين، فإن قوة المقاومة اللاصقة بهذه الحقوق تقف عقبه في وجه تعديل أو سحب القرارات المذكورة[5] لأن إنهاء هذه القرارات لا يتم إلا عن طريق القرار المضاد الذي يخضع لشروط شكلية وموضوعية مختلفة، أو على الأقل مستقلة عن القرار الأصلي[6]. ذلك أن القرار الساحب فيما لو أبيح سحب القرار الإدارية السليمة سيكون رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير[7]،وفي ذلك إهدار لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[8]، وبالتالي مادام القرار قد صدر سليماً فلا تملك أية سلطة سحبه أو إلغائه[9].

---

[1] C.Yannakopoulos – op.cit. p 11n 13 et P 17 n 20

[2] C.santulli – les droit acquis –op-cit- P 87

[3] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التأديب – دار الثقافة الجامعية – جامعة عين شمس 1996– ص 324

[4] د. هاني علي الطهراوي – بحثه – ص 94

[5] C.Yannakopoulos- op-cit- P28n 49

[6] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها – مرجع سابق – ص 110

[7] د. سيلمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 655

[8] راجع هذا المبدأ في الرسالة ص95

[9] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري – مرجع سابق – ص 324

وأحكام مجلس الدولة الفرنسي مستقرة وثابتة في هذا المجال، حيث قرر المجلس بأن القرار الصادر بتاريخ 1908/12/16 بتعيين السيد PICQUET كعضو باللجنة الإدارية في مكتب المحافظة كان سليماً، وبالتالي يكون السحب فيه بتاريخ 1909/1/16من قبل المحافظ معيباً، وحرياً بالإلغاء[1]،كما يحظر الاجتهاد سحبها وإلا عُد قرار سحبها وإلغائها مشوباً بعيب تجاوز السلطة[2]، وتكون الإدارة بفعلها قد ارتكبت خطأ يرتب مسؤوليتها[3]، وبالتالي يصبح القرار الإداري المتخذ من قبلها باطلاً،وفي بعض الحالات معدوماً[4]،وبهذا الاتجاه أخذ القضاء الإداري المصري[5]،والسوري حيث أورد في حكمه "القرار الذي يصدر سليماً يتحصن بانقضاء المدة المحددة في القانون لسحبه إذا ليس من حق الإدارة أن تمس المركز القانوني الذي تحدد بمقتضاه[6]".

ومن الملاحظ على حكم المحكمة الإدارية العليا السورية أنها تقر بقاعدة عدم جواز سحب القرار الإداري السليم لتعارضه مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإخلاله بالحقوق المكتسبة، وهي بهذا تنسجم مع ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي في هذا المجال وهذا أمر محمود، ولكن ما يثير التساؤل أن القرار السليم يتحصن بانقضاء المدة وهي ستون يوماً ولا يملك

---

[1] C.E 13/1/1911 Picquet Rec-p 13

[2] C.E 19/11/1926 – Monzat Rec- P 1002- C.E 27/avril/1979 filaire Rec- P 168

[3] C.E 21/11/1947- Ingrand – Rec -P 430

[4] د. زين العابدين بركات – مبادئ في القانون الإداري – بدون دار النشر – 1975 – ص 574 راجع حالات الانعدام في هذه الرسالة ص118 وما بعد في هذه الرسالة

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1969/6/21– السنة 14 ص 825 حيث جاء فيه " من المسلمات أن القرار الإداري متى صدر صحيحاً، امتنع سحبه كلية" – مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – مرجع سابق – ص 303

[6] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 29 لسنة 1964 – مجموعة المبادئ 1960 – 1964 ص 233

سحبه، فهل يفهم أنه يجوز سحب القرار السليم خلال ميعاد الطعن به والمحدد في قانون مجلس الدولة السوري وهو ستون يوماً؟!

وفي رأينا، طالما أن القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء تقضي بعدم جواز سحب الإدارة لقرارها المشروع فمن باب أولى أنه لا يجوز سحبه سواء أكان هذا السحب في فترة الطعن أم بعد انقضائها.

يتضح لنا من خلال ما تقدم، أن القرار السليم سواء أكان فردياً، أم تنظيماً لا يمكن الرجوع فيه، بل أن الرجوع فيه ينطوي على قرار معيب، وأساس ذلك ضرورة احترام المبادئ القانونية، سواءً مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أو مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية[1].

الفرع الثاني_ الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة:

إذ كانت القاعدة هي عدم سحب القرارات السليمة[2]، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يرد عليها بعض الاستثناءات، لأسباب وعلل خاصة بكل منها، فقد أجاز القضاء الإداري الخروج عليها وتجاوزها في الحالات التالية[3]:

أولاً _ القرارات الإدارية السليمة التي لم يتولد عنها حق مكتسب:

إن القرار الذي لم يُكسب حقوقاً، بإمكان السلطة الإدارية سحبه بأثر رجعي لعدم الملاءمة، لكن هذا السحب ليس إلزاماً على الإدارة بل خاضعاً لسلطتها التقديرية، فطالما لم تكن هناك حقوقاً متولدة من القرار فإن سحبه لن يضر أحداً،وبالتالي فإن عدم رجعية القرارات الإدارية لن يكون موضع تساؤل لأن هذا المبدأ وضع لحماية حقوق المواطنين، وطالما ليست هناك حقوقاً، فإن هذا يعني أن المبدأ لم يخرق.ويؤكد الفقه الفرنسي هذه القاعدة بإمكانية سحب

---

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها – مرجع سابق – ص 128.

[2] د. رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – مرجع سابق– هامش ص 478

[3] د. هاني علي الطهراوي – بحثه – ص 100

القرار السليم غير المنشئ للحقوق le retrait d'un acte régulier non créateur de droits est possible[1] وبناءً على هذا الأساس جرى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في عدد من أحكامه، كسحب قرار يقضي بإجراء مسابقة،لأن القرار المذكور لم ينشئ حقاً للمرشحين، وكسحب قرار يقضي برفض منح إجازة بشغل الطريق العام، لأن رفض منح الإجازة لا يترتب عليه أي حق للغير[2].وبإجازة سحب قرارات تتضمن عقوبات تأديبية بحق الموظفين[3]، لأن عدم سحب القرارات الإدارية لا يكون إلا في شأن القرارات المنشئة لمراكز قانونية لصالح الغير. والجزاء التأديبي لا ينشئ مركزاً قانونياً لصالح أحد[4]. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن"القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارية سحبها في أي وقت، لان القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعاً أو مركزاً قانونياً لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها، ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف، لم تتعلق به مصلحة لأحد الأفراد كما أنه لم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي، يمتنع عليها بوجوده سحبه إذا رأت عدم مشروعيته، ورأت من المصلحة عدم إقرار ما وقع على الموظف من ظلم إذ ليس بسائغ القول بأن جهة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة توقعت بغير سبب قانوني ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد

---

[1] P.Dlevolvé-op-cit-p254-n650

[2] C.E 27/6/1947 – société duchet- p 283

[3] C.E 27/mai/1923 Goualard, Rec. P520- C.E 19/11/1948- Baffoux-Rec P 435

[4] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري– مرجع سابق – ص 325

بميعاد[1]،ونظراً لأن القرارات التأديبية لا تنشئ – كقاعدة عامة – مزايا أو مراكز قانونية للغير، فإن هذه القرارات يجوز سبحها في أي وقت[2]. ذلك أن سحب هذه القرارات أو إلغاؤها لا يتضمن مساساً بالحقوق المكتسبة[3]. ولا يحبذ الدكتور سليمان الطماوي التوسع في هذا الشأن،حيث يقول رغم تسليمنا بنبل الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر، فإننا لا نجد التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع، لأن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة، والمراكز الشخصية، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل، ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه، فإننا نخشى المحسوبية، بأن يجئ في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معينة، فتحسب مثلاً العقوبات الموقعة على الموظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب جدية تبررها[4].

ثانياً _ القرارات الصادرة بفصل الموظفين:

إن فصل الموظف أو عزله يترتب عليه قطع كل علاقة له بالإدارة، وإذا ما أريد إعادته إلى العمل فلا بد من قرار جديد بالتعيين[5]،إلا أن قضاء مجلس

---

[1] محكمة القضاء الإداري جلسة 1955/4/10 السنة 9 ص 404، وفي نفس المعنى حكمها الصادر بجلسة 1957/2/25 س 11ص 233– مذكور عند د. عبد الغفار موسى– الموسوعة الشاملة للدفوع أمام مجلس الدولة في ضوء أحكام النقض –مطابع شتات–المحلة الكبرى–2006– 707–708

[2] د. محمود أبو السعود حبيب– القضاء الإداري– مرجع سابق – ص 328

[3] د. محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري– الكتاب الثاني– دار الكتب القانونية – مصر 1998– ص 313.

[4] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 658.

[5] د.رحيم سليمان الكبيسى– حرية الإدارة في سحب قراراتها – رسالته – مرج سابق ص 216

الدولة الفرنسي شذ عن الأصول المتقدمة في سحب القرار الصادر بفصل موظف من الخدمة إذا كان غير مخالف للقانون[1]. فقد قرر المجلس هذا المبدأ عطفاً على موظفين فصلوا من الخدمة ورأت الإدارة التي فصلتهم أن تعيدهم إليها[2]. فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أن " إرجاع الموظف المفصول وإعادته إلى وظيفته لاعتبارات إنسانية، يقتضي إجازة سحب قرار الفصل، لما يتضمنه هذا الإجراء من أثر رجعي، بحيث تعتبر عودة الموظف مجرد استمرار لعمله السابق[3]" إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي اشترط للسحب قرار الفصل السليم آلا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول شخصاً آخر تعييناً صحيحاً، لأن السحب في هذه الحالة يعني فصل الموظف الجديد وهو ما لا يجوز قانوناً لما فيه من اغتصاب غير مشروع لحقه المكتسب[4]،وتشير أحكام مجلس الدولة المصري إلى أنه اقتفى أثر مجلس الدولة الفرنسي في إعمال هذا الاستثناء فيما يتعلق بفصل الموظفين. فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في تبريرها لهذا الاستثناء إلى أنه يتعلق بالعدالة لأن المفروض أن تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله، ومن

---

[1] عبد القادر خليل – نظرية سحب القرارات – رسالته – مرجع سابق – ص 241.

[2] عبد القادر خليل – مرجع سابق–ص241

[3] C.E 28 fer/1908- Franco Rec P 187

باكورة أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، وذلك من خلال قضية franco والتي تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 1905/10/1 صدر قرار بفصل السيد فرانكو من وظيفته كمفتش في العلاقات العامة، حيث أنه لم يرض بالوظيفة أولاً وكان كثير السكر ثانياً، ثم عاوده الندم ورجا إعادته إلى وظيفته وعلى ضوء هذا الالتماس صدر قرار بتاريخ 1907/4/10 يعدل شروط التعيين، واستحدث شروطاً خاصة بالكفاءة لم تكون مطلوبة أولاً ولم تنطبق على السيد فرانكو عند تعيينه في حين انطبقت هذه الشروط على مجموعة الموظفين الذين عينوا بعد صدور هذا المرسوم، لذلك طلبت هذه المجموعة إلغاء قرار الرجوع باعتباره قرار تعيين صادر بغير توافر الشروط المتطلبة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي، لم يجب مجموعة الموظفين إلى طلبهم، وأقر الإدارة على تصرفها في سحب قرار الفصل الذي كان قد صدر سليماً.

[4] C.E 6/2/1948- Mile Moliet salvan- Rec P 62

ثم يجب لإعادته للخدمة صدور قرار جديد بالتعيين، ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين، وقد يغدو أمر التعيين مستحيلاً، أو قد يؤثر تأثيراً سيئاً في مدة خدمة الموظف أو في أقدميته ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين فتصبح غير تلك التي فصلت الموظف، وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة[1].

هذا الاستثناء الذي تبرره العدالة والرحمة وجد قبولاً من الفقه المصري[2].

والتساؤل المثار في هذا الصدد هل نستطيع قياس هذه الحالة على حالة الاستقالة؟ أجاب القضاء الإداري المصري بقوله "أن إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة إنما هو استثناء من أصل،فلا يجوز التوسع في هذا الاستثناء وقياس الاستقالة عليه،هذا إلى وضوح الفارق بين الاستقالة والفصل،فالاستقالة صريحة أو ضمنية،إنما تستند إلى إرادة الموظف الصريحة أو الضمنية،والقرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف استناداً إلى الاستقالة الصريحة أو الضمنية إنما يصدر بناء على طلب صريح أو ضمني هو ركن السبب في القرار .....ومن ثم لا يجوز سحبه، لأن مبناه في الحالتين إرادة الموظف في إنهاء خدمته، أما الفصل فيتم بإرادة الجهة الإدارية وحدها....[3]"وهذا ما أكده المجلس الأعلى للرقابة المالية في سوريا حيث جاء في قراره"لا يجوز إعادة الموظف المستقيل إلى الخدمة بمفعول

---

[1] محكمة القضاء الإداري جلسة 1953/1/7 – السنة السابقة ص 281 وكذلك المحكمة الإدارية العليا جلسة 1959/5/23 مذكور عند د. عبد الغفار إبراهيم موسى– الموسوعة الشاملة– مرجع سابق ص 709

[2] د. ثروت بدوي – تدرج القرارات – مرجع سابق– ص 119.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 777–لسنة 36ق–بجلسة 1994/3/29– مذكور عند الدكتور سليمان الطماوي–النظرية العامة...–مرجع سابق – هامش –ص661

رجعي،وذلك على اعتبار أن هذه الإعادة تعتبر كالتعيين المجدد ولا تتم المباشرة فيها إلا بعد صدور صك الإعادة[1]، فلا يجوز إعطاء المفعول الرجعي لصكوك الاستقالة[2].

[1] قرار المجلس الأعلى لرقابة المالية 21 لعام 1977 مذكور عند العميد صبحي سلوم –شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة–الجزء الثاني–الطبعة الأولى–2005–ص399

[2] كتاب وزارة المالية رقم 15535–11/12 تاريخ1973/8/26

المبحث الثالث

نتائج سحب القرار الإداري

تتماثل النتائج المتولدة عن إلغاء القرار قضائياً،مع تلك المتولدة عن سحب القرار إدارياً،فإذا سحبت الإدارة قرارها المعيب، فإنه يكون لهذا السحب أثر رجعي، فالأثر الرجعي لحكم الإلغاء مقتضاه أن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغى على اعتبار أنه لم يصدر أصلاً،وحكم الإلغاء بهذه النتيجة يتساوى مع قرار السحب الإداري،فالأثر الرجعي الذي يحكمهما يجعل الآثار المترتبة على قرار السحب متشابهة مع تلك الآثار المترتبة على إلغاء القرار بالطريق القضائي، وهذا يعني أنه يترتب على قرار السحب الإداري زوال القرار المسحوب من وقت صدوره، وبالتالي زوال كل الآثار المترتبة عليه، وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الساحب، ولكن قد لا تسحب الإدارة قرارها غير المشروع الذي يتحصن بمضي مدد التقاضي والسحب، وعلى ذلك تتعدد وتتنوع الآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري، وهذا ما سوف ندرسه في هذا المقام على أن تكون الدراسة على النحو التالي.

المطلب الأول: زوال القرار المسحوب والآثار المترتبة عليه

المطلب الثاني: تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن

المطلب الثالث:التعويض عن قرار السحب

المطلب الأول _ زوال القرار المسحوب والآثار المترتبة عليه:

السحب كالإلغاء القضائي ،يعدم القرار منذ ولادته،ولما كان السحب يرجع إلى مخالفة القرار المسحوب للقانون ،فانه يأخذ في العمل إحدى صورتين،السحب الكامل الذي يتناول القرار جميعه إذا ما كان القرار غير قابل للتجزئة، والسحب الجزئي،إذا كان القرار قابلاً للتجزئة ولم يخالف القانون إلا جزئياً، فحينئذ يجوز أن يرد السحب على جزئيته المخالفة للقانون[1]،ويترتب على سحب القرار الإداري إعدامه بأثر رجعي كلياً أو جزئياً بحسب الأحوال .... ومعنى ذلك أن يُعاد الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المسحوب[2]، وعلى هذا الأساس تزول جميع الآثار المترتبة عليه بما في ذلك سقوط جميع القرارات التي تستند في وجودها إلى هذا القرار المسحوب[3]، وسحب القرار ينهيه من الأساس ويرتب نفس الآثار التي يرتبها حكم الإلغاء، والأثر الرجعي ما هو إلا نتيجة لتصحيح المشروعية التي خرقها القرار[4]. فقد قرر مجلس الفرنسي بأن سحب قرار الفصل أو النقل، أو الإحالة إلى الاستيداع، يعني بالضرورة إعادة صاحب الشأن إلى عمله، وهذه الإعادة يجب أن تكون كاملة[5]، ويقع على عاتق الإدارة التزام بسحب القرارات التي صدرت مستندة إلى القرار الذي رجعت فيه، ذلك أن هذه القرارات لا تسقط تلقائياً[6]، على أنه ليس معنى ذلك أن الآثار التي أنتجتها القرارات المسحوبة في الماضي تزول من تلقاء نفسها بقوة القانون وإنما تلتزم الإدارة بإصدار قرارات بسحب القرارات الأخرى التي تترتب

---

[1] د.سليمان الطماوي _الوجيز في القانون الاداري_مرجع سابق _ص549

[2] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق– ص 765

[3] د. هاني علي الطهراوي – بحثه – مرجع سابق – ص 110

[4] C.E 18/3/1949- Langogne- Rec P136

[5] C.E 3/2/1937- Blanchier – Rec P 147

[6] C.E 26/2/1954 Zwillinger Rec P 131

على القرار الأول الذي تم سحبه، فمحل كل منها مختلف، وقد تختلف أيضاً الإجراءات وقواعد الاختصاص. فإذا أصدرت الإدارة قراراً بإحالة موظف إلى المعاش وأعقبته بقرار تعيين موظف آخر في الوظيفة التي كان من المفروض أنها قد خلت بإحالة الموظف الأول إلى المعاش، ثم تبين بعد ذلك أن القرار الأول كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، فعليها سحب قرار الإحالة إلى المعاش في الميعاد القانوني وكذلك قرار تعيين الموظف الثاني، لأن سحب قرار إحالة الموظف الأول إلى المعاش يلزم الإدارة بإلغاء الآثار التي ترتبت عليه وإعادة الموظف إلى وظيفته،ولما كان السحب يتم بأثر رجعي فإنه يفترض أن الوظيفة التي عين فيها الموظف الجديد لم تكن شاغرة أبداً[1]،وبسبب رجعية أثر القرار الساحب فإن ذلك يقتضي إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه، وتؤكد محكمة القضاء الإداري المصري على هذا الأثر بقولها: ".... إذا كان القرار الساحب قراراً صحيحاً، فإن من مقتضاه اعتبار القرار المسحوب في خصوص فصل المدعى كأن لم يكن، ويعتبر كأن خدمته لم تنقطع، فيكون القرار الصادر بعد ذلك، بتعيينه في الخدمة تعييناً جديداً هو قرار باطل، ومن ثم يتعين إلغاؤه باعتبار أن المدعى مازال في الخدمة لم يفصل منها مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية وفي تحديد وضعه في الأقدمية بين أقرانه[2].

وهذا ما أخذ به قضاؤنا الإداري بقوله" إن إلغاء القرار الإداري بتسريح موظف مؤداه إعدام قرار التسريح من يوم صدوره ويستتبع ذلك التزام الإدارة باتخاذ الإجراءات لإعادة الموظف المسرح إلى عمله وتأدية حقوقه التي فاتته بسبب التسريح من ترفيع وتعويض عن الرواتب التي حُرم منها

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط – القانون الإداري – مرجع سابق– ص 494.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري 7 يناير سنة 1953 – السنة السابعة– ص 281، مذكور عند د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات – مرجع سابق – ص 772

بحسبانها آثار ترتبت على الإلغاء ونتجت عنه[1].

ونلخص مما تقدم أن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسوريا مستقر على أن آثار سحب القرار الإداري تؤدي إلى عودة الحال كما كانت عليه قبل صدوره، أي ترتيب الأثر الرجعي، وإزالة كافة الآثار المترتبة على القرار المسحوب. ويوضح ذلك الدكتور سليمان الطماوي عندما ميز بين صورتين للرجعية:

الرجعية الهادمة: وغايتها إعدام كل أثر تولد عن القرار الملغى في الماضي لا عن ذات القرار الملغى فحسب،ولكن عن كل قرار آخر صدر وربطته بالقرار الملغى صلة.

الرجعية البناءة: والتي تقوم بإعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه، قبل صدور القرار المحكوم بإلغائه،ويتعين على الإدارة في كثير من الأحيان أن تتخذ قراراً ايجابياً بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الوضع إلى ما كان عليه[2].

على أنه إذا كان الأصل أن القرار الساحب يترتب عليه زوال القرار المسحوب بأثر رجعي، إلا أنه في بعض الأحيان، ولاعتبارات عملية، وللمصلحة العامة تحول دون تطبيق الأثر الرجعي للسحب؟!

يتمثل هذا الغرض في حالة صدور القرارات الإدارية والتصرفات الأخرى من فرد باشر مهام الوظيفة بدون سند، أو استناداً إلى سند غير مشروع تم إلغاؤه بعد فترة من توليه المنصب، أو بعد زوال الصفة القانونية لممارسة

---

[1] دائرة فحص الطعون السورية رقم 175 / طعن 305/ لسنة 1971– مجموعة 1971 ص 315 وفي نفس المعنى دائرة فحص الطعون رقم 38/طعن 79/ لسنة 1968 – مجموعة 1968 ص 43.

[2] د.سليمان الطماوي–النظرية العامة للقرارات الإدارية–مرجع سابق–ص578–581

الوظيفة[1]، وقد أقر القضاء الفرنسي هذه النظرية سواءً في الظروف الاستثنائية أو الظروف العادية ورتب عليها صحة التصرفات الصادرة عن هذا الشخص[2]، رغم أن التطبيق الدقيق لقواعد المشروعية كان يقتضي عدم الاعتراف بصحة هذه التصرفات، وذلك ليس فقط على أساس الحفاظ على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، وإنما كذلك استناداً إلى فكرة الظاهرة وحماية المواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين الظاهرين بحسن نية كعدم وضوح حقيقة أمرهم، وتسمى النظرية في هذه الحالة نظرية الموظف الظاهر[3]، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أن إلغاء تعيين أحد الأعضاء الذين شاركوا في أعمال اللجنة الاستشارية للمراجعة، ليس من شانه التأثير على شرعية الأعمال الصادرة عن هذه اللجنة قبل هذا الإلغاء[4]، فلو طُبِقَ الأصل العام للسحب، أي زال القرار من الأساس وزالت معه جميع آثاره، لأدى ذلك إلى بطلان كل الأعمال والتصرفات التي مارسها هذا الموظف.لذلك قرر القضاء الإداري على أن القرارات الإدارية التي تؤكد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد، لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، أما القرارات الفردية غير المشروعة فيجب على الإدارة أن تسحبها التزاماً فيها بحكم القانون إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أيضاً أنه إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً للشخص أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الغصب بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح، وقد اتفق على تحديد هذه الفترة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه،

---

[1] د. رمزي طه الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – مرجع سابق ص 508.

[2] R. chapus- Droit administrative général – tome 18 edition- Montchrestion- 1994- P 870 No 1049

[3] د. ماجد راغب الحلو – نظرية الظاهر في القانون الإداري – مجلة الحقوق والشريعة – الكويت– العدد الأول – 1980 ص 45 وما بعدها.

[4] C.E 24/juin/1953- sievr perchet- Rec P312

بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي سحب أو إلغاء واستثناءً من موعد الستين يوماً هذه إذا كان القرار المعيب معدوماً أو إذا حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانبه فإنه يجوز سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً[1]، وبالتالي تكون المصلحة والعدالة تتطلبان استبقاء بعض الآثار استناداً إلى أصول قانونية يحول تطبيقها دون إعمال الأثر الرجعي، ولهذا حاول مجلس الدولة الفرنسي التقريب بين المطالب المنشودة للإدارة ومطالب المواطن، وخلص إلى تبني حلول واقعية وعادلة، وازنت بين هذه المطالب وتلك. فالذين هم حسنو النية، يجب أن يكونوا في منأى عن النتائج المترتبة على قرار الرجوع والقرارات التي أصدرها الموظف المعين بصورة غير مشروعة يجب اعتبارها نافذة بالنسبة لمجموعة المواطنين، وما ذلك إلا تطبيق سليم لنظرية الموظف الفعلي[2].

نخلص مما تقدم أن الحد من الأثر الرجعي للقرار، عملاً بنظرية الموظف الفعلي، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد الذين تعاملوا معه بحسن نية، وترتبت لهم بناء على هذه القرارات حقوق أو مراكز قانونية، أمر سلم به الفقه والقضاء.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6450 لسنة 45 بجلسة 2001/9/5

[2] د. رحيم سليمان الكبيسي– حرية الإدارة في سحب قراراتها – رسالته – مرجع سابق– ص 800.

المطلب الثاني _ تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن:

هل يمكن أن يُولد القرار غير المشروع حقاً، وبالتالي يتعين حمايته؟

لا يولد الحق عن القرار غير المشروع مباشرة ،ولكن عن مرور المدة المعقولة التي يتعين بعدها أن تستقر الأوضاع[1]، ولقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، على أن القرار الذي مضت مدة الطعن بإلغائه، أو المدة التي يجوز سحبه فيها، يعتبر كأنه قد صدر سليماً،ويعامل على هذا الأساس[2]، وبالتالي اكتسب القرار حصانه تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمراً مخالفا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله[3]، فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب المشروعية أو من التقادم المكسب لبقاء القرار غير المشروع[4]، وهذا ما أكده قضاؤنا الإداري "إذا شاب القرارات الإدارية التي تولد حقاً لفرد من الأفراد وتنشئ مركزاً قانونياً له عند صدورها عيب من عيوب الإبطال فإنه يجوز للإدارة سحبها خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء أما إذا انقضت هذه المدة دون أن تعمد الإدارة إلى سحب هذه القرارات فإنها تكتسب حصانة بحيث لا يجوز سحبها. أساس ذلك أن مرور مدة الطعن على القرار المعيب وبقاءه نافذاً دون سحبه يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه ويحوله من مجرد حالة واقعية قانونية تولد حقوقاً مشروعية فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب المشروعية أو من

---

[1] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 702

[2] C.E 22/mars /1969- Rec p204

[3] د. إبراهيم محمد الحمود – وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها – بحث منشور في مجلة الحقوق– جامعة الكويت العدد الرابع– ديسمبر 1994– ص 180.

[4] د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري رسالة – مرجع سابق ص 498

التقادم المكسب للحق المتمسك بالقرار المعيب[1]،فإذا انقضت المهلة ولم ترجع الإدارة عن عملها ولم يكن قد طعن من قبل أحد بعملها ضمن المهلة المذكورة امتنع عليها الرجوع نهائياً لأنه يكون قد تولد عنه في مثل هذه الحالة حق مكتسب للأفراد[2]،وقد وصل الأمر بمجلس الدولة الفرنسي إلى إضفاء الحجية على القرار بعد مرور الميعاد، حيث قضى إن عدم الطعن في القرار، أو رجوع الإدارة فيه خلال الميعاد يمكن بانقضائه أن يكتسب حجية شبيهة بتلك التي يكتسبها الحكم[3].

والسؤال المطروح هل تستطيع الإدارة سحب القرار خلال مراحل الدعوى المنظورة أمام القضاء؟

من حق السلطة الإدارية أن ترجع في القرار خلال مراحل الدعوى[4]، فإذا رفعت الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع فإن للإدارة أن تسحب القرار في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى، ولكن حق الإدارة في هذه الحالة يتقيد بطلبات الخصم في الدعوى فلا تستطيع الإدارة أن تمس القرار إلا بالقدر الذي يملكه مجلس الدولة عن طريق الإلغاء[5]، وقد أشارت أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى قيام الإدارة بسحب القرار وهو معروض على القضاء يجعل القاضي يعلن عدم إمكان النظر في الدعوى[6]، وقد أكدت

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 118 / طعن 57/ سنة 1970 – مجموعة المبادئ القانونية لعام1970– ص 235

[2] R- Odent- le contentieux administrative– op– cit P 1116

[3] C.E 6/5/1964 Veuve Delatte – Porte – mbert- Rec P 276

[4] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها – رسالته – مرجع سابق ص 796.

[5] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 706.

[6] C.E 20/1/1956- Piette- Rec P 26

المحكمة الإدارية العليا سواءً في مصر[1] أم سوريا هذا الاتجاه حيث أوردت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها " إن رجوع الإدارة عن القرار الإداري المطعون فيه يوجب عدم البحث في الدعوى"[2] لانتفاء المصلحة أو العلة التي أُجيز الطعن به، ما دام أن السلطة الإدارية قد رجعت عن قراراها وقامت بسحبه[3]، أما إذا سحبته بعد صدور هذا الحكم فإنه غني عن القول أن السحب يكون حينئذ عملاً غير جائز لمساسه بحجية الشيء المقضي به[4]، لذا فإن القرارات الإدارية التي استغلقت بشأنها مهل الطعن، تتمتع بقوة الشيء المقرر، بمعنى أنه لا يمكن لذوي المصلحة أن يطالبوا قضائياً بإبطال هذه القرارات، كما يحظر على الإدارة المساس بالأوضاع الفردية والحقوق المكتسبة الناجمة عنها عبر سحبها أو إلغائها[5].

المطلب الثالث _ التعويض عن قرارات السحب:

الأصل المستقر عليه في القضاء الإداري، إن الإدارة لا تسال عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها بأن تكون القرارات غير مشروعة،فمسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة بأن يكون القرار معيباً بعيب من العيوب المنصوص عليها قانوناً، وأن يترتب عليه ضرر،وأن

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1957/11/9 وحكمها في 1965/2/28– مجموعة أبو شادي – المبادئ الإدارية العليا في عشر سنوات 1965/1955 ص 1027 حيث جاء فيه "بأنه حتى ثبت أن الإدارة سوت حالة المدعى وفقاً لطلباته قبل الفصل في الطعن المرفوع عن دعواه أمام المحكمة الإدارية العليا، فإن الخصومة تكون – والحالة هذه – قد أصبحت غير ذات موضوع، وتقضى هذه المحكمة باعتبار الخصومة منتهية" هذا الحكم مذكور عند د. رحيم سليمان الكبيسى– ص 797.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 287/ طعن 531 لسنة 1984– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1984 ص 529

[3] د. هاني علي الطهراوي – بحثه – مرجع سابق ص 114

[4] د. عبد القادر خليل– نظرية سحب القرارات الإدارية – مرجع سابق ص 283.

[5] C. Yannakoponhos- la Nation de droits acquis – op.cit P 50 n 93

تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية و قرار السحب ،أي بين خطأ الإدارة وبين الضرر الذي أصاب الفرد. فإذا كان قرار السحب سليماً مطابقًا للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتائجه مهما ترتب على القرار من أثر ضار بالإفراد[1]،وقد أكد قضاء مجلس الدولة الفرنسي بصورة مستقرة بأن وجود الضرر شرط لقيام مسؤولية الإدارة ،أما إذا تصرفت الإدارة بصورة غير المشروعة ولم يحدث ضرر لأحد فلا مسؤولية،وإذا صدر قرار بصورة مشروعة أو اعتبر هكذا لمرور الميعاد ، فان قيام الإدارة بسحب القرار ينطوي على تصرف غير سليم يلزم الإدارة بتعويض الأضرار التي نشأت نتيجة للسحب المعيب في القرار[2]،ومن جانب القضاء الإداري المصري فإنه يؤكد على الأصل المستقر في هذا الشأن ،فقد قضى" إن الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها بأن تكون هذه القرارات غير مشروعة أي مشوبة بعيب أو أكثر من العيوب. وهي عدم الاختصاص، ووجود عيب في الشكل، أو مخالفة القانون واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة،بشرط أن يتحقق الضرر الناجم عنها وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر،فإذا برئت من هذه العيوب كانت سليمة مشروعة مطابقة للقانون،فلا تسأل الإدارة عن نتائجها مهما بلغت جسامة الضرر المترتب عليها لانتفاء ركن الخطأ،إذ لا مندوحة من إن يتحمل الأفراد في سبيل المصلحة العامة نتائج نشاط الإدارة المشروع أي المطابق للقانون[3]،إذاً مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية هو أن

---

[1] د.عبد القادر خليل _رسالته_ مرجع سابق_ص583

[2] C.E/4/6/1982-Min .d'environnement et du cadre de vie C/MM.junique et richioud-A.J.D.A 1982 P654

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1964/3/7 الطعن 1150 لسنة9ق مذكور عند د.ياسين عمر يوسف–معوض عبد التواب–موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان– مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع –الطبعة الأولى–2003– –ص530

تكون القرارات الإدارية معيبة، وأن يترتب عليها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم المشروعية تلك القرارات وبين خطأ الإدارة والضرر المترتب عليها[1]،وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السوري حيث أكد إن أساس مسؤولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها هو وجود الخطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع وأن يترتب عليه ضرر وان تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[2]،بناءً على هذا الأساس نجد أن القضاء أعطى لصاحب الشأن الحق في أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من قرار السحب المعيب،وبالطبع فأن القضاء لا يحكم بالتعويض إلا إذا توافرت شروطه،وهي الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بسحب قرارها،والضرر الذي لحق بالمدعي نتيجة لذلك،وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر[3]،وتجدر الإشارة إلى أن طلب التعويض لا يتقيد بميعاد الإلغاء القضائي وهو ستون يوماً،بل يخضع تحديده للقواعد العامة .لذا يجوز طلب التعويض عن القرار المعيب رغم تحصنه من الطعن بالإلغاء بانقضاء الميعاد،لأن دعوى التعويض مدتها أطول من مدة دعوى الطعن بالإلغاء.وبالنتيجة نستطيع القول أنه إذا كان القرار سليماً،ومطابقاً للقانون من جميع نواحيه،فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تترتب عليه ولكن متى ثبت عدم مشروعية القرار تعين الحكم بالتعويض.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1978/1/28 لطعن 1247 لسنة20 ق – مذكور عند د.ياسين عمر يوسف–معوض عبد التواب–موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان– مرجع سابق–ص533

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1963/34–مجموعة المبادئ القانونية للأعوام 1964/1960–ص161

[3] د.هاني علي الطهراوي_بحثه_مرجع سابق _ص118

الفصل الثاني
الإلغاء الإداري

تمهيد:

الإلغاء هو ذلك العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً انقضاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، ولا يمس بأي حال من الأحوال الآثار التي رتبها منذ صدوره، وحتى اللحظة التي تقرر فيها الإلغاء[1].والقرار الملغى يتوقف عن إحداث آثار بالنسبة للمستقبل[2]، فالمعينون به لا يمكنهم التمسك به، ولا يمكن لواضعه الاستناد إليه مجدداً كما أن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قرارات فردية أو تنظيمية بالاستناد إليه[3]، والإلغاء يعني زوال العمل الملغى من المجال القانوني، وعدم قابليته بالتالي فور إلغائه لإحداث أثر قانوني وذلك بصورة نهائية، ويتميز إلغاء النص عن تعديله أو تعليق تنفيذه اللذان يبقيان على هذا القرار[4]، كما يتميز الإلغاء عن زوال القرار بفعل السقوط لعدم التطبيق، بحيث أن عدم تطبيق عمل إداري لا يؤدي إلى زواله[5]، ويتميز الإلغاء عن سحب القرار الإداري. فسحب القرار الإداري لا يمكن استعماله إلا بالمعنى الضيق والمتعلق باتخاذ تدابير بأثر رجعي، أما الإلغاء فيوجد عندما يصدر قرار إداري أو تشريعي ويزيل قراراً سابقاً دون المساس بالآثار التي أوجدها سابقاً[6]، فالبرغم من وضوح فكرة الإلغاء بهذه

---

[1] د. حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري– منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة الأولى – 2006– ص 661.

[2] C.E 13/11/1964- Ministre de l intérieur- Rec P 534

[3] C.E 16fevrier 1962- CTs Bertholet- Rec- P109

[4] Auby- l abrogation des actes administratifs op-cit- P 131

[5] Auby- la abrogation des actes administratifs – op- cit – p132

[6] Auby- op- cit P131

الصورة وتميزها عن السحب، فإن البعض يخلط بين السحب والإلغاء[1]. في حين أن القواعد التي تحكم السحب تختلف عن تلك التي تحكم الإلغاء، إذ بينما يحكم قواعد الإلغاء مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، فإن قواعد السحب يحكمها إلى جانب المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل مبدأ آخر يتعلق بالماضي، آلا و هو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[2]، وهذا الخلط قد رافق أحكام القضاء أيضاً، حيث نلاحظ أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أطلق السحب على كل من سحب القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، في حين أن الإلغاء ينصب على القرارات التي من النوع الأول، والسحب مقصور على القرارات التي من النوع الثاني[3]. وكذلك القضاء الإداري العربي، ومنها على سبيل المثال ما قضت به محكمة القضاء الإداري السوري "قبول طلب التعيين المقدم بعد الموعد المحدد لتقديم الطلبات لا يعتبر عيباً جوهرياً ينحدر بقرار التعيين إلى درجة الانعدام وإنما يجعله قابلاً للسحب أو الإلغاء خلال مدة ستين يوماً فقط، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تعمد الإدارة إلى سحبه أو إلغائه، تحصن القرار واكتسب الموظف المعين بالاستناد إليه مركز قانونياً لا يجوز للإدارة المساس به[4].**وفي رأينا يمكن التمييز بين الإلغاء والسحب من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعياً ينصرف إلى السحب، أما إذا كان مقتصراً على المستقبل فقط فيكون إلغاء.**وبناءً عليه نعالج في هذا الفصل مايلي:**المبحث الأول:** إلغاء القرارات الإدارية الفردية **المبحث الثاني:**إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية

---

[1] د. حسنى درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري– مرجع سابق– ص 523.

[2] د. ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 118

[3] C.E 15 juillet 1944. R.D.P 1959- P.398

[4] حكم محكمة القضاء الإداري رقم 144/طعن 1971/284 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – المطبعة الجديدة – دمشق –1971 – ص 545

المبحث الأول

إلغاء القرارات الإدارية الفردية

نظراً لما ترتبه القرارات الإدارية الفردية السليمة من مراكز قانونية ذاتية للمخاطبين بها، فإنه لا يجوز للإدارة إلغاءها، حماية للمراكز القانونية التي أنشأتها والتي تشكل حقوقاً مكتسبة لمن صدر القرار بشأنهم[1]، ونظرية الحق المكتسب هي من أكثر النظريات التي أثيرت حولها إشكالية لناحية تعريف المقصود من الحق المكتسب، ولناحية العلاقة بين التعريف ووجود الحق[2]، وبسبب هذه الصعوبة انتهى الفقهاء إلى تعريف الحق المكتسب عبر ربطه بالقرارات المنشئة للحقوق، وأنه من الوجهة الوظيفية هو الحق في المحافظة على القرار الذي أنشأ حقاً[3]. بحيث لا يمكن إلغاء مثل هذا القرار إلا في الحالات والشروط المحددة بموجب النص[4]. ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الفردية، تطبيقاً لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضاء من نشأت لصالحهم، ولهذا فإن المسلم به أن القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية، لأن لكل منها حياته المستقلة، كما أن هذه النتيجة القانونية تستلزمها ضرورة استقرار المعاملات، ولذا يقرر الفقهاء أن احترام هذه المراكز الخاصة من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كالمشروعية سواء بسواء[5].وقد شددت بعض

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – 2007– ص 326

[2] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإدارية – مرجع سابق – ص 266

[3] C.yannakopoulos-op-cit-P11-N13

[4] د. فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الكتاب الأول –– مكتبة الحلبي الحقوقية– الطبعة الأولى 2004– ص 443

[5] د. سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري –مرجع سابق– ص 539

النصوص على وجوب تعليل القرار الفردي الذي يلغى عملاً منشئاً لحق مكتسب[1]، فالقاعدة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري هي عدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة الصادرة طبقاً للقانون، وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات[2]، وهذا ما استقر عليه قضائنا الإداري، "انطلاقاً من مبدأ استقرار المعاملات لا يجوز إلغاء أو المساس بالقرارات الإدارية التي تولد حقاً[3].

على أنه من ناحية أخرى ليس هناك معيار قاطع لتحديد القرارات الإدارية التي تنشئ حقوقاً وتلك التي لا تنشئ حقوقاً[4]، وكل ما يمكن القطع به في هذا الخصوص– بالنظر إلى القضاء الإداري– أن الأصل في القرارات الإدارية الفردية أنها تولد حقاً بالمعنى الواسع وبالتالي تستقر بمجرد صدورها، و لا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصة من القرارات الفردية، تعد على سبيل الاستثناء غير مولدة لحق، بل تخول منفعة أو ميزة لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها بحرية[5]، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة تستطيع إلغاء القرارات غير التنظيمية غير المنشئة للحق في أي وقت سواءً أكانت مشروعة أم غير مشروعة[6].

والسؤال هنا ما هي أنواع القرارات الفردية الغير المولدة لحق، هذا ما سوف نعالجه من خلال المطالب الآتية:

---

[1] القانون الفرنسي الصادر في 11 تموز 1979 الذي يوجب تعليل القرار الفردي الذي يلغى عملاً منشئاً للحق.

[2] د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – مرجع سابق – ص 461

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 269 طعن 242 /1988– مجموعة المبادئ لسنة 1988 ص 49

[4] ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 124

[5] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات– مرجع سابق – ص 668

[6] C.E 31/12/1989 Décembre – Marin- Rec. p279- C.E 30 Novembre 1990- Association les verts- J.D.A 1991 P155.

المطلب الأول _ القرارات الولائية:

يُعرف القرار الولائي بأنه مجرد جميل أو معروف une acte pure faveur لا يولد أية آثار قانونية، ولا يترتب عليه بالتالي أية حقوق، ومن ثم فإنه مصدره يستطيع إلغاءه في أي وقت[1]،بل يستطيع رفض تطبيقها[2]، وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن القرارات الولائية لا تنشئ حقوقاً أو مزايا، بل تنشئ وضعاً وقتياً، ولجهة الإدارة سحبها في أي وقت[3].

هذا المبدأ طُبق في القضاء الإداري المصري، بخصوص إقامة الأجانب وإبعادهم، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية"أن لكل دولة سلطتها المطلقة على أرضيها وأن المواطنين وحدهم دون غيرهم الذين لهم حق الإقامة على أراضي هذه الدولة أما الأجانب فإقامتهم لا تكون كقاعدة عامة إلا على سبيل التسامح بقرار من السلطة المختصة، ومن ثم فإن هذه السلطة لها الحرية المطلقة في الإذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة على أراضيها فإنه إذا قررت السلطة المختصة ثمة خطورة على الأمن العام والنظام العام أو الآداب العامة في الأذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة فيها فإنه يفترض أن القرار الصادر في هذا الشأن قد قام على سببه ولا يتدخل القضاء في تقدير هذه الخطورة أو التثبت منها[4].وكذلك فإن القرارات الفردية الولائية التي تصدر من جهات الإدارة بمنح الأفراد تراخيص أو تنازلات ليس لهم فيها حقوق طبقاً للقوانين، واللوائح، يجوز سحبها دائماً بشرط أن تكون الظروف التي منحت فيها هذه التراخيص قد تغيرت، حتى يستقيم القول بأن

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص668

[2] C.E 30 juin 1950 – massonoud – Rec -P400

[3] C.E 2 juin 1967 – Ministre des armées – Rec -P 234

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا دعوى رقم 3531 لسنة 47 ق – جلسة 1994/2/8 – مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري – مرجع سابق – ص 703

السحب لا يقوم على تعسف في استعمال السلطة[1].

المطلب الثاني ـ القرارات التي لا تنشئ إلا وضعاً وقتياً:

القرار الإداري الذي يولد مركزاً وقتياً situation provision يجوز إلغاؤه في أي وقت[2]، ويتحقق ذلك بعدة طرق:

1- النص على ذلك صراحة في القانون الذي يخول الإدارة إصدار مثل هذه القرارات.

2- وقد تُضمن الإدارة القرار صراحة حقها في إلغائه في كل وقت.

3- والغالب أن يكون ذلك راجعاً إلى القرار ذاته[3].

ومن أمثلة تلك القرارات، القرارات ذات الطبيعة العارضة والجائز قانوناً العدول عنها، كتراخيص استعمال الطرق استعمالاً خاصاً[4]، ذلك أن استمرارها رهن بمقتضيات الصالح العام ولا يَحد سلطة الإدارة في إلغائها سوى عيب الانحراف بالسلطة والذي يُعد قيداً على سلطة الإدارة التقديرية في جميع الأحوال[5]، ومن صور القرارات الوقتية، قرارات الندب، وإن كان الأصل أن ندب العامل للقيام بعمل وظيفة أخرى داخل الوحدة أو خارجها أمر تترخص فيه جهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية بمراعاة حاجة العمل في الوظيفة الأصيلة، وأن الندب مؤقت بطبيعته، إلا أنه يتعين على جهة الإدارة عند استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن ألا تسئ استعمال هذه السلطة وأن تتم ممارستها لها في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون[6].

---

[1] C.E 5/3/1948- Jevnesse independante chretienne

[2] د. عبد القادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 380

[3] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 669

[4] C.E 5 mai 1944- compagnie maritime de l'Afrique orientale- Rec – p 129

[5] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – القرارات الإدارية – مرجع سابق- ص 327.

[6] المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1722 لسنة 31 ق جلسة 1987/11/22 – مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء – مرجع سابق – ص 738- 739

كذلك قرارات التعيين بالوكالة، للإدارة الحق بإنهاء خدمة العامل الوكيل في أي وقت كان، ولا إلزام عليها في إعادته للعمل لديها لأن تعيينه هو تعيين مؤقت[1].والمستفاد من ذلك أن القرارات الوقتية في صورها المتعددة تجمعها صفة مشتركة مؤداها أنها تنشئ وضعاً أو ميزة مؤقتة، ولا تكسب صاحبها وصفاً نهائياً، يمتنع على الإدارة بوجوده سحبه أو إلغاؤه، بل تستطيع الإدارة إنهاءه دائماً وفي كل وقت[2].

المطلب الثالث_ القرارات التمهيدية:

وتُعرف هذه القرارات: بأنها القرارات الإدارية التي موضوعها وآثارها مرتكزة على تهيئة صدور القرار اللاحق[3].فهذه الفئات من العمل الإداري هي بالغالب، تكون مفتقدة لعنصر القوة التنفيذية، رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة[4]، فهي لا تحدث تغييراً أو تعديلاً في الأوضاع أو المراكز القانونية، وبالتبعية لا تولد حقوقاً مؤثرة في مراكز أو حقوق أصحاب الشأن أو الغير[5]،لأن إرادة مصدرها لم تكن متوجهة لإحداث أي أثر، فالتعبير عن الإرادة لم يكن متجهاً نحو الإلزام وإنما نحو النصح أو التوجيه أو الإرشاد أو الإيحاء حول كيفية تطبيق نص تنظيمي أو حالة قانون سابقة[6]، ولا يمكن اعتبارها أعمالاً نافذة قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، لأن الضرر الذي

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 118/طعن 20/ 1995 – مجموعة المبادئ القانونية لعام 1995 – ص 1013

[2] د. حسنى درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء– مرجع سابق – ص 491.

[3] R- chapus – Droit du contentieux administratif- Montchrestien- 10 édition 2002- P 553- No 685

[4] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري– مرجع سابق – ص 404

[5] د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته مرجع سابق– ص 538

[6] P.Delvolvé –op-cit- P 84 No 170

يمكن أن تولده هذه الأعمال لا يتحقق إلا مع صدور القرار الإداري[1]. وهذا ما استقر في شأنه قضاء مجلس الدولة الفرنسي نذكر على سبيل المثال: بيان يعطيه وزير عن محتوى مرسوم مستقبلي[2]، والأعمال التمهيدية التي تصدر في معرض اتخاذ القرار الإداري، بصيغته النهائية، ليست على نوع واحد، ففي إطار العمل التحضيري تتخذ الجهات الإدارية آراء استشارية أو اقتراحات أو توصيات[3]، وتطبيقاً لذلك عَدّ القضاء الإداري المصري القرار الصادر من مجلس إحدى كليات الجامعة بترقية أحد مدرسيها إلى درجة أستاذ، مجرد اقترح وليس قراراً إدارياً نهائياً، لأن الأثر الذي يتولد عنه إنما يكون باعتماد هذا القرار من مجلس الجامعة[4]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية "إن الطعن بالإلغاء لا يقبل إلا بالنسبة لقرارات الإدارية النهائية دون الإجراءات والتوصيات التمهيدية التي ليس لها قوة النفاذ[5]".

وبناءً على ما تقدم نجد أن هذه القرارات ليس من شأنها إكساب مركزاً قانونياً ذاتياً، ولا يتولد للأفراد في ظلها حق مكتسب،فلا يكون لها أي أثر قانوني بل لا يكون لها صفة القرار أصلاً، الأمر الذي يكون معه للإدارة الحق في إلغائه في ضوء مقتضيات الصالح العام".

---

[1] د. فوزت فرحات – القانون الإداري العام – مرجع سابق– ص 389

[2] C.E 12/5/1976 – Mirande- Rec – P 715

[3] R- chapus – Droit du contentieux adm- op- cit P 509 No 653

[4] حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم 17 – السنة الخامسة – ص 83 مذكور عند الدكتور عبد الله طلبه – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – مرجع سابق _ص 219

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 313 /طعن 158/ 1975 مجموعة المبادئ 1975 ص 133

المطلب الرابع _ القرارات السلبية:

القرار السلبي يتمثل في حالة وحيدة فقط، وهي رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها اتخاذه[1]، والقرارات السلبية – وفقاً لما انتهى إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يترتب عليها– كقاعدة عامة – حقوقاً أو مزايا للأفراد، وللإدارة سحبها دائماً وفي أي وقت، وأيضا لاعتبارات الملاءمة[2]، والجدير بالتنبيه أن الحديث هنا يتعلق بالقرارات السلبية السليمة. وهي عادة لا ترتب حقوقاً ولذا فإن سحبها، أي إعدامها بأثر رجعي جائز على أن هذا السحب يصير غير جائز إذا ترتب عليها حقوق[3]، وتشير أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى أن القرارات السلبية لا تولد حقوقاً، ولذلك فإن قراراً برفض منح رخصة بناء، لا يمنع السلطة المختصة من الرجوع فيه[4]، ومن صور القرارات السلبية قرار رفض الترخيص فتح محل عام، أو رفض الترخيص لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو مهنة معينة أو رفض الترخيص بحمل السلاح[5]، والجدير بالذكر أن حكمة اشتراط امتناع الإدارة أو سكوتها كشرط لقيام القرار السلبي تقوم على أساس أن هذا الامتناع يعتبر نوعاً من أنواع التعبير عن الإرادة[6]، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن الإدارة أخطرت طالب الترخيص بعدم مطابقة مشروع الصيدلية المقدم منه لشرط المسافة القانونية تقديم

---

[1] د. إبراهيم محمد الحمود– وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها – بحثه – مرجع سابق – ص 185

[2] د. حسني درويش عبد الحميد –نهاية القرار الإداري– رسالته– ص 541

[3] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 673

[4] C.E 17/3/1965 ville de Vaucesson- R.D.P 1965 P 1009

[5] د. حسنى درويش عبد الحميد – مرجع سابق – ص 541

راجع التفرقة بين القرارات السلبية والضمنية في هذا الرسالة ص34–38

[6] د. سعد الشتيوي العنزي – الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي– بحثه المنشور في مجلة الحقوق – جامعة الكويت– العدد الأول – السنة الرابعة والثلاثون – مارس 2010 – ص

مستندات جديدة للموضوع ذاته، هذه المستندات ظلت تحت نظر الجهة الإدارية دون أن ترد عليها حتى رفع الدعوى، وهذا الموقف من الجهة الإدارية يشكل امتناعاً عن إصدار قرار بالموافقة على فتح الصيدلية وهذا القرار السلبي بوصف كونه مستمراً يجوز في أي وقت الطعن فيه بالإلغاء[1]، وهذا ما سار عليه قضاء الإداري السوري "إن القرار السلبي بالامتناع عن تشميل العقار موضوع الدعوى (وهو كنيسة) بالإعفاء الضريبي هو بحكم طبيعة يتجدد باستمرار كلما أصرت جهة الإدارة على التمسك بوجهة نظرها الأمر الذي يجعل القرار محل الطعن قراراً مستمراً متجدد الآثار فلا تتقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين طالما أن الامتناع عن إجراء حكم القانون مستمر[2].

نخلص مما تقدم، أن القرار السلبي، لا يولد حقوقاً أو مزايا وإذا كانت الإدارة تمتع بصدده بسلطة تقديرية واسعة في تقدير المنح أو الرفض، فيجب دائما عليها أن تأخذ باعتبارها ضرورات المصلحة العامة، وإلا شاب قرارها عيب الانحراف بالسلطة.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية– الطعن رقم 1577 لسنة 27 ق – جلسة 1983/12/10، س 29 ، ص 237– مذكور عند د. سعد الشتيوي العنزي – مرجع سابق – ص 265–راجع أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 409لسنة 13جلسة 1959/12/8 س14 ص155 مذكور عند د.ماهر أبو العينيين _دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري _الكتاب الأول _ص606 والذي جاء فيه رفض طلب الترخيص لصاحب الشأن بالصعود إلى البواخر فان القرار يظل قائما ومستمراً طوال مدة الامتناع وهذا الامتناع هو قرار إداري مستمر ومن ثم يظل ميعاد الطعن طلب إلغائه مفتوحا"

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 50/ طعن 45/ لسنة 1971 – مجموعة المبادئ القانونية لعام 1975 ص 161.

المبحث الثاني
إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية

القاعدة المستقرة في هذا الشأن، على أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل اللوائح، أو أن تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ومرجع هذه القاعدة إلى الأحكام التي تخضع لها المراكز النظامية، فاللوائح إنما تنشئ مراكز نظامية عامة، وهذه المراكز النظامية العامة تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت[1]، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة بقوله "إن الإدارة حرة في إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية تطبيقاً لفكرة مواءمة تطور المرافق العامة.. وعلى ذلك فهي تملك في أي وقت تشاء أن تلغي أو تعدل في قراراتها الإدارية مما يفتح لها المجال في ممارسة سلطتها الإدارية على الوجه الصحيح[2]" والقرار التنظيمي هو النموذج الأصلي للقرارات غير المنشئة للحق[3]، فهي لا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة من مراكز قانونية خاصة يمكن أن يحتج بها على الإدارة، بل أن هذه الحقوق إنما تنشئ عن القرارات الصادرة بالتطبيق للقرارات اللائحية العامة[4]، فاللائحة وهي كما نعلم بمثابة القانون من الناحية الموضوعية يجب أن تكون باستمرار منسجمة مع التشريع القائم[5]، ويعود للإدارة أن تحمل القرار التنظيمي

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 664

[2] C.E 27/Janvier/1961- vannier Rec 60

[3] R.chapus- Droit administrative général- op. cit p 1139 No 1345

[4] د. محمد فؤاد عبد الباسط – القانون الإداري – مرجع سابق – ص 482

[5] د. سليمان الطماوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – الكتاب الأول – دار الفكر العربي – القاهرة– 1996– ص 563

التعديلات التي أظهرت الظروف الجديدة ضرورتها، وأنه عند الاقتضاء بإمكانها أن تحل النصوص الجديدة محل القديمة[1]، لأنه من المستحيل إعطاء النصوص التنظيمية مفعولاً رجعياً في ظل غياب نص تشريعي يجيز للسلطة الإدارية مخالفة المبدأ الذي بمقتضاه لا تسري الأنظمة إلا للمستقبل[2]، لأن إلغاء النصوص التنظيمية يجب أن لا تمس بالأوضاع القانونية المنشأة في ظل القانون القديم، حيث يتوجب على الإدارة ممارسة اختصاصها أخذةً بعين الاعتبار الأوضاع القانونية الحالية وليس أبداً القديمة، وإذا خالفت هذه القاعدة تكون قد تجاوزت قاعدة الاختصاص الزماني، أو ما يسمى عيب عدم الاختصاص الزماني[3]، لأن أي إلغاء لعمل إداري سابق بعمل إداري لاحق، لا يمكن أن ينال من وضع قانوني شخصي اكتسبه صاحب العلاقة بنتيجة تطبيق العمل الملغى يوم كان لا يزال نافذاً ،والقول بعكس ذلك، يعني إعطاء العمل الإداري الجديد مفعولاً رجعياً خلافاً لمنطوق أبسط قواعد القانون العام التي ترعى النشاط الإداري[4]، وتهدف الإدارة من إلغاء قراراتها، تحقيق مصلحة المرافق العامة، فإذا كان تصرف الإدارة محققاً لهذا الوجه، كان تصرفها مطابقاً للقانون ولا غبار عليه[5]، فإذا هي غفلت أو تغافلت عن هذا الواجب حق لكل ذي مصلحة، أن يتقدم إلى الإدارة بطلب تصحيح الوضع، فإذا أجابت بالرفض أو امتنعت عن الإجابة تقدم إلى القضاء الإداري في

---

[1] C.E 30 mars 1960 comptoir agricole et commercial – Rec. P237

[2] C.E 28/ février/- 1944 ville de lissieux R.D. P -1948 -P 104

[3] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة–مرجع سابق– ص 94

[4] د. يوسف سعد الله الخوري –زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد – مجلة القضاء الإداري في لبنان – العدد الثالث– 1987– 1988– ص 54.

[5] د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 557.

خلال المدة بطلب إلغاء قرارها الصريح أو الضمني بالرفض[1]، وهنا يظهر مبدأ إلزام الإدارة بالتدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة، إذا ما استجدت ظروف قانونية، أو واقعية، يكون من شأنها التأثير في شرعية اللائحة واستمرارها[2].
انطلاقاً مما تقدم سوف نعالج تطبيقات مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير سواءً في مجال إلغاء القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة على السواء.

المطلب الأول _ إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية السليمة:

استناداً لمبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير، فإن هذه الأنظمة تبقى دائماً عرضة للإلغاء عندما ترى السلطة المختصة، أن ذلك الإلغاء ضروري. فإلغاء النص التنظيمي أمر جائز في كل وقت[3] ،هذا المبدأ يشمل كل الأنظمة الإدارية دون استثناء[4]، وأنه لا يجوز للسلطة الإدارية التنازل عن حقها في هذا المجال[5]، فمن جانب القضاء الإداري الفرنسي يؤكد على أن الإدارة تستطيع في أي وقت تشاء أن تلغي أو تعدل بالنسبة للمستقبل القرارات الإدارية التنظيمية، حتى ولو كانت مشروعة باستثناء الحالة التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك[6]، ويذهب البعض إلى القول بأن الأساس القانوني لمبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتغيير، قاعدة عدم نشوء الحقوق المكتسبة عن

---

[1] د. سليمان الطماوي – القضاء الإداري – مرجع سابق – ص 563 ويشير إلى حكم Despujol الشهير الذي سبق تبيانه.

[2] د. رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها –مرجع سابق – ص 268.

[3] C. yannokopoulos- la nation de droits acquis endroit administratif- op-cit- P56- No106

[4] د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق ص 28.

[5] C.E 9/3/1951- ville de ville franche – sur saone- Rec- P 144.

[6] C.E 23/mai/1960- confédération nationale de la boucherie Rec -P 353

الأنظمة الإدارية[1]، فإذا ما تغيرت الظروف ولم تعد الأنظمة متلائمة مع القواعد القائمة مما يعيق تحقيق المصلحة العامة وجب على الإدارة تغيير هذه الأنظمة لكي تحقق الغاية المرجوة منها[2]. لأن إلغاء نظام تطبيقي لقانون، مقيد بموجب إصدار نظام تطبيقي جديدا آخر يأخذ مكانه. فالسلطة التنظيمية لا يستنفد أو ينتهي مفعولها عند صدور النظام التطبيقي الأول، فهي مبدئياً دائمة، ويمكنها بالتالي وشرط تقيدها بقواعد الشرعية التي تعلوها وتحكمها، إقرار الإلغاء أو التعديل الذي تراه مناسباً على أحكام الأنظمة التطبيقية للقوانين دون التقيد بمهلة معينة[3]، فعندما يأتي قرار لاحق إداري ويزيل القرار التنظيمي، لا يكون له أن يمس الآثار القانونية التي نتجت عنه ويسري هذا الزوال منذ تاريخ نفاذ القرار الذي يُعلن الإلغاء، إذ يمكن أن ينص هذا القرار على بدء سريان الإلغاء بتاريخ لاحق على صدور القرار، و أما إذا لم يُذكر تاريخ للإلغاء فيه يسري بدءاً من نشر القرار المُلغي، ولكن لا يمكن تحديد تاريخ سريان الإلغاء بتاريخ سابق على صدور قرار الإلغاء لأنه يتحول في هذه الحالة إلى سحب، و الإلغاء لا يسري إلا للمستقبل[4]، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، فقد جاء في أحد أحكامه "... فمركز الموظف.. هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت.. ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف أو العامل الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق القديم عليه قانونا كان أو لائحة إلا بنص خاص في

---

[1] J. carbajo- l'application dans le temps des décisions administrative exécutoires – L.G.D.J- 1980- P 110

[2] J.M.Auby- l'abrogation des actes administratifs- op – cit P131

[3] د. يوسف سعد الله الخوري– بحثه مرجع سابق – ص 29.

[4] P. Delvolvé- l'acte administrative – op- cit – P 232 No 579

قانون، وليس في أداة أدنى منه كلائحة.."[1]وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السوري بقوله" يسري القانون الجديد بأثره الحال والمباشر على الوقائع والمراكز القانونية التي تقع أو تتم بعد نفاذه ولا يسري بأثر رجعي على الوقائع والمراكز القانونية السابقة عليه إلا بنص خاص يقرر الأثر الرجعي..."[2] ومن مجمل ما تقدم، نجد أن الأنظمة التي اتخذت تطبيقاً لقانون تغير أو عُدل تعدو ملغاة وتتوقف عن إنتاج آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل، لأن إلغاء النظام إنما نتج عن إلغاء القانون الذي اتخذ النظام على أساسه، وسواءً ألغي القانون بصورة صريحة أم ضمنية فإن النظام يفقد أساسه القانوني وينتهي وجوده[3].

وهنا يثور التساؤل عن طرق إلغاء القرارات التنظيمية وكيفية تطبيقها.

الفرع الأول _ طرق إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية وكيفية تطبيقها:

إلغاء اللائحة يتحقق بأحد طريقين الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني، وهما يتفقان من حيث الغاية وهو شل آثار اللائحة بالنسبة للمستقبل[4].

أولاً_ الإلغاء الصريح:

يكون الإلغاء صريحاً عندما ينص النظام الإداري الجديد صراحةً وبدون أي التباس على إلغاء النصوص والأحكام المشمولة به، والتي يضع حداً لمفعولها

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – 11/ فبراير/ 1956– السنة الأولى– ص 481 مذكور عند د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات – مرجع سابق – ص 665

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا لسورية رقم 38 /طعن 251/ لسنة 1986– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1986– ص 473.

[3] د. أحمد إسماعيل– بحثه – مرجع سابق– ص 23

[4] د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق– ص 565

كلياً أو جزئياً[1]، فالإلغاء الصريح يتحقق عندما يصدر من السلطة الإدارية التي أصدرت اللائحة، (أو السلطة الرئاسية) قراراً آخر بإلغاء القرار الأول[2]، وهنا نستطيع التساؤل عن قاعدة الاختصاص المتوازي، وقاعدة الموازاة في الشكليات، بمعنى هل دائماً يصدر إلغاء اللائحة من نفس السلطة التي أصدرت اللائحة، أو من سلطة أعلى منها، بحسب هرم الشرعية، وكذلك الحال بالنسبة للشكليات؟

القاعدة هنا، تفرض صدور النص الجديد عن السلطة الإدارية ذاتها ووفقا للأصول إياها التي ابتعت لاتخاذ النص الملغى أو المعدل[3]. فالقانون قد يلغيه ضمنا قانون لاحق زمنياً[4]، والمرسوم قد يلغى بمرسوم[5]، والقرار بقرار.. فلا يمكن أصلاً إلغاء قانون أو مرسوم تشريعي، بمرسوم تنظيمي عادي[6]، ولا يمكن إلغاء مرسوم بقرار وزاري[7]، أو إلغاء مرسوم تنظيمي صادر تطبيقاً لقانون بتعميم وزاري[8]، والسلطة صاحبة الاختصاص في تعيين الموظف،

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – مرجع سابق – ص 173

[2] د.حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 565

[3] د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق – ص 23

[4] O.E 13/7/1968- ferri- Rec P 445

*على سبيل المثال: عندما صدر نظام العاملين الأساسي في الدولة بالقانون رقم /50/ تاريخ 2004/12/6 اعتبر نافذاً من تاريخ 2005/1/2 وألغي النظام الأساسي الموحد للعاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (1) تاريخ 1985/1/2

[5] C.E 3/10/1962- Marcus – Rec – P 390

*إن ما تم منحه بمرسوم لا يمكن إلغاؤه إلا بصك يساوي في القوة الصك الذي جرى بموجبه المنح قرار المحكمة الإدارية العليا /140/ طعن 107/لسنة 1986 – مجموعة المبادئ 1986 ص 138

[6] C.E 24/10/1947- laurey- Rec- P 390

[7] C.E 15/7/1964- sté Branshaft- Rec P401

[8] C.E 16/1/1976- Dujardin- Rec P44

تكون في الوقت نفسه صاحبة الاختصاص في إقالته من عمله[1]، إلا أن هناك استثناءين على القاعدة[2]:

1- يجوز لجهة إدارية أدنى أن تقوم بتعديل أو إلغاء لائحة إدارية صادرة عن جهة إدارية أعلى منها متى كانت الجهة الأدنى مفوضة في ذلك كتابياً من الجهة الأعلى.

2- لا يجوز للجهة الإدارية الأعلى أن تعدل لائحة صادرة من جهة إدارية أدنى إذا كان الاختصاص الذي تباشره الجهة الأدنى مباشرة من القانون.

بمعنى أن هذه القاعدة قد فقدت فاعليتها ويصبح بالتالي جائزاً إلغاء نص في رتبة معينة في هرم الشرعية، بنص أدنى منه رتبة في الهرم المذكور، وذلك عندما تجيز مثل هذا الاستثناء أحكام ذات صفة دستورية أو تشريعية[3]، وفي هذا المجال نجد في المادة (37) من الدستور الفرنسي الحالي خير مثال على ذلك، فهي تجيز للحكومة تعديل أحكام تشريعية سابقة لصدور الدستور المذكور وأصبحت بموجبه ذات الصفة التنظيمية، بموجب مراسيم عادية تتخذ بعد استشارة مجلس الدولة الفرنسي[4]، وعلى أي حال فالإلغاء الصريح، لا يثير إشكالاً، وكل ما هو متطلب في هذا الطريق هو أن تفصح جهة الإدارة عن نيتها صراحة في إلغاء اللائحة القديمة، والعمل باللائحة الجديدة اعتباراً من تاريخ نشرها ولا تسري على الوقائع التي تمت

---

[1] د. عبد الله طلبه – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة –مرجع سابق– ص 258

[2] د. محمد محمد بدران– رقابة القضاء على أعمال الإدارة – مرجع سابق– ص 30

[3] د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق ص 23

[4] Art (37) :" les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.
Les textes de forme législatives intervenus en ces matières peuvent être modifies par décrets pris après avis du conseil d'état. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de présente constitution ne pourront être modifiés par décret que si le conseil constitutionnel a déclare qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent"

في الماضي، أي ليس لها أثر رجعي[1]، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري حيث قضى "أن القرار الإداري التنظيمي لا يجوز أن يكون له أثر رجعي لما في ذلك من مساس بالحقوق المكتسبة والأثر الرجعي لا يكون إلا بنص في القانون[2]، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السوري بقوله "إن إلغاء النصوص القانونية بنص جديد ناسخ كما يكون صراحةً بتسميته أرقام تلك النصوص وتواريخها يكون ضمناً بإلغاء ما يخالف النص الجديد، إلا أنه في حال خلو النص الجديد من أي مفعول رجعي يجيز تطبيقه على الواقعات السابقة لصدوره يبقى تطبيق السلطة الإدارية للنص القديم طيلة زمن نفاذه صحيحاً ومنتجاً لآثاره عملاً بقاعدة الأثر المباشر للقانون"[3].

---

[1] د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق– ص 566.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 404 لسنة3ق –جلسة 1950/12/20 السنة 5 ص30 مذكور عند الدكتور محمد ماهر أبو العينين –دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري –شروط قبول دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى 1996–الكتاب الأول–مرجع سابق – 1998–ص141

3 دائرة فحص الطعن رقم 19/طعن70/ لسنة 1965 – مجموعة المبادئ 1965 ص 134 إذا تكشف عدم سلامة القواعد التنظيمية فليس أمام الإدارة سوى إلغاء هذه القواعد أو تعديلها بما ينسجم مع التطبيق القانوني السليم، دائر فحص الطعون رقم 275 /1984/104 – مجموعة 1984– ص 576.راجع على سبيل المثال المادة /164/من القانون رقم (50)الخاص بنظام العاملين الأساسي في الدولة لعام 2004–حيث جاء فيها "يلغى القانون رقم /1/ تاريخ 1985/1/2–الجريدة الرسمية –الجزء الأول–2004–ص56 كذلك راجع الفقرة /د/ من المادة /2/ من القانون/178/ تاريخ 1945/5/26 المتعلقة بإجراءات تحصيل ريع الآلات المستحقة– منشور في الجريدة الرسمية–العدد 37–الجزء الأول–تاريخ 2004/9/15–ص5065–كذلك راجع تعدل المادة /1/ من القانون رقم (38)لعام 2003 المتعلق بإلغاء السقوف الرقمية للمعاشات التقاعدية–منشور في الجريدة الرسمية–العدد41–الجزء الأول –لسنة2004/10/20–ص2330

ثانياً _ الإلغاء الضمني:

ينطوي الإلغاء الضمني على عدم الوضوح لكونه يستنتج من نص يعالج موضوعاً معيناً[1]، والإلغاء الضمني لا يفترض افتراضاً، بل يجب أن يكون النص الجديد قد رمى فعلاً إلى وضع حد لمفعول النص القديم وهذا لا يكون إلا إذا كان هناك تعارض حقيقي بينهما[2]، فالنظام قد يلغيه، ضمناً قانون[3]، والقرار الوزاري قد يلغى بمرسوم، ولكن لا يمكن لقرار وزاري أن يلغي أو يعدل مرسوم[4]، وإلغاء قانون معين، يقود ضمنياً إلى إلغاء كل الأنظمة الصادرة تطبيقاً له[5]، ولكن لابد من القول بأن مثل هذا الإلغاء الضمني للأنظمة يمكن أن يؤجل تنفيذه بالرغم من حصوله، وذلك عندما يكون تطبيق القانون الجديد معلقاً بدوره على صدور أنظمة تطبيقية له، ففي هذه الحالة تبقى الأنظمة الملغاة نافذة فعلاً إلى حين صدور الأنظمة الجديدة[6]، ومن الأمثلة على ذلك، عندما صدر قانون تنظيم الجامعات رقم /1/ تاريخ 1975/1/31، ونص في المادة /156/ منه على أن " يصدر مرسوم باللائحة التنفيذية لهذا القانون بعد أخذ رأي الهيئات العامة للجامعات وموافقة مجلس التعليم العالي... " وقد وضع هذا القانون موضع التطبيق الفعلي من تاريخ صدوره، ولكن اللائحة التنفيذية لهذا القانون صدرت بالمرسوم التنظيمي رقم 2059 تاريخ 1982/10/24، وهذا يعني أن الأحكام الواردة في القانون رقم /1/ لعام 1975 كانت تُطبق حتى صدرت لائحته التنفيذية بعد قرابة ثمان سنوات، بمعنى استمرارية تطبيق النصوص إلى أن صدر المرسوم التنظيمي

---

1 د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق –ص 22

2 J.carbajo- l'application dans le temps des décisions administrative exécutoires -op -cit p 187

3 C.E 24/1/1958- boutet et courdary -Rec P 44

4 C.E 7/1/1962- verrando- Rec p 593

5 J.carbajo- op–cit – P187

6 C.E 22/1/1950- Dame Renaud- Bérard- Rec- P569

المتضمن اللائحة التنفيذية[1].ثم ألغي بصدور اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم 50 2تاريخ2006/7/10

كما يدخل في مجال الإلغاء الضمني حالة التعارض بين النص الخاص والنص العام، وهنا نستطيع القول، إن النص العام لا يمكنه أن يلغي النص الخاص ضمناً، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي[2]، ويؤكد أيضا الفقه الفرنسي ذلك بقوله أن النص ذو الطبيعة العامة لا يمكن أن يلغي ضمناً النص ذو الطبيعة الخاصة[3]، وهذا ما أشار إليه القضاء الإداري المصري بقوله:" إن القاعدة المسلم بها في تفسير القوانين من أن الخاص يقيد العام"[4].وقد أكد القضاء الإداري السوري بأن روابط القانون الخاص تختلف في طبيعتها عن روابط القانون العام، وأن قواعد القانون المدني قد وُضعت لتحكم روابط القانون الخاص فلا تطبق وجوباً على قواعد القانون العام إلا إذا وجد نص خاص يقضي بذلك، والقضاء الإداري له حريته واستقلاله في ابتدع الحلول المناسبة للروابط التي تنشئ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد[5]،وعلى أي حال يشترط أن

---

[1] اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادر ة بالمرسوم رقم /2059/تاريخ 1982/10/24 وتعديلاته.يجري العمل حالياً بلائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم50 2تاريخ2006/7/10

[2] C.E 17/Novembre/ 1961, Dame Mangeot, Rec P 932

[3] J.carbajo- op-cit- P 187:
"It faut cependant souligner que lorsque l'incompatibilité concerne un règlement "spécial" et un règlement "règlement" général" le texte de caractère général ne peut abroger implicitement le texte de caractère spécial".

[4] حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية 60 ل جلسة 30 من يناير 1979 السنة 34، في الطعن المقام من عبد القادر محمد ضد وزير الداخلية– مذكور عند د. حسنى عبد الحميد درويش – رسالته – مرجع سابق – ص 567.

[5] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 161/طعن 1971/51-مجموعة المبادئ لعام 1971-ص290

الإلغاء الضمني بذات الأداة القانونية أو بأداة قانونية أعلى لا العكس .

الفرع الثاني _ تطبيقات إلغاء القرارات الإدارية السليمة:

من المستقر في فقه القانون الإداري أنه ليست هناك أية قاعدة تفرض استمرار قيام المرفق العام،كما إن طبيعة المرفق نفسها تتنافى مع دوام استمرار قيامه وعدم التغيير فيه،فالضرورة التي أوجبت إنشاء المرفق العام تلبية لحاجات عامة هي نفسها التي تضع حداً لنشاطه،وغالباً ما يترتب على إلغاء المرفق العام إلغاء الوظائف المترتبة على قيامه،إلا إن المشرع من جهة أخرى أحاط الموظف الذي ألغيت وظيفته بعين الرعاية،فيبقي عليه في الوظيفة العامة،وذلك من باب التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف،بمعنى أن إلغاء المرفق العام وإلغاء الوظيفة لا يكونا بشكل مطلق أمرين متلازمين ، وهذا ما سوف نفصله.

أولاً_ إلغاء المرافق العامة:

إلغاء المرفق العام هو وضع حدٍّ لنشاطه، لاعتراف الهيئات الحاكمة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره[1]، فالإدارة هي وحدها تستطيع تقدير المصلحة العامة في بقائه[2] أو عدم بقائه، والحكمة في ذلك أن طبيعة المرفق العام تتناقض مع دوام استمرار قيام المرفق وعدم التغيير فيه، فالضرورات تتغير باستمرار، والأفكار تتطور من يوم إلى آخر، والحاجات العملية التي تختلف باختلاف الأوقات، والاعتبارات المالية التي تتبدل في كل حين، تجعل من الضروري إدخالها في الحسبان كي يجيز للإدارة إلغاء المرافق العامة التي أصبحت لا تتفق معها[3]، والقاعدة المستقرة في الفقه الفرنسي أن إلغاء المرفق العام هو حق قانوني له صفة شرعية، فليس ثمة حق مكتسب في ضرورة

---

[1] د. سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري– مرجع سابق – ص 217.

[2] د. يوسف شباط– عبد الرحيم الصفدي– المرافق العامة، مرجع سابق ص 35.

[3] د. عبد القادر خليل – رسالته ص 381–382.

استمرار قيامه، وللسلطة الإدارية المختصة في كل وقت أن تلغى أي مرفق عام وذلك مع مراعاة أية نصوص قانونية إن وجدت[1]، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على قانونية إلغاء المرافق العامة، فقد قضى بإلغاء المرفق الذي لم تستند الإدارة إلى ظروف خاصة تبرر إنشاءه[2]، كما أن المسلم به في فرنسا ومصر وسوريا،أن إنشاء وإلغاء المرافق العامة، قد يكون من اختصاص المشرع[3]،كماقد يكون من اختصاص الإدارة التقديري، فلا يستطيع الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق بحجة كونه ضرورياً، ومن ناحية أخرى، فإن للإدارة أيضاً سلطة تقديرية في إلغاء المرافق العامة وليس للموظفين الذين يشرفون على إدارة المرفق، ولا للأفراد الذين ينتفعون منه، حق الاعتراض على ذلك الإلغاء استناداً إلى حق مكتسب يدعى به[4]، وطريقة الإلغاء هي بعينها طريقة الإنشاء، بمعنى أن المرفق الذي أنشئ بقانون لا يمكن إلغاؤه إلا بقانون والمرافق التي أنشئت بناء على قانون تستطيع الهيئات التي أنشأتها أن تلغيها بذات طريقة إنشائها[5]، ،ويترتب على إلغاء المرفق العام إلغاء الوظائف

---

[1] د. عبد القادر خليل رسالته ص 381

[2] C.E 30 mai 1930 – M.LongP. weil.G. Braibant P. Delvolvé B.Genevois- les grands arrêts de la jurisprudence administrative-12-édition-Dalloz-1999.p195

[3] راجع المادة/2/ فقرة /1/ من القانون العاملين الأساسي رقم/50/ لعام 2004 "يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري، بقانون" وهذا يشير إلى أن السلطة المتخصصة بإحداثه هي السلطة المتخصصة بإلغائه

[4] د.سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري– مرجع سابق – ص 219

[5] د. سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري – مرجع سابق– ص 217.

وكذلك في نفس المعنى، د. عبد الإله الخاني– القانون الإداري – المجلد الثاني– التنظيم الإداري– بدون سنة نشر و دار نشر– ص 51 حيث ذكر " إن إلغاء المرفق العام أمر ليس بالسهل، كما يظن البعض، ففيما عد الزوم توفر أسباب عدم الحاجة له، هناك اعتبارات:

1– فمن ناحية الاختصاص السلطة المتخصصة بإحداثه هي السلطة المتخصصة بإلغائه.

المترتبة على قيامه،ولكن ليس ذلك بالمطلق، لان إلغاء وظيفة دائمة،وحذف الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة،لا يترتب عليه فصل الموظف أو إنهاء خدمته، بل تلتزم الإدارة بنقله إلى عمل آخر في وظيفة خالية وشاغرة في سلكه ورتبته وراتبه[1]،وبالمقابل لا يستطيع موظفو المرفق الادعاء بوجود حق مكتسب لهم في وظائفهم، وكل مالهم هو الاحتجاج بحقهم المكتسب في مرتباتهم السابقة على إلغاء المرفق. ومكافأة أو معاشات الخدمة المستحقة عن مدة خدمتهم حتى يوم إلغائه[2].

ثانياً_ إلغاء الوظائف العامة:

القاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً سواء في فرنسا أو مصر أو سوريا، أن المراكز النظامية التي أنشأتها القوانين واللوائح هي مراكز مؤقتة وقابلة للتغيير في كل وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي ليس للموظف حق مكتسب في إبقاء اللائحة مطبقة إذا أرادت إلغاءها[3]. فقد استقر الاجتهاد على تطبيق هذا المبدأ في ما خص النصوص التنظيمية التي تتعلق بوضعية وظيفية، مقرراً بأنه ليس لهؤلاء الموظفين أي حق مكتسب في الإبقاء على نظام مطبق بتاريخ دخولهم الحقل الوظيفي[4]، فمركز الموظف من هذه الناحية مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بالنظر إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة التي يجب أن يخضع نظامها القانوني للتعديل أو التغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة[5]، ومن هنا جاء تشبيه النظام القانوني الذي يحكم إلغاء الوظائف بالنظام القانوني الذي يحكم إلغاء المرافق العامة لترابط النظامين

2- إن إلغاؤه يكون بإلغاء الأداة التشريعية أو الأدوات الأخرى كالمرسوم و القرار الإداري الذي أنشأه أول مرة.

[1] د.علي مرهج أيوب_الوظيفة العامة في لبنان واجبات و حقوق _مرجع سابق_ص1031

2 د عبد القادر خليل-رسالته-مرجع سابق-ص385

[3] C.E avril 1971- sieur proehoud- Rec- P271

[4] C.E 17/3/1911- Blanchet –Rec-p 322

[5] د. عبد القادر خليل – رسالته – مرجع سابق – ص 386

مادام الموظفين هم عمال هذه المرافق[1]. إلا إن الترابط بين النظامين لا يؤخذ على إطلاقه،لان المشرع راعى مصلحة الموظف الذي ألغيت وظيفته بقدر الإمكان،وحسب الظروف والأحوال،لان إلغاء الوظيفة ضرورة تقتضيها المصلحة العامة،ولكن الضرورة تقدر بقدرها.

فقد استقر القضاء الإداري المصري على أن إلغاء الوظائف العامة هو سبب من أسباب خدمة الموظف وأن علة ذلك أن المصلحة العامة يجب أن تعلو المصلحة الخاصة، فيفصل الموظف متى اقتضت ضرورات المصلحة العامة الاستغناء عن الوظيفة التي كان يشغلها الموظف[2]، وقد قنن المشرع السوري أحد تطبيقات مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير، وذلك في المادة/136/[3] من قانون رقم /50/ لعام /2004/ الخاص بنظام العاملين الأساسي في الدولة حيث جاء فيها:

أ- يتبع في حال إلغاء الوظيفة ما يلي:

1- ينقل العامل إلى وظيفة شاغرة تتوفر فيه شروط شغلها معادلة لوظيفة في ملاكه كما يجوز نقله إل مثل هذه الوظيفة في أي ملاك آخر.

---

[1] د. عبد القادر خليل – رسالته – مرجع سابق – ص 386

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ 1959/12/5 السنة الخامسة مبدأ 12 ص79 مذكور في رسالة د. حسنى درويش عبد الحميد ص 574

[3] راجع المادة/136/ من القانون العاملين الأساسي رقم/50/ لعام 2004- العميد صبحي سلوم – شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة الجزء الثاني- الطبعة الأولى- 2005- ص390 " إن العامل الذي تلغى وظيفته يستمر على الوظيفة محتفظاً بأجرها حتى يتم تسوية وضعه وفقاً لنص المادة 136 من القانون الأساسي للعاملين في الدولة.وكذلك د. زين العابدين بركات-الموسوعة الإدارية- دار الفكر1974 ص 429."تلغى الوظيفة العامة بقانون، وذلك لأن إحداث "الوظائف العامة وإلغائها هو من اختصاص السلطة التشريعية، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف العام مسرحاً حكماً".

2- عند عدم وجود وظيفة شاغرة معادلة في ملاكه أو عدم نقله إلى ملاك آخر يعطى العامل حق الخيار خلال شهر يبدأ من تاريخ إلغاء الوظيفة بين قبول وظيفة أدنى مع احتفاظه بأجره وبحقه في شغل أول وظيفة في ملاكه معادلة لوظيفة الملغاة وبين التسريح وتصفية حقوق وفق القوانين النافذة.

ب-يتم التسريح بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين خلال مدة أقصاها /30/يوماً تبدأ اعتباراً من تاريخ اختيار التسريح .

فمن حق الدولة أو الإدارة أن تعدل في كل وقت القوانين واللوائح التي تنظم المركز القانوني للموظفين بدون قبولهم أو رضائهم، ولا يستطيع أي موظف معارضة هذا التعديل أو التمسك بحق مكتسب في الإبقاء على النظام القانوني السابق الذي عين في ظله. فلا حق مكتسب في الإبقاء على القوانين واللوائح بدون تعديل. فطالما أن التعديل موضوعي وعام في نظم التوظف فهو جائز بلا قيود ولو تضمن ذلك حرمان الموظفين من بعض الامتيازات[1]. نستنتج مما سبق إقرار المشرع بحق الإدارة في تنظيم وظائفها العامة طبقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة إنشاءً أو إلغاءً.

المطلب الثاني _ إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية المعيبة:

بعد أن بحثنا القاعدة التي انتهى إليها القضاء والفقه الإداريان، والتي تقضي بحق الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية في كل وقت، عندما تجد السلطة الإدارية بأن هذه الأنظمة لم تعد متلائمة مع مقتضات المصلحة العامة، أو تلك التي تتنافى مع حسن سير المرافق العامة، يطرح السؤال نفسه، ما الحال بالنسبة للأنظمة الإدارية المعيبة، والقاعدة المعروفة بأن القرار الإداري التنظيمي المعيب يتحصن بانقضاء مدة الطعن القضائي، وخاصة عندما يتولد

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب– القانون الإداري– مرجع سابق– ص367

عنه حقوقاً ومزايا للأفراد بتطبيقه تطبيقاً فردياً، وذلك بقصد تأمين مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية، وتأمين استقرار المعاملات القانونية، فهل يجوز لجهة الإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة التي تحصنت بفوات مدد الطعن القضائي، ثم ما هي مواعيد إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة، وما هي سلطة الإدارة بهذا الخصوص؟ هذا ما سوف نفصله في هذا الموضع.

الفرع الأول _ سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة:

تجد سلطة الإلغاء أساسها في قانون الملائمة الذي يهيمن على نشاط الإدارة التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ضمن أفضل الشروط، فإذا ما تغيرت الظروف ولم تعد متلائمة مع القواعد القائمة مما أعاق تحقيق المنفعة العامة وجب على الإدارة، تغيير هذه الأنظمة لكي تحقق الغاية المرجوة منها[1].

والقضاء الإداري الفرنسي ولفترة طويلة قد كان متردداً في فرض حل حازم[2]، يلزم الإدارة بإلغاء قرار إداري تنظيمي غير شرعي[3]، ولكنه عاد ليسلم في أحد قراراته بالتزام الجهة المصدرة للائحة غير المشروعة أو سلطتها الرئيسية بإلغائها، في حال تقديم طلب بهذا المعنى إلى المرجع الإداري المختص أو إلى رئيسه المباشر[4]، إذاً فإن إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة يدخل في الاختصاص المقيد للإدارة، التي لا تملك أي سلطة تقديرية في هذا المجال سواء لناحية تقدير ملائمة هذا الفعل، أو لجهة اختيار مضمون هذا القرار[5]، فالإدارة التي تتقيد عند إصدار قراراتها بالقانون، فإن

---

[1] Auby- l'abrogation des actes administratifs- op.cit p 131

[2] د. يوسف سعد الله الخوري– بحثه – مرجع سابق – ص 31

[3] C.E 6/11/1959- coopérative laitière de Belfort- Rec P 581

[4] C.E 12/5/1976- le boucher et tarandon- A.J.D.A. 1977- P 261

[5] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – مرجع سابق – ص77.

عليها من باب أولى إذا ما هي خالفته وحادت عنه أن تعود وتحترمه وذلك بأن ترجع عن هذه القرارات المخالفة للقانون[1]، وقد حسم المشرع الفرنسي المسألة، من خلال مرسوم 1983/11/28 حيث ورد في المادة الثالثة منه: أن الإدارة ملزمة بإجابة الطلبات لإلغاء اللائحة غير المشروعة، سواء أكان العيب قد رافق اللائحة منذ صدورها أم أن المتغيرات القانونية والواقعية أثرت على هذه المشروعية بعد صدور اللائحة[2]، وهذا يدل على أن الإدارة أصبحت في اختصاص مقيد، وأضحت القاعدة الجديدة أنه لا توجد مهل للمراجعة ضد القرارات التنظيمية، لأن بإمكاننا المنازعة بصحتها في كل وقت سواء من خلال الدعوى المباشرة خلال المهلة القضائية، أو عن طريق الطعن برفض الإلغاء خارج المهلة[3]، ثم صدر حكم Alitalia الذي ألزم الإدارة باستجابة لطلب إلغاء النظام غير المشروع، سواء كان النظام غير مشروع من تاريخ صدوره، أو لأن عدم المشروعية إنما نتجت عن ظروف قانونية أو واقعية لاحقة[4]، ويجدر التنويه إلى أن طلب إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة كان يتم قبل اجتهاد Alitalia وفق فرضيتين محددتين.

الفرضية الأولى: يقدم الطلب ضمن مهلة المراجعة القضائية المقررة ضد القرار[5].

الفرضية الثانية: في حال تبدل الظروف بصدور قانون جديد على سبيل المثال، فإنه يجب تقديم الطلب خلال مدة شهرين من تاريخ نشر هذا القانون

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل– الطبيعة القانونية للقرار الإداري – مرجع سابق– ص 287

[2] Art 3- le décret du 28 Novembre 1983

[3] Petit yves- les circonstances nouvelles dans le contentieux…. Op cit p 1298

[4] C.E . Ass . 3 févr., 1989- Alitalia- les grands arrêts de la jurisprudence administrative- 12 édition- Dalloz – n 105- P 721

[5] C.E 30/4/1981- Min. Du travail /A frique France Europe Transaction A.J 1981 P 245

الجديد[1]، ولكن بصدور حكم Alitalia حسم مجلس الدولة الفرنسي طلب الإلغاء الأنظمة غير المشروعة بأي مهلة زمنية، وتتالت الأحكام التي طبقت هذا المبدأ، حيث ألغى قرار رفض رئيس الوزراء الاستجابة لطلب المدعي المقدم بتاريخ 1991/11/8 والرامي إلى إلغاء تعميم وزير الاقتصاد والمالية العام تاريخ 28/ 1984/11[2]، كما أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً مشابهاً لحكم Alitalia حول ضرورة توافق القرارات التنظيمية الإدارية مع توجيهات مجلس المجموعة الأوربية[3]، وبناء على ما تقدم نجد أن مجلس الدولة الفرنسي عزز رقابته على مشروعية الأنظمة الإدارية، بحيث لا تكون ملزمة للأفراد المخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون ولقد سار قضاء مجلس الدولة المصري على نفس النهج بعد تردد في إلزام الإدارة بإلغاء اللائحة ضمن ميعاد الطعن القضائي، أم خارج المهلة، فقد أشارت محكمة القضاء الإداري إلى ذلك "طلب إلغاء اللائحة المعيبة لا يتقيد بميعاد، وذلك اعتباراً بأن اللائحة هي تشريع من الناحية الموضوعية، وبذلك تتجدد آثارها كلما استجدت مناسبة لتطبيقها، ومن ثم وجب أن يكون على الدوام متسق مع أحكام القوانين القائمة، وخاضعة في نصوصها لتلك الأحكام، فإذا خرجت عليها وكان خروجها صارخاً أصبحت عملاً مادياً عديم الأثر وفي الحالتين لا يتقيد الطعن عليها بالميعاد[4]"على أن جانباً من الفقه[5] رأى بأن سلطة الإلغاء الإداري ترد أساساً في شأن القرارات غير المشروعة ، بحسبان أن الإلغاء هنا يمثل جزاءاً طبيعياً لمبدأ المشروعية، ومع ذلك فسلطة

---

[1] C.E 1/1930 Despujol

[2] C.E 28 juillet, 1993 . M.Dupuy. J.C.P 1993. No 2406

[3] C.E 30 December 1996- federation national des infirmiers J.C.P – 1997- No 1300

[4] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ق 233 ل 26 جلسة 27/ 1973/2 س 27 ص 165 مذكور عند د. حسني درويش عبد الحميد– مرجع سابق – ص 577.

[5] د. طعيمة الجرف – القانون الإداري– مرجع سابق – ص 509

إلغاء القرارات غير المشروعة، ليست مطلقة ولا تستطيع الإدارة أن تجريها في أي وقت تشاء، لأن القرار الإداري غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي، يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية، ولن يكون من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، ولذلك استقر أنه بانقضاء مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار غير المشروع بالقرار المشروع ويأخذ حكمه من حيث اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة مما يتعين معه حرمان جهة الإدارة من سلطة إلغائه بعد فوات الميعاد، ومجلس الدولة المصري، فرق بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة وبين القرارات الفردية، وأنه يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت، حسبما تقتضيه المصلحة العامة[1]،كما جاءت محكمة القضاء الإداري المصري ووضعت استثناءً خطيراً على قيد الميعاد مترتباً على التفرقة بين القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة، والقرارات الصادرة بناء على سلطة تقديرية[2].

وقد عد القضاء الإداري السوري أن القرار التنظيمي بإعلانه ونشره في الجريدة الرسمية وانقضاء المواعيد القانونية عليه بمنجاة من الإلغاء لتحصنه بانقضاء المواعيد[3]، كما عَد، إن المخططات التنظيمية لا تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لأنها تعتبر قرارات تنظيمية عامة تقوم على التقدير والتصور وللمتضرر من المخطط أو من تعديله الاعتراض خلال

---

[1] محكمة القضاء الإداري– جلسة 4 مايو سنة 1949 – السنة الثالثة – ص 715 مذكور عند رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية– مرجع سابق ص 484.

[2] د. عبد القادر خليل – رسالته – مرجع سابق– ص 563

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 162 /طعن 122/ لسنة 1977 – مجموعة 1977 – ص 137

المهل المحددة في القانون[1]. وتعليقاً على الحكم السابق أن ما ذهب إليه مجلس الدولة السوري من اعتبار المخطط التنظيمية قرارات تنظيمية عامة محل نظر،لان المخطط التنظيمي العام،وبحسب ما ورد في المرسوم التشريعي رقم /5/تاريخ 2/23/ 1982هو المخطط الذي يوضح الرؤية المستقبلية للتجمع السكاني وتوسعه ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطريق الرئيسية واستعمالات الأراضي الواقعة ضمنه ونظام بناء كل منها بما لا يتعارض مع أسس التخطيط العمراني والبرنامج التخطيطي[2]،وهذا المخطط يصدر بقرارات بحسب الأحوال إما من الوزير المختص أو من المكتب التنفيذي بناء على اقتراح مجلس المحافظة[3]،**وفي رأينا أن المخططات التنظيمية تشكل محل القرار أي الأثر القانوني الذي يحدثه إما إنشاءً أو تعديلاً أو إنهاءً لمركز قانوني.وبالتالي تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة.**

ومن مجمل ما تقدم نستطيع القول إن إلغاء القرار التنظيمي المعيب مفروض على الإدارة، لأنه يجب عليها دائماً إنهاء العيب الذي اعترى القرار، والعودة إلى جادة المشروعية، ونؤكد ما توصل إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن إلغاء القرار التنظيمي المعيب أمراً جائز في كل وقت.

الفرع الثاني_ مبدأ الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي:

القاعدة، أن القرارات التنظيمية المعيبة تتحصن بفوات مدد الطعن القضائي، وبالتالي لا يجوز إثارة مشروعيتها مباشرة أمام القضاء مرة ثانية، ولكن يجوز الطعن عليها بطريق غير مباشر وذلك في أي وقت عند تطبيقها على

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 260– 1 / طعن 468/ لسنة 1998 – سجلات المحكمة 1998 الجزء الثالث

[2] راجع المادة /1/ فقرة/ج/من المرسوم التشريعي رقم /5/تاريخ 2/23/ 1982

[3] راجع المادة /6/ فقرة/أ-ب-ج–د/من المرسوم التشريعي رقم /5/تاريخ 2/23/ 1982

الحالات الفردية بطلب عدم الأخذ بها دون التصدي لإلغائها[1]. وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بفكرة إمكانية الطعن بالقرارات الفردية المتخذة تطبيقاً لقرار تنظيمي غير مشروع[2]، وبتطبيق مبدأ الدفع بعدم المشروعية، كَرس مجلس الدولة الفرنسي التزاماً مفروضاً على الإدارة بأن لا تطبق إلا النصوص الشرعية[3]،كما أثار مجلس الدولة الفرنسي مسألة الآثار الناشئة عن عدم مشروعية نظام إداري كان موضع دفع بعدم التطبيق[4]، فمن المؤكد أن الدفع بعدم المشروعية يؤدي إلى شل تطبيق النص التنظيمي غير المشروع ولكن هذا النص يبقى موجوداً في النظام القانوني ولكنه يكون بمنزلة الميت لأنه لن تكون له قرارات تطبيقية، وهذا ما يؤدي إلى إيجاد نوع من الفراغ التشريعي يجب أن تسعى الحكومة إلى تجنبه عبر إصدار تنظيمات جديد، وإلا كنا أمام خطر حصول تطبيق جديد لهذا النظام المدفوع بعدم مشروعيته[5]، فقد رأى المجلس الدستوري الفرنسي أن الأنظمة الإدارية هي بطبيعتها قواعد عامة وغير شخصية، مهيئة لتكون الأساس الشرعي لإصدار القرارات غير التنظيمية، والدفع بعدم المشروعية تَضمن تفوق مبدأ المشروعية، حيث يعود لكل ذي مصلحة المطالبة باحترام تسلسل القواعد القانونية حيث تأتي الأنظمة الإدارية في الحلقة الوسطى والمتوسطة بين المبادئ ذات الصفة العامة وبين القرارات الفردية[6]،ذلك الطريق غير مباشر للطعن في اللائحة الإدارية حتى بعد انقضاء مهلة الشهرين التي يجوز خلالها الطعن المباشر بالإلغاء، ويكون ذلك حينما تصدر جهة الإدارة قراراً إدارياً فردياً تطبيقاً للائحة غير مشروعة

---

[1] د. حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 579

[2] C.E 29/mai/1908- poulin- Rec P 580

[3] C.E 14/Nov/1958- ponard- Rec P554

[4] C.E. 18 Javier 198- Bargain- Rec P 29

[5] د. عصام نعمى إسماعيل – الإلغاء الإجباري – مرجع سابق– ص 60

[6] C.C.N* 93- 335 -21 Janvier 1994- R.F. D.A 1995 P8

انقضى ميعاد الطعن فيها بالإلغاء، فأجاز القضاء الإداري لصاحب الشأن الذي أضر به القرار الفردي أن يدفع بعدم مشروعية اللائحة الإدارية التي استند إليها القرار الفردي بهدف استبعاد تطبيقها عليه وإلغاء القرار الإداري الفردي الصادر تطبيقاً لها[1].

وقد نصت المادة الثانية من مرسوم 1025/ لعام 1983 على أنه "عندما نكون أمام قرار قضائي صادر عن المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة أعلن بطلان قرار غير تنظيمي بسبب استناده إلى نظام إداري غير مشروع وكان هذا القرار المُبطَل أحد تطبيقات النظام غير المشروع في هذه الحالة تكون السلطة الإدارية ملزمة بغض النظر عن انقضاء مهلة المراجعة بالاستجابة لكل طلب له موضوع مشابه ومستند إلى ذات السبب وذلك في الحالة التي يكون القرار المعين غير منشئ للحقوق لصالح أشخاص ثالثين"[2].

وقد طور الاجتهاد نظرية الدفع بعدم تطبيق الأنظمة غير المشروعة أمام القضاء، فأجاز الدفع بعدم جواز تطبيق هذه الأنظمة أمام السلطة الإدارية التي أصدرتها، في معرض التطبيقات الفردية لهذه الأنظمة حيث تَحوّل هذا الدفع بعدم المشروعية من وسيلة طعن قضائي إلى مراجعة إدارية[3].ويعد هذا الطريق ذا أهمية خاصة بالنسبة للأفراد،لأنه منحهم حق الدفع أمام الإدارة بعدم تطبيق الأنظمة غير المشروعة في كل وقت،ولأنه يسمح بإزالة كل القرارات الفردية للنظام الإداري غير المشروع،وذلك منذ إبطال أحد القرارات الفردية من قبل المحكمة الإدارية ، بسبب عدم مشروعية النظام الذي كان أساس صدور هذه القرارات الفردية.أي يسري إبطال القرار

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب – القضاء الإداري – الكتاب الثاني– الطبعة الأولى – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت –2005– ص 111.

[2] Le décret du 28 November- 1983

[3] د. عصام نعمة إسماعيل الطبيعة القانونية للقرار الإداري– مرجع سابق– ص 305

الفردي على كل القرارات الفردية الأخرى دون حاجة لإجراء منازعة قضائية جديدة[1]

ومن أجل تطبيق هذا المبدأ الجديد، يتوجب تحقق المعطيات الآتية:

1- صدور قرار قضائي نهائي عن المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة أعلن بطلان قرار غير تنظيمي بسبب استناده إلى نظام إداري غير مشروع.

2- أن يكون القرار المبطل أحد تطبيقات النظام غير المشروع.

3- تكون السلطة الإدارية ملزمة بغض النظر عن انقضاء مهلة المراجعة بالاستجابة لكل طلب له موضوع مشابه ومستند إلى ذات السبب وذلك في الحالة التي يكون القرار المعني غير منشئ للحقوق لصالح أشخاص ثالثين[2].

ونص المادة الثانية من مرسوم 1025/ لسنة 1983 يجبر إذا على اللجوء إلى سحب الأعمال المتخذة تطبيقاً لنظام تم إعلان عدم قانونيته في مناسبة إبطال عمل مماثل بدون مراعاة شرط مهلة المراجعة القضائية، بيد أنه لا يتيح القيام بذلك إذا كان العمل قد أنشأ حقوقاً لصالح الغير، وذلك لاصطدام هذا السحب بنظرية الحقوق المكتسبة وعدم جواز المساس بالقرارات الفردية النهائية، والالتزام بالسحب لا يتحقق إلا في حال طلب صريح موجه إلى الإدارة، لأن المستدعي الذي له مصلحة في طلب سحب التدبير التطبيقي هو فقط الشخص الذي أصابه هذا التدبير بشكل مباشر[3]، كما يستطيع كل صاحب علاقة أن يطلب إلغاءه[4]، فطلب الأفراد هذا السحب إجراء مسبق ضروري ولا غنى عنه[5]،ويعتبر إلزام السلطة الإدارية المختصة بهذا السحب أهم

---

[1] M.Bailly-L'Acte réglementaire et illégal et le le décret du 28 novembre- 1983 R.D.P-1985-p1538

[2] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – مرجع سابق – ص 306

[3] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري .. مرجع سابق ص 69

[4] د. جورج فوديل – مرجع سابق ص 436

[5] P. Delvolvé– op- cit- P144

التجديدات التي أتى بها مرسوم 1025/ 1983والناشئ عن نقل الدفع بعدم المشروعية إلى نطاق المنازعات غير القضائية، حيث تلتزم السلطة الإدارية المختصة وحتى ولو كانت مهلة المراجعة القضائية قد انقضت، بالاستجابة لكل طلب له موضوع مشابة ومرتكز على ذات السبب[1]، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ بأن السلطة ملزمة بتلبية الطلب إلى إلغاء نظام غير قانوني عندما يعترف القضاء، عن طريق الدفع، بعدم مشروعية النظام[2].

وبناء على ما تقدم نستطيع القول أن مرسوم 1983/11/28 جعل إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة واجب على الإدارة بمعنى أنه يدخل في الاختصاص المقيد، والتي لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية في هذا المجال سواء لناحية تقدير ملائمة هذا الفعل، أو لجهة اختيار مضمون القرار[3].

وقد أكد القضاء الإداري المصري أن الطعن في القرارات التنظيمية بطريق غير مباشر في أي وقت ولو كان ميعاد الطعن بالإلغاء فيها قد انقضى، وذلك عند الطعن بالإلغاء في القرارات الفردية التي صدرت لتطبيق القرار التنظيمي على الحالات الفردية، لا بقصد إلغائه بل بقصد عدم إعمال أحكامه بعدم تطبيقه على تلك الحالات نظراً لمخالفته للقانون، وذلك بإبطال القرار

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري... مرجع سابق – ص 71

[2] C.E 3/2/1989- Alitalia – les grands arrêts …. Op – cit P 721- 722

في الوقائع: طلبت شركة Alitalia من رئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ 1985/8/2 إلغاء المادتين 25– 26 من المرسوم رقم 1163/ 79 واللتين أدخلتا في المادتين 236 و 238 من الملحق الثاني للتقنين العام للضرائب، وذلك لأنها كانت منذ صدورها متعارضة مع الأهداف التي حددها– – التوجيه الاقتصادي السادس لمجلس المجموعة الأوربية والصادر بتاريخ 1977/5/17 والتي لها صفة القاعدة القانونية الأعلى بالنسبة للقوانين والأنظمة الداخلية في دول المجموعة وذلك سنداً للمادة 189 من اتفاقية 1957/3/25 التي ألزمت السلطة الوطنية في دول المجموعة بمواءمة تشريعاتها وأنظمتها لتوجيهات مجلس المجموعة الاقتصادية الأوربية واستندت الشركة في طلب إلغاء هذه المواد إلى مرسوم 1983/11/28

[3] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري ... مرجع سابق – ص 77

الفردي الصادر في حق الطاعن تطبيقاً للقرار التنظيمي[1]، إذاً يستطيع صاحب المصلحة أن يدفع بعدم شرعية القرار الإداري بصفة عرضية أثناء نظر قضية معينة، فإذا تبين للقاضي مخالفة القرار للقانون فإنه يستبعد تطبيقه على القضية المنظورة[2]، وبالتالي يجوز الطعن في القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً للقرار الإداري التنظيمي غير المشروع والذي تحصن ضد الإلغاء مثال ذلك أن تصدر الإدارة لائحة تقضي بمنع الاجتماعات العامة إلا بإذن خاص، وينقضي ميعاد الطعن في هذه اللائحة، فإذا رفضت الإدارة منحه الإذن، جاز له أن يطعن في قرار الرفض، استناداً إلى أنه مبنى على لائحة غير مشروعة[3]، ويرى البعض من الفقه المصري أن الإدارة في مثل هذه الأحوال ملزمة باحترام مبدأ المشروعية والامتناع عن تطبيق اللائحة التي انتهى القضاء بخروجها على أحكام القانون[4].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية – طعن رقم 466 لسنة 24 ق– جلسة 1984/5/19 مجموعة أحكام السنة 19 ص 127 مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– الموسوعة الإدارية في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام – الجزء الثاني– دار محمود للنشر والتوزيع – 2007– ص 275.

[2] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري – مرجع سابق ص 99

[3] د. محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري– مرجع سابق ص 100

[4] د. حسنى درويش عبد الحميد رسالته مرجع سابق ص 582 حيث أشار في هامش إلى رسالة د. عبد العظيم جيره –آثار حكم الإلغاء – القاهرة – 1971– والذي ذهب إلى أن سحب اللائحة قد يتعارض مع الاتجاه الفقهي الذي يرى عدم جواز سحب اللوائح خاصة بعد انقضاء مواعيد الطعن عليها، ويرى أنه لا محل للإدارة بالتمسك مستقبلاً بلائحة انتهى القضاء إلى عدم مشروعيتها دون ما يحمله ذلك من التهديد المستمر لمبدأ المشروعية، وأنه لا مجال في هذا الصدد للتمسك بفكرة الحق المكتسب وأن حق الإدارة في الاحتفاظ بلائحة انتهى قاضي الشرعية في أي مناسبة بتقرير خروجها على أحكام القانون لا يستجيب لأي اعتبار نظري أو عملي. وينتهي القول بأن مجرد الحكم بإلغاء القرار الفردي استنادا لعدم مشروعية اللائحة التي صدر تنفيذاً لها تلتزم الإدارة بإلغاء أحكام هذه اللائحة والامتناع عن تطبيق أحكامها مستقبلاً، وهذا الالتزام معناه احترام

وقد أخذ القضاء الإداري السوري بذات المبدأ بل ذهب إلى اعتبار" أن القانون الذي ألغى تعويض الوظيفة الذي هو مثار النزاع في هذه الدعوى قد تم من قبل جهة الإدارة بالاستناد إلى قرار تنظيمي محكوم بإلغائه لذلك فإن مقتضى حكم الإلغاء للقرار المذكور أن يغدو كل قرار فردي مستند إليه فاقد الوجود القانوني لأنه مبني على أساس معدوم[1]" وبناء على ذلك فإن أصحاب المصلحة يمكنهم الطعن خارج المدة ببطلان القرار الذي صدر القرار المتخذ في ضوئه، وذلك قياساً على أن دعوى الانعدام لا تتقيد إقامتها بالميعاد القانوني المحدد لإقامة دعاوى الإلغاء[2]،فإذا صدرت لائحة من لوائح الضابطة الإدارية، وكانت ترتب على مخالفتها توقيع بعض العقوبات الجزائية، فإنه يكون لصاحب الشأن (المتهم بمخالفة اللائحة) أن يدفع الدعوى الجزائية لعدم مشروعية اللائحة، فإذا ما تحقق القاضي الجزائي من مخالفة اللائحة للقانون قضى ببراءة المتهم دون أن يمس حكمه اللائحة ذاتها، حيث تبقى نافذة المفعول ما لم يتقرر إلغاؤها إدارياً أو بحكم من القاضي الإداري المختص، وهكذا لا يكون الدفع بعدم شرعية هذه اللائحة مقابلاً للطعن المباشر بإلغائها، وما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج حاسمة تؤدي إلى اعتبارها كأن لم تكن بصفة عامة ومطلقة من تاريخ صدورها[3].

وفي رأينا أنه يجب الأخذ ربما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي من إلزام الإدارة بإلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة التي تحصنت بفوات مواعيد

مبدأ المشروعية بما يفرض على الإدارة من كفالة الاحترام المستمر لأحكام القانون، وليس إلى الحكم الصادر بالإلغاء الذي يقتصر أثره على إزالة القرار الملغى ذاته.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 106 /طعن 68/ لسنة 1970 – مجموعة 1970 ص 108

[2] حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /297/ طعن 1997/2 – مجلة المحامون عدد 5 1999 ص 539

[3] د. عبد الله طلبه– الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – مرجع سابق – ص 249 هامش

الطعن عليها بالإلغاء، حيث تعمد إلى إلغاء النظام عندما يتبين لها عدم مشروعيته، دون أن تكبد صاحب المصلحة عناء مراجعة القضاء، وهذا ما يسمو بمبدأ المشروعية، ويحقق الاستقرار القانوني وثباتاً للأوضاع المكتسبة.

المطلب الثالث _ آثار إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

من المسلم به،أن إلغاء القرار يعني إنهاء القرار من قبل السلطة المختصة بطريقة غير رجعية حيث تبقى الآثار المتولدة قبل صدور قرار الإلغاء[1] فليس من آثار الإلغاء أن يمحو في الماضي الآثار الصحيحة التي ترتبت على سريانه سليماً[2]، فالإلغاء يعني زوال القرار الإداري من المجال القانوني وعدم قابليته بالتالي فور إلغائه لإحداث أثر قانوني وذلك بصورة نهائية[3]،فرجعية النصوص التنظيمية فكرة مرفوضة جملةً وتفصيلاً،لأنها تؤدي إلى قلب الأوضاع المرتكزة على النصوص السابقة ،وهو انقلاب مخالف للقانون الذي أعطى لها المشروعية [4]،على أن عدم جواز سريان مفعول الإلغاء على الأوضاع الفردية السابقة لايعني إطلاقا أنه يجوز التعرض لهذه الأوضاع مستقبلا.فمبدأ عدم جواز التعرض للحقوق المكتسبة إنما هو مبدأ قائم بذاته،الهدف منه الحفاظ على هذه الحقوق وتحريم النيل منها قبل وبعد إلغاء النص الذي نشأت في ظله، من هنا، وجب التمييز والتفريق بين مبدأ عدم الرجعية بمفهومه التقليدي المطلق،ومبدأ عدم جواز التعرض للحقوق المكتسبة قبل صدوره،سواء بإعادة النظر فيما كانت عليه ماضياً،أم بوضع حد لها مستقبلاً[5]،لذلك فالإلغاء النصوص التنظيمية يجب أن لاتمس بالأوضاع

---

[1] AUBY-l abrogation des acte adm-op-cit-p131

[2] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته _مرجع سابق_ص590

[3] AUBY_op_cit_P131

[4] د.عصام نعمة إسماعيل الإلغاء الإجباري....._مرجع سابق_ص93

[5] J.carbajo_op_cit_p129

القانونية المنشأة في ظل القانون القديم،حيث يتوجب على الإدارة ممارسة اختصاصها آخذة بعين الاعتبار الأوضاع القانونية الحالية وليس أبداً القديمة وإذا خالفت هذه القاعدة تكون تجاوزت قاعدة الاختصاص الزماني أو ما يسمى عيب عدم الاختصاص الزماني[1]

وأمام الاعتبارات السابقة يثور التساؤل حول إلغاء القرارات التنظيمية المتعلقة بالموظفين العامين،ومدى التعويض عن إلغاء القرارات التنظيمية حيث نفصل هل التعويض يكون في إلغاء القرارات التنظيمية السليمة أم المعيبة أم يكون فقط على أحداهما دون الأخرى.

الفرع الأول _ إلغاء القرارات التنظيمية الخاصة بالموظفين العامين:

لاشك إن الإدارة تستطيع إن تلغي قراراتها الإدارية التنظيمية ،أو اللوائح التي تصدرها بشأن الموظفين بالنسبة للمستقبل ،فهي تستطيع أن تزيد أو تنقص المزايا التي يحصل عليها الموظفون،بل تستطيع أن تسحب تلك المزايا كليةً.ويترتب على ذلك أنه منذ صدور اللائحة أو القرار التنظيمي الجديد فان الموظفين الذين ينطبق عليهم هذا القرار أو اللائحة،لن يستطيعوا المطالبة بالمزايا السابقة التي تزيد عن المزايا الجديدة،أو لا يستطيعوا المطالبة بتلك المزايا أصلاً إذا ما كان القرار التنظيمي الجديدة قد ألغاها[2]،وقد استقر على ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بأن المزايا الناشئة لصالح الموظفين من تنظيم إداري معين معلقة على شرط بقاء هذا التنظيم ،وان هذه المزايا لا تعوق الإدارة في ممارسة حقها في إعادة النظر في هذا التنظيم[3] لأنه ليس لهؤلاء الموظفين أي حق مكتسب في الإبقاء على نظام مطبق

---

[1] د.عصام نعمة إسماعيل_الإلغاء الإجباري.....مرجع سابق ص94

[2] د.عبد القادر خليل _رسالته_مرجع _سابق_ص361

[3] C.E/13/7/1917_Muller_Rec- P565

بتاريخ دخولهم الحقل الوظيفي[1]،ومن جانب آخر لا مجال للتعرض للحقوق الشخصية المكتسبة لموظفي القطاع العام،سواء من جراء تعيينهم أو ترفعيهم أو من جراء إفادتهم من منافع وخدمات نص عليها نظام الموظفين ،اثر توفر شروط الإفادة منها [2]،لان القول بعكس ذلك ،يعني إعطاء القرار الإداري الجديد مفعولاً رجعياً خلافاً لمنطوق أبسط قواعد القانون العام التي تراعي النشاط الإداري.وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه القاعدة، وقضى بأن الإدارة عند إصدارها اللائحة أو القرار الإداري التنظيمي الجديد لا تستطيع أن ترجع تطبيق النص الذي ألغى المزايا الممنوحة للموظفين إلى تاريخ سابق على صدوره[3]،هذا ما يتم العمل به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وما أكده الفقه الفرنسي،أما في مصر أكد الفقه المصري أن الموظف يستمد حقوقه في الوظيفة وواجباته نحوها من القوانين واللوائح مباشرة ً وليس من قرار التعيين أو قبوله له ،فان كل تعديل في هذه القوانين واللوائح يسري عليه مباشرةً،ولو ترتب على التعديل تخفيض في المرتبات الوظيفة أو زيادة في أعباء العمل المسند إلى القائمين عليها، كل هذا دون أن يكون للموظف أن يحتج بالحق المكتسب،أو أن يطالب بمناقشة التعديل أو الموافقة عليه[4]،والقضاء الإداري المصري أكد أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحددها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن ،فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ومرد ذلك إن الموظفين هم عمال المرافق العامة،وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير ،وفقا لمقتضيات المصلحة العامة

---

[1] C.E/17/3/1911_Blanchet _Rec_P322 et C.E /16/1//1912_Darrodes- Rec P213

[2] Joel Carbajo_op_cit P127

3.C.E/2/8/1918/Giraind_Rec P 803

[4] د.طعيمة الجرف _القانون الإداري _مرجع سابق_ص 567

ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد مستحدث ،يسرى على الموظف أو العامل الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به،ولكنه لا يسرى بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف، نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه،قانوناً كان أو لائحة إلا بنص خاص في قانون،وليس في أداة أدنى منه كلائحة أو قرار تنظيمي[1]،غير إن هذه التعديلات يجب أن تكون عامة مجردة لا تخص موظف بعينه ،كما لا يجوز الاتفاق على مخالفتها سواء لصالح الإدارة أم لصالح الموظفين[2]،على أنه هناك رأي للدكتور محمد عبد السلام مخلص "بأنه لا يوافق على القضاء المطرد من أن مركز الموظف مركز قانوني لائحي تنظمه القوانين واللوائح وقابل للتعديل والتغيير في أي وقت دون أن يحتج بأن له حقا مكتسب في الإبقاء على الوضع الذي كان عليه. إذ يجب على القضاء الإداري أن يجري الموازنة بين مصلحة الموظف في الاحتفاظ بالمزايا التي كانت مقررة له،وبين مصلحة المرفق وطالما أنه لا تتعارض المصلحة الأخيرة مع مصلحة الموظف فيجب عدم التضحية كلية بمصلحة الموظف ....،كذلك فهو يرى فهم الإجراءات المتعلقة بتسيير وتنظيم المرفق بطريقة مرنة خاصة بالنسبة للمرافق الاقتصادية والصناعية _فطالما سير المرفق بطريقة سليمة ينعكس أثره على المزايا المالية المحتملة للموظف كالمشاركة في الأرباح _فانه ينبغي أن تعترف للموظف بمصلحة في مناقشة مشروعية مثل هذه

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1956/2/11 مبدأ59 قضية 82 لسنة 1 قضائية المجموعة الأولى ص481 مذكور في رسالة د.عبد القادر خليل _ رسالته _مرجع سابق_ص363 وفي نفس المعنى حكم محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1948/6/9_مجموعة المبادئ القانونية قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما _الجزء الثالث_ص2686 مذكور عند د.طعيمة الجرف_مرجع _سابق_ص567

[2] د.ماجد راغب الحلو_القانون الإداري_مرجع سابق_ص203

الإجراءات مع تحفظ بسيط هو ألا نتعارض مع المبدأ الرئاسي[1]،على إن الفقه السوري يؤكد ما استقر عليه الفقه عامة أن العلاقة بين الإدارة والموظف علاقة تنظيمية[2]،حيث أن للاعتراف بالطبيعة التنظيمية للعلاقة بين الموظف والإدارة نتائج عدة أولها :أن مركز الموظف ينتج عن قواعد عامة مجردة قانونية أو تنظيمية ،وليس عقداً مبرم بين الإدارة والموظف،وهذا يتفرع عنه أن تسمية الموظف لا تعتبر عنصراً يتفرع منه اتفاق تعاقدي،إنما تعد قراراً إداريا بكل ما تحمله ذلك من معنى قانوني.وثاني هذه النتائج: أن المركز الناتج عن التشريع يجب أن يكون نفسه بالنسبة لكل الموظفين الذين يكونون من الصنف أو النوع نفسه،مما يؤدي إلى عدم مشروعية الاتفاقات المبرمة بين الإدارة واحد الموظفين لمنح هذا الأخير مركز خاصاً،أما النتيجة الثالثة فتتمثل في أن التشريع الذي يحكم مركز الموظفين العامين يكون قابلاً للتعديل في أي وقت،دون أن يحتج الموظفون بأي حقوق مكتسبة في مواجهة الإدارة [3]،وهذا يعني أن الدولة لها حق تعديل قواعد الوظيفة العامة، دون انتظار موافقة الموظف أو رفضه رغم ما يمكن أن يتضمن التعديل من مساس بمركزه القانوني، وليس للموظف الاعتراض أو الاحتجاج بحقوقه المكتسبة أو المطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة الانتقاص من حقوقه كتخفيض راتبه أو تقصير إجازته السنوية أو نتيجة زيادة أعبائه الوظيفية كزيادة ساعات العمل اليومية أو فرض واجب إضافي إلى أعمال وظيفته[4] ، كما استقر القضاء الإداري السوري على أن الرابطة التي تربط الموظف

---

[1] د. محمد عبد السلام مخلص _نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء _دار الفكر العربي_بدون سنة النشر_ص227-228

[2] د.مهند نوح_الإيجاب والقبول في العقد الإداري _مرجع سابق _ص65

[3] د. مهند نوح_ رسالته _مرجع سابق_ص64-65

[4] د.عبد الله طلبة _القانون الإداري مرجع سابق_ص33

بالإدارة هي تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة النافذة ولا يسوغ للموظف العام أن يرفض قرارًا صادراً عن السلطة يتعلق بضرورات العمل ومتطلباته أو أن يتحدى القرارات الصادرة عن سلطة مختصة[1]،كما استقر الاجتهاد على اعتبار منح المهندس الخريج الدرجة الإضافية المنصوص عنها في المادة(5)من القانون رقم(49)لسنة 1974 هو أمر جوازي متروك تقديره للإدارة ولا إلزام عليها فيه ،وأصبح النص القاضي بإعطاء الدرجة الإضافية للمهندس ملغى ضمنا بنفاذ القانون الأساسي للعاملين في الدولة[2].

الفرع الثاني _ التعويض عن إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

من المعلوم ،إن مناط مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الغير مقصورة على قراراتها غير المشروعة ،أما القرار المشروع ،الذي لا يشوبه أي عيب من العيوب التي تبرر التعويض عن الأضرار المترتبة عليه ،فلا تسأل الإدارة عنه مهما بلغت جسامة الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الخطأ في جانب الإدارة [3]،والخطأ الذي يثير مسؤولية الإدارة هو ذلك الذي ينتج عنه ضرر حقيقي[4]،وأن يكون الضرر ذا علاقة مباشرة ومؤكدة [5]،وعلى هذا نجد أن الخطأ هو المبرر لمساءلة الإدارة فإذا انتفى الخطأ من جانب الإدارة انتفت المسؤولية. والسؤال هل تترتب مسؤولية الإدارة عن إلغاء قراراتها التنظيمية سواء السليمة أم المعيبة ؟

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية 209/طعن 757/لسنة1984_مجموعة المبادىء1984– ص569

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /164/ طعن 1995/314–مجموعة المبادئ لعام 1995–ص994–وفي نفس المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/582/طعن1993/622– مجموعة لعام 1993–ص693

[3] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته_مرجع سابق _ص 512

[4] C.E/22/7/1949 Aubery-Rec-p

[5] C.E/4/10/1960 Delle Doukakis– Rec-p

إن القرارات التنظيمية لا ترتب لذاتها مسؤولية إدارية لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة ،لا يمكن تطبيقها على الأفراد ،إلا عن طريق القرارات الفردية فلا يمكن لتلك اللوائح أن تصيب الأفراد بضرر مباشر ،لان مرجع الضرر دائماً هو القرار الفردي الذي اتخذ تطبيقاً لها ،فإذا قامت جهة الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية السليمة أم المعيبة فلا تترتب مسؤولية الإدارة إلا في الحالات التي تنشأ فيها مراكز قانونية شخصية بنتيجة تطبيق اللائحة [1] ،ولجهة الإدارة حق إلغاء أو تعديل اللائحة السليمة دائما وفي أي وقت ،وأنه لا يجوز لأحد الادعاء بوجود ضرر أصابه والمطالبة بالتعويض من جراء تعديل أو إلغاء اللائحة السليمة ، والتساؤل أيضا، عندما نكون أمام قرار تنظيمي غير مشروع ، وتقدم ذو المصلحة بطلب إلغاؤه أمام الإدارة ،ولم تجب الإدارة على الطلب ونشأ عن سكوتها قرار ضمني بالرفض ، وكان هذا القرار محلا لمراجعة إبطال لإساءة استعمال السلطة ،فان إلغاء القضاء لهذا الرفض يفرض على الإدارة القيام بإلغاء أو التعديل ،فإذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم القضائي الذي ألغى قرار الرفض فهل هذا الرفض يعطي صاحب المصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء والمطالبة بالتعويض عن هذا الرفض.

أجاب مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة برفضها تعديل الأنظمة التي جعلتها الظروف الجديدة عقيمة وبالية ، تكون قد ارتكبت عدم مشروعية من طبيعتها فتح باب المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق من جراء الإبقاء على هذه الأنظمة ،وتتحصل وقائع القضية بان السيد laurelli طالب بالتعويض عن الخسارة اللاحقة من جراء عدم ملائمة الأنظمة الإدارية مع التطورات الهامة التي تعرض لها القطاع الزراعي في جزيرة Corse حيث يملك 150 هكتاراً من الأراضي الصالحة للزراعة ،فكان حكمLaurelli هي الحالة الأمثل لبحث

[1] C.E/24/1/1968 syndicat national du cadre secrétaire comptable de la banque de France p53

قضية التعويض عن رفض الإدارة إلغاء نظام إداري أصبح غير مشروع بفعل تغير الظروف الواقعية[1] ،وقد فرض مجلس الدولة الفرنسي بموجب هذا الحكم قبولا بالتعويض عن الضرر الناجم عن تغير الظروف الواقعية التي جعلت الأنظمة غير مشروعة.

ولكن أعاق المطالبة بالتعويض بالحالات الآتية:

1- إذا كانت عدم المشروعية التي تشوب القرار التنظيمي لم تكون المسببة للضرر ،ولم يكن لها أي أثر على الأوضاع الواقعية[2].

2- إذا لم يكون هذا الضرر إلا طارئاً وعرضياً[3].

3- إذا لم تتوافر الرابطة السببية بين حالة عدم المشروعية والضرر الحاصل[4].ومن جانب القضاء الإداري المصري نجد أن الأصل العام المستقر عليه في القضاء الإداري المصري إن الإدارة لا 'تسأل عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها ،بأن تكون القرارات غير مشروعة أي مشوبة بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وهو عدم الاختصاص، ووجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بشرط أن يتحقق الضرر الناجم عنها وان تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر ، فإذا برأت من هذه العيوب كانت سليمة ومشروعة ومطابقة للقانون ،فلا تسأل الإدارة عن نتائجها مهما من جسامة الضرر المترتب عليها لانتفاء ركن الخطأ، إذ لا مندوحة من أن يتحمل الأفراد في سبيل المصلحة العامة نتائج نشاط الإدارة المشروع أي

---

[1] C.E/5/Mai/1986/Laurelli A-J-D-A-1986-P510

[2] C.E/22/avril/1977/ Michaud /Rec P185

[3] C.E /30/ avril/1976/Robin-Rec P259

[4] C.E /20/février/1974/ministre du développement industriel C/Alpha –Rec-P120

المطابق للقانون[1]،ويرى الدكتور حسني درويش عبد الحميد: أنه لا تعويض من جراء إلغاء أو تعديل اللائحة السليمة ،ويرجع ذلك إلى أن اللائحة تتصف بالعمومية والتجريد، ولا يتولد للفرد حق مكتسب من القاعدة التنظيمية القابلة للتعديل والتغيير في كل وقت،والقول بغير ذلك يؤدي بنا إلى تقرير بأن اللائحة هي التي ترتبت الحق لفرد معين بالذات في حين أن القاعدة القانونية بما ينطوي علية من طابع العموم والتجريد تقتصر على إنشاء المركز القانوني ،ومن مهمة القرار الإداري تحديد الشخص الذي ينتسب إلى هذا المركز وبذلك يكتسب حقاً[2].

ومن جانب القضاء الإداري السوري أكد على إن مسؤولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها هو وجود الخطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[3]، كما قضى بالمقابل أن المطالبة بالتعويض من قرار إداري منطبق على القانون مرفوضة[4] ،فلا تلزم الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية إلا إذا كانت قائمة على خطأ جسيم من النوع الذي يخالطه سوء النية أو انحراف

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1956/12/15 قضية رقم 1519 لسنة 2ق مجموعة 2 مبدأ20 ص215،وكذلك 1957/3/2 قضية رقم 1831 لسنة 2ق، مجموعة 2مبدأ66 ص591 مذكور عند الدكتور عبد القادر خليل _رسالته_مرجع سابق _ص582

[2] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته _مرجع سابق_ص595

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 34 لسنة 1963_مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1963 ص161

[4] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 37 لسنة 1964 _ مجموعة المبادئ القانونية لسنة1960-1964 _ص 164

[1]،على إننا لم نعثر على حكم قضى بالتعويض عن إلغاء القرارات التنظيمية السليمة.نخلص من جماع ما تقدم أن تصرف الإدارة السليم يحول دون مسؤولية الإدارة ،وبالتالي لا تعويض عندما لا يكون هناك ضرر، إلا انه يمكننا اعتبار إن صدور القرار بصورة غير مشروعة هو الخطأ،هذا الخطأ لا يحول دون مساءلة الإدارة،وبالتالي تلتزم الإدارة بتعويض الضرر الذي نشأ عن تصرفها المعيب.

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم35لسنة 1964 _ مجموعة المبادئ لسنة1960–1964 _ص165

الفصل الثالث

القرار المضاد

تمهيد:

القرار المضاد أو ما يطلق عليه البعض القرار المعاكس هو المخرج الذي تمارس السلطة العامة من خلاله إنهاء تصرفها السليم الذي أنشأ حقوقاً للآخرين، فالقرار السليم الذي نشأت عنه حقوق لا يمكن اللجوء إلى إلغائه، وإنما تستعمل الإدارة وسيلة القرار المضاد، فالقرارات الفردية المولدة للحقوق، متى صدرت مطابقة للقانون فإنها تكتسب حصانة تامة من الإلغاء، أي أن إلغاءها لا يكون إلا بموجب قرار إداري جديد، هو القرار المضاد. وهذا يعني أن القرارات اللائحية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية(أي غير شخصية)لا تكون مصدراً لإكساب أفراد بذواتهم حقوقاً شخصية، فهي لا تنشئ حقوقاً بصفة أصلية،لأنها ليست معدة لإنشاء أو خلق حقوق، فهي لذلك تخرج من إطار فكرة القرار المضاد،فتلك القرارات تمتلك السلطة التي أصدرتها أن تلغيها أو تعدلها في أي وقت، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، أما القرار الفردي السليم الذي يولد حقوقاً، فالسبيل الوحيد لإنهاء آثاره القانونية للمستقبل لا يكون إلا عن طريق القرار المضاد،، وهذا السبيل الذي تلجأ إليه الإدارة لإنهاء قراراتها السليمة، يجب أن يكون وفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون، فالقرار المضاد الذي يوقف آثار القرار الأول لا يصدر إلا طبقاً للشروط المقررة وبحسب القواعد القانونية التي تنظم إصداره، لأن القرار المضاد مستقل تماماً عن القرار الأول، وبه تستطيع الإدارة إنهاء أو تعديل المركز القانوني، فإذا ما أرادت السلطة الإدارية إنهاء تعيين موظف فإنها تلجأ إلى إصدار قرار مضاد كالعزل، وذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون، بمعنى أن سلطة الإدارة في ممارسة سلطتها

بإصدار القرار المضاد محكومة بالنصوص القانونية التي تحدد هذا الإجراء، وطبقاً لإجراءات تشكل ضمانة للأفراد حتى لا تتعرض الحقوق للإهدار، ذلك أن قاعدة تقابل الأشكال يجب توافرها عند إصدار القرار المضاد، وهذه القاعدة التي تعد من ضمانات القرار المضاد، إضافةً إلى تسبيب القرار المضاد الذي غالباً ما تلتزم الإدارة به، والذي يشكل ضمانة أخرى لحماية الأفراد، ونشير إلى مبدأ حق إبداء الدفوع قبل صدور القرار المضاد، والذي يشكل ضماناً ضد تعسف الإدارة، والمجال الخصب لأعمال هذا الضمان، حقل الوظيفة العامة، حيث الجزاءات التأديبية التي تصل إلى حد الفصل من الوظيفة، وننوه أخيراً إلى أن القرار المضاد سواءً صدر بإلغاء القرار الأصلي صراحةً أو ضمناً، فإن أثره ينصرف إلى المستقبل فقط، مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى سليمة ومنتجة لآثارها.

وبناء على ما تقدم سوف نعالج في هذا الفصل الموضوعات التالية:

المبحث الأول: مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه

المبحث الثاني :الضمانات المتعلقة بإصدار القرار المضاد

المبحث الثالث:آثار القرار المضاد

المبحث الأول

مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه

إذا كان من المسلم به فقهاً وقضاءً، أنه لا يجوز الرجوع في القرار الإداري، متى صدر مطابقاً للقانون،على إن ذلك لا يعني خلود هذا القرار، وبقاءه دون إمكان المساس به إلى الأبد، فالحصانة التي يضفيها القرار لا تكون تامة بل تخضع للإلغاء، والتعديل عن طريق القرار المضاد[1]، فالقواعد القانونية يمكن أن تعطي الصلاحية للسلطة الإدارية لوضع حداً لهذا القرار رغم ما تولد عنه من حقوق. ويتم ذلك عبر قرار معاكس مغاير ومستقل عن الأول[2]. على أن المرجع الإداري المختص لا يتمتع إطلاقاً بسلطة تقديرية في هذا المجال، فسلطته مقيدة بأحكام وأصول قانونية صريحة لا يحق له تجاوزها وهو يمارسها تحت رقابة القضاء[3]، وبناءً على ما تقدم سوف نبحث في

المطلب الأول: مفهوم القرار المضاد

المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا يطبق فيها القرار المضاد

---

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى – مرجع سابق – ص 49.

[2] د. عصام نعمة إسماعيل– الإلغاء الإجباري .... مرجع سابق – ص 166

[3] د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق – ص 43

المطلب الأول _ مفهوم القرار المضاد:

اتفق الشراح والفقهاء الفرنسيون على تعريف القرار المضاد[1]،فقد عرفه الفقيه الفرنسي Basset بأنه القرار الذي يصدر بموجب نص قانوني،ويسعى إلى تعديل أو إلغاء قرار فردي سليم ونهائي بالنسبة للمستقبل[2]، l'acte dont l'élaboration est prévue par un texte et qui modifie ou abroge pour l'avenir seulement un acte individuel parfaitement régulier et définitif،

وحسب المفهوم التقليدي للقرار المضاد في الفقه القانوني، نفرض بأن القرار القانوني والمراكز الناتجة عنه يمكن أن تكون قابلة للتغيير أو الإزالة بنفس الطريقة التي ُقدِمَ فيها، هذا يعني بشكل أساسي قرار عكسي[3]،

وحديثاً، يبدو أنه تم استبدال مفهوم القرار المضاد بمفهوم القرار الجديد والذي بموجبه يعدل أو يلغى القرار للمستقبل فقط[4]، بحيث يجب لأعمال القرار المضاد أن يتبع نفس الشكل والإجراء بالنسبة للقرار الأول.

وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه إلى القول بأن القرار المضاد هو القرار الصادر من الإدارة طبقاً لشروط محددة بالقانون أو اللائحة ويضع نهاية لحالة أنشاها قرار فردي[5]، فلا يجوز مثلاً إلغاء قرار تعيين موظف إلا في حالتين:

<u>الأولى:</u> إذا ارتكب مخالفة على درجة من الخطورة توجب ملاحقته تأديبياً

---

[1] د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 604 فقد أشار في الهامش أن الاصطلاح الدارج في الفقه والقضاء الفرنسي هو(l'acte - contraire)

[2] Basset_op_cit_P 247

[3] G.yannakopoulos- op-cit P.164-No282

[4] G.yannakopoulos – op-cit p 164

[5] C.E 20/nov/1981- association pour la protection de la vallée de l'Ubaye- D-A- 1981- No392

ومعاقبته بعزله أو صرفه من الخدمة بعد محاكمته أمام المجلس التأديبي وفق أصول دقيقة محددة صراحة في القانون ومحكومة بمبادئ قانونية عامة[1].

الثانية: إذا بلغ السن القانونية، فعندما يبلغ سناً معيناً ويكون قد مضى عليه في الخدمة مدة معينة، كل ذلك وفقاً لما نص عليه القانون بالضبط[2].

ويشير الفقه المصري[3] إلى تعريف القرار المضاد بأنه إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة للمستقبل، أو أنه إلغاء أو تعديل المركز الناشئ عن القرار السليم لا يكون إلا بقرار من نوع جديد يسمى القرار المضاد، وفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون[4].

ويبين الدكتور سليمان الطماوي بأنه إذا كان المشرع قد حدد إجراء معيناً لإصدار القرار المضاد فيجب إتباعه، فإذا لم يحدد المشرع إجراء معيناً، فلا مناص من تطبيق القاعدة العامة وهي أنه لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها، ولكن العكس وهو الغالب، لأن أسباب الإلغاء أو إصدار القرار المضاد تحدد غالباً على سبيل الحصر، فيتعين إتباع الإجراءات المقررة لكل سبب، كالتأديب، ونزع الملكية، والاستيلاء وتخصيص المال للنفع العام أو رفع التخصيص[5]،وقد أشار القضاء الإداري المصري إلى أن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب أيضاً[6]،وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السوري في العديد من أحكامه ومنها على سبيل المثال " أن الترخيص بفتح مدرسة

---

[1] C.E 26/7/1978- vinolay-Rec P315

[2] C.E 14/6/1912- wuliet- Rec P659

[3] د. حسني درويش عبد الحميد رسالته – مرجع سابق – ص 605

[4] د. ثروت بدوي – تدرج القرار الإدارية ومبدأ الشرعية – مرجع سابق– ص 691

[5] د سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق – ص691

[6] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – 1267ل7– 1965/4/24 السنة العاشرة ص 1094 مذكور عند رحيم سليمان الكبيسى– مرجع سابق – ص 53

الصادر بمرسوم لا يمكن أن يلغى إلا بقرار صريح صادر عن المرجع المختص لما هو معلوم من أن أعمال الإدارة إنما تستند إلى الكتابة وليس ثمة من إلغاء حكمي لأن ذلك من شأنه أن يخل بقاعدة التوازي الواجبة الإتباع وإنما ما تم منحه بمرسوم لا يمكن إلغاؤه إلا بصك يساوي في القوة الصك الذي جرى بموجبه المنح[1]. فالقرارات الإدارية الفردية السليمة والتي تولدت عنها حقوق مكتسبة فقد أصبحت محصنة، ولا نقصد بذلك أنه لا يمكن إلغاؤها من قبل السلطة الإدارية، بل عليها عندما تقصد ذلك أن تلجأ إلى إصدار قرار إداري آخر يبطل مفعول القرار الإداري الأول ولكن ضمن الحالات والأصول والإجراءات الواردة في القانون، والقصد من ذلك أن السلطة الإدارية المختصة إذا أصدرت قراراً إدارياً سليماً بتعيين موظف ما ثم أرادت أن تلغى هذا القرار فإن ذلك يخرج عن اختصاصها مباشرة ولكنها تتمكن من الوصول إلى ذات الغاية ((بإجراء مضاد)) وذلك بلجوئها إلى تسريحه أو إلغاء وظيفته، وفقاً للأصول والإجراءات المنصوص عليها في القانون، وهو ما يدعى بالقرار الإداري المضاد[2]، فليس معنى أن المراكز الناشئة عن قرارات فردية مشروعة أو في حكم المشروعة تعد مراكز نهائية لا يجوز إدخال أي تعديل عليها. إنما المقصود أن تعديل تلك المراكز أو إلغاؤها لا يتم إلا في الأحوال ووفقا للشروط التي ينص عليها القانون ،مثال ذلك أنه لا يجوز إلغاء أو تعديل القرار المشروع الصادر بتعيين موظف، وإنما يجوز صدور قرار بفصل هذا الموظف أو بإحالته إلى المعاش أو بإلغاء وظيفته في الأحوال وطبقاً للشروط التي يقررها القانون[3].واستناداً إلى ما **تقدم نرى أن**

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 104/طعن 1986/107–مجموعة المبادئ القانونية لعام 1986–ص138

[2] د. زين العابدين بركات–مبادئ في القانون الإداري –مرجع سابق –ص570

[3] د.طعيمة الجرف–القانون الإداري–مرجع سابق–ص510

القرار المضاد وسيلة الإدارة لإنهاء قرار فردي سليم طبقاً للضوابط القانونية.

المطلب الثاني _ القرارات الإدارية التي لا يطبق فيها القرار المضاد:

يرى جانب من القفه[1]:

استبعاد بعض القرارات الإدارية من نطاق نظرية القرار المضاد، وهذه القرارات إما أنها لا تتوافر بالنسبة لها المقومات اللازمة لإصدار القرارات السليمة، وأما أن يبلغ عيب عدم المشروعية فيها حداً من الجسامة بحيث يفقدها صفتها الإدارية، وقد حصر الفقه تلك الحالات على الوجه الآتي[2]:

_القرارات الإدارية المنعدمة:

القرارات المعدومة:هي القرارات غير الموجودة المشوبة بعيب عدم المشروعية الجسيم، وفي أي لحظة يمكن للسلطة الإدارية سحبها، فالقرارات الإدارية المعدومة التي تخالف مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة، تجردها من صفتها كقرارات إدارية وتنزل بها إلى مرتبة العمل المادي البحت[3]. فعندما يكون القرار الإداري عديم الوجود، فهذا يعني كأنه لم يكن ولا تترتب عليه أي آثار قانونية[4]،ولا يمكن التذرع لأيٍ كان بأي حق مكتسب فيها[5] على نحو ماسبق تفصيله.

وبناءً على ما تقدم نجد أن القرارات الإدارية المعدومة تخرج من مجال القرار المضاد ذلك أن الوسيلة التي تعمد إليها الإدارة في هذا المجال هو سحبها وإعلان انعدامها في أي وقت..

---

[1] BASSET-OP-CIT-P127

[2] د. حسني درويش عبد الحميد– رسالته – مرجع سابق – ص 617

[3] د. محمد عبد العال السناري– دعوى التعويض ودعوى الإلغاء– بدون سنة للنشر– ومطبعة الإسراء – ص 334–335

[4] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبعة القانونية – القرار الإداري – مرجع سابق – ص 289

[5] AUBY L' abrogtion des actes administratif-op-cit-P131

_القرارات الكاشفة:

ويقصد بها تلك القرارات التي لا تستحدث جديداً في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، ومحققة لذاتها للآثار القانونية، مثل القرار الصادر برفض تظلم لأن القرار المتظلم منه سليم ومطابق للقانون[1]، والقرارات التأكيدية تكون مجرد قرارات مصدقة، تكرر نفس مضمون القرار السابق، أوهي قرارات تصدر بصورة لاحقة على القرار الإداري، وبالحالتين هي مجرد قرارات تذكيرية لحالة قانونية منشأة بصورة سابقة[2]، فهذه القرارات، لا تنشئ حقوقاً، وبالتالي تخرج عن نطاق تطبيق القرار المضاد[3].

_القرارات التي لجأ أصحابها إلى الغش للحصول عليها:

فعملاً بالقاعدة القديمة بأن الحيلة تفسد كل شيء fraus omnia (corrmupit) لا يتولد عن مثل هذه القرارات أي حق[4]. حيث تتسم تلك القرارات بعيب جسيم من عيوب عدم المشروعية، وهي التي يساهم المستفيد من القرار بمسلك تدليس أو غش من جانبه تنخدع الإدارة من جراء ذلك، وتصدر قراراً لمصلحته، فإذا حصل أحدهم على رخصة للبناء في قطعة أرض غير صالحة أصلاً للبناء، وذلك نتيجة مناورات احتيالية قام بها فأوقع الإدارة في الغلط، فإن قرار الترخيص هذا لا يمكن أن يوليه أي حق[5]، وكما أشارنا سابقاً، بانعدام القيد الزمني في حالة صدور القرار بناء على الغش وأن للإدارة حرية في سحب القرار المبنى على الغش في أي وقت، فالفرد في هذه الحالة،لا يتمتع بالحماية التي يوفرها القانون والقضاء بالنسبة لغيره من

---

[1] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق – ص 462

[2] د. عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية – مرجع ساق ص 428

[3] د. حسنى درويش عبد الحميد – نهاية القرار..... رسالته مرجع سابق – ص 618

[4] د. يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق – ص 41

[5] C.E 12/3/1967- todeschini- Rec- P 182

الأفراد حسني النية، وهذا ما أشار إليه قضاؤنا الإداري السوري" إن ثبوت الغش من جانب الطاعن وهي واقعة ثابتة في تقرير التفتيش يقتضي من الإدارة الرجوع في الإجازات الصحية الممنوحة للطاعن وفيما تم صرفه له من رواتب دون التقيد بميعاد الستين يوماً الجائز خلالها الرجوع في القرارات الإدارية ويخولها استرداد ما دفعته بغير وجه حق[1]"، وبناءً على ذلك، فهذه القرارات تستبعد نهائياً من تطبيق فكرة القرار المضاد[2].

_القرارات الإدارية غير المشروعة :

استبعد الفقه الفرنسي القرارات الإدارية غير المشروعة من نطاق تطبيق القرار المضاد[3] ،وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على استبعاد هذه القرارات حيث قضى"بإلغاء سحب قرار تعيين موظف وذلك تأسيساً على أن الإدارة قامت بسحب قرار التعيين،ولم تسلك سبيل الفصل، والطريق الأخير هو الذي نص على إتباعه ،وتتوافر له ضمانات خاصة، يتعين مراعاتها عند إصداره،كما أن السلطة المختصة بالفصل مستقلة تماماً عن السلطة التي أصدرت قرار التعيين[4]"لان هذا النوع من القرارات يخضع للأحكام الناظمة للقواعد السحب والإلغاء على النحو الذي فصلناه في موضعه.على أنه تجدر الملاحظة أن القرارات الإدارية المعيبة التي تحصنت بفوات المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء ، فهذه القرارات تكتسب الحصانة المانعة من السحب والإلغاء على النحو الذي فصلناه في موضعه،أي أن هذه القرارات بعد فوات ميعاد الطعن أصبحت مشروعة وتعامل معاملة القرارات السليمة،وفي هذه الحالة تندرج في نطاق نظرية القرار المضاد.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 445/ طعن 485/ لسنة 1976– مجموعة 1976– ص 256

[2] د. حسنى درويش عبد الحميد رسالته – مرجع سابق – 618

[3] Basset-op-cit-P127

[4] C.E/12/NOV/1909-Orelle-Rec-P855

كما يستبعد من تطبيق فكرة القرار المضاد ، القرارات التي لا تدخل حيز التنفيذ وذلك نتيجة لعدم توفر الأركان والشرائط المتطلبة لإصدار القرار ، أو لعدم استكمال المراحل التي يمر بها القرار قبل صدوره مثال ذلك الإجراءات التحضيرية والقرارات التمهيدية وهي لا تزال متجردة من صفة القرار الإداري، ومن ثم فهي لا تنشئ حقوقاً مكتسبة لأحد[1]، كما يستبعد الفقه الفرنسي القرارات المعيبة من نطاق القرار المضاد، ذلك أن هذا النوع من القرارات يخضع لقواعد السحب أو الإلغاء ضمن الضوابط والحدود المقررة قانوناً[2]،على نحو ما أشرنا إليه في موضعه.

تلك هي أهم القرارات التي تستبعد من نطاق القرار المضاد وذلك بحسب ما اتفق عليه معظم الفقه والقضاء الفرنسي والعربي.

[1] د. حسني درويش عبد الحميد_رسالته_مرجع سابق_ص618

[2] Basset-op-cit-p117-128

المطلب الثالث_ نطاق تطبيق القرار المضاد:

حاول الفقه الفرنسي أن يحدد مجال تطبيق القرار المضاد، فقد ذهب إلى أن نطاق تطبيق القرار المضاد مقصور على إلغاء القرارات السليمة والنهائية، وتقتصر آثار الإلغاء للمستقبل[1]، والإدارة ليس لها أية سلطة تقديرية إلا وفق الاختصاص المحدد في القانون[2]، فقرار تعيين أحد الموظفين بصورة مشروعة يترتب عليه منح هذا الموظف كافة القدرات المشروعة التي يتضمنها قانون الوظيفة، ولا يمكن بالتالي استبعاد هذا الموظف من الخدمة إلا بالطرق القانونية المحددة في القانون كالفصل أو الإحالة على التقاعد طبقاً لفكرة القرار المضاد[3].

ويؤكد الفقه[4] الفرنسي أن مجال القرار المضاد يكون في حالة النص على اختصاص سلطة مختلفة عن السلطة التي أصدرت القرار الأول، أو إذا النص أوجب إتباع إجراءات خاصة مختلفة عن المطبقة في القرار الأول، أو إذا قرر النص بأن القرار المضاد لا يمكن اتخاذه إلا ضمن حالات محددة.

ويؤكد الفقه[5] العربي إن إلغاء القرارات الإدارية السليمة والتي ترتب حقاً، ليس مجرد ممارسة لذات الاختصاص بإصدارها القرار الملغى، فقد يكون إلغاء القرار الفردي إلغاء مجرداً. بأن تقتصر الإدارة على مجرد إعدام القرار كلياً أو جزئياً دون أن تحل محله قراراً آخر كالاقتصار على إلغاء الترقية أو الترخيص،وقد يكون الإلغاء بإحلال قرار آخر محل القرار الأول،بحيث يكون من شأن القرار الثاني إلغاء القرار كلياً أو جزئياً ، فإذا كنا أمام قرار إداري لم يتولد عنه حقوق كحالة الأنظمة الإدارية فلا نكون إلا أمام إلغاء، أما إذا

---

[1] M.Basset- op-cit-P 99

[2] Vincent- Jean- Yves – op cit – P108/130/no155

[3] د. رحيم سليمان الكبيسى – رسالته مرجع سابق ص 116.

[4] AUby- L'abrogation des actes administratif – op- cit P131- 132

[5] سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية مرجع سابق ص 689.

كان القرار قد نشأت عنه حقوق فلا يمكن اللجوء إلى الإلغاء، وإنما نستعمل وسيلة القرار المعاكس[1]، ويميز الفقه بين العمل الذاتي أو الشخصي الذي ينشئ مركزاً قانونياً شخصياً جديداً، والعمل الشرطي الذي لا ينشئ هذا المركز لأنه موجود بالفعل، ولا يخرج عن أن يحدد الشخص الذي سيلحق بالمركز التنظيمي الموضوعي الموجود.فإلغاء القرار الشرطي بالنسبة للمستقبل يخضع لنظام مستقل ومنفصل عن القرار الأول، ولكن موضوع القرار الجديد هو نفس موضوع القرار الأول، فهذه القرارات لا يمكن إنهاء آثارها إلا بواسطة قرار جديد يتخذ طبقاً للاشتراطات الشكلية والموضوعية الخاصة بهذه الفئة من القرارات، والقرار الجديد يمكن صدوره من جهة أخرى غير الجهة التي أصدرت القرار الشرطي وفي جميع الأحوال لا ينتج آثاره إلا بالنسبة للمستقبل[2].

ويوضح الفقيه باسيت[3] هذه القرارات، عندما يميز بين صورتين للقرار المضاد:

الصورة الأولى: القرارات الشخصية التي تلغى عن طريق القرار المضاد والتي لا يحكمها نص في القانون، والقرارات التي من هذا النوع تنشأ مراكز قانونية لشخص معين بالذات أو الأشخاص معنيين بذواتهم بآثارها الإيجابية والسلبية.

الصورة الثانية: القرارات الشرطية التي تلغى عن طريق القرار المضاد بموجب نص في القانون.

ففي الصورة الأولى: لا يستلزم وجود نص في القانون لإلغاء القرارات الشخصية، ويتم الإلغاء بموجب القرار المضاد.

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري ... مرجع سابق ص 166

[2] د. عبد القادر خليل –رسالته–مرجع سابق–ص319–320

[3] Basset-op-cit-P83

أما بالنسبة للصورة الثانية، فيستلزم وجود نص في القانون يحكم إلغاء القرارات الشرطية.وينتقد باسيت الآراء التي مالت إلى توحيد إلغاء نظام القرارات الفردية (الشخصية والشرطية) في إطار نظام قانوني واحد، من خلال توسيع نطاق القرار المضاد،لأن ذلك يؤدي إلى تلاشي الفكرة التقليدية للقرار المضاد والى قطع العلاقة بين القرار المضاد ومبدأ تقابل الشكليات[1].

يتضح مما تقدم أن مجال تطبيق القرار المضاد مقصور على القرارات الإدارية السليمة أو النهائية،والتي أحدثت آثارها في مواجهة أصحاب الشأن والآخرين[2].

[1] Basset-op-cit-p93-94

[2] Basset-op-cit-p99

المبحث الثاني

الضمانات المتعلقة بإصدار القرار المضاد

ترتكز الضمانات التي يقوم عليها القرار المضاد على احترام قواعد إصداره، من ناحية قاعدة تقابل الاختصاصات،ومن ناحية أخرى قاعدة تقابل الشكليات التي يجب إعمالها بالنسبة للقرار المضاد[1]، فمبدأ توازي الأصول الإدارية لا يعدها الاجتهاد من المبادئ القانونية العامة التي لها منزلة القانون ونشير إلى أن هذا المبدأ يتناول القرار الإداري الذي يهدف إلى إلغاء أو تعديل قرار إداري سابق يطلق عليه اسم القرار المعاكس، وما يهمنا في هذا المجال أن نميز بين المبدأ المذكور وبين توازي الاختصاصات ،فعندما لا يحدد النص صراحةً ،المرجع المختص لاتخاذ القرار المعاكس يطبق عندئذ مبدأ توازي الاختصاصات الذي يعتبر المرجع الذي اتخذ القرار الأساسي نفسه، المرجع المختص لإلغائه أو تعديله. والاجتهاد يعتبر أنه في حال سكوت النص لا يطبق مبدأ توازي الشكل أو الأصول إلا إذا كانت الأسباب التي حدت بالمشرع على سن الأصول الخاصة العائدة للقرار الأساسي، تبدو قائمة وواجبة أيضا بالنسبة للقرار الجديد المعاكس[2]،كما تتجلى الضمانة الثانية عند إصدار القرار المضاد في وجوب تسبيب القرار المضاد الذي يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة إصدار القرار المضاد، وهذا أصل مستقر عليه في القضاء الإداري، ونشير أيضاً إلى ضمانة هامة جداً تشكل حماية من تعسف الإدارة وهي حق الدفاع والمواجهة.وهذا ما سوف نعالجه من خلال المطالب الآتية :

---

[1] د. رحيم سليمان الكبيسى_ رسالته_مرجع سابق_ص56

[2] د.يوسف سعد الله الخوري_القانون الإداري العام _الجزء الأول_الطبعة الثانية _بدون سنة النشر_1998_ص338

المطلب الأول: الأصول الإدارية الخاصة بالقرار المضاد

المطلب الثاني: تسبيب القرار المضاد

المطلب الثالث:ضمان احترام حقوق الدفاع

المطلب الأول _ الأصول الإدارية الخاصة بالقرار المضاد:

بدايةً لا بد القول إن الالتزام بتطبيق الأصول الإدارية عند إصدار القرار المضاد ينطوي على التمييز بين قاعدة تقابل الاختصاصات، وقاعدة تقابل الأشكال والإجراءات .

الفرع الأول_ قاعدة تقابل الاختصاصات: يرى الفقه الفرنسي أن قاعدة توازي الاختصاصات من أهم القواعد غير المكتوبة التي استخلصها القضاء الإداري[1]،ويعدها آخرون ذات قيمة آمرة، ويجب إعمالها بالنسبة للقرار المضاد[2]،فحسب العميدAuby هناك صور لإصدار القرار المضاد وهي:

1- عندما يعطى النص القانوني الاختصاص لسلطة مختلفة عن السلطة التي اتخذت القرار الأول.

2- حالة النص على إتباع إجراءات خاصة مختلفة تماماً عن تلك التي طبقت على القرار الأول.

3- عندما يقرر النص القانوني، أن القرار المضاد لا يمكن اتخاذه إلا في حالات معينة[3].

وبناءً عليه،القرار المضاد يمكن أن يصدر من نفس السلطة التي أصدرت القرار الأول ويتبع في إصداره نفس الإجراءات التي اتبعت في إصدار

---

[1]André de laubadére –JEAN-Clayde Venezia-yves Gaudemet-traité Droit Administratif- op-cit-p393

[2]AUBU- l'abrogation des actes administratifs -op-cit-p131

[3] Auby- -op-cit-P132 on considérera donc que l'on est en présence d'un acte contraire:

-si le texte donne compétence à une autorité différente de celle qui a pris l' acte initiale;

-si le texte établit à propos de cet acte une procédure particulière; tout à fait différente de celle applicable à l' acte initial;

-si le texte décide que cet acte ne peut être pris que dans déterminés l'administration apprécie en effet très largement les motifs d' abrogation

القرار الأول، و في هذه الحالة تتحدد السلطتان، السلطة مصدرة القرار الأول والسلطة مصدرة القرار المضاد[1]. فالاختصاص بإلغاء قرار إداري أو مركز بقرار إداري آخر يجب أن يحترم الأشكال والإجراءات[2]، وتتحقق صورة القرار المضاد الذي يحكمه النص أو قاعدة تنظيمية، عندما يحدد القانون السلطة المختصة بإصدار القرار، كما تبين الإجراء الواجب إتباعه عند إصداره[3]، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن السلطة المختصة بإصدار قرار الفصل هي نفس السلطة المختصة بالتعيين دون أن تكون الأولى ملزمة بإتباع ذات الإجراءات التي اتبعتها الثانية ما لم ينص القانون صراحة على ذلك[4]، فالإدارة لا تملك سلطة تقديرية عندما يكون الاختصاص بإلغاء القرار الأول محدد بالنص، فالتعيين في الوظيفة العامة يمكن إلغاؤه بعقوبة تأديبية أو بالعزل أو بالتسريح بموجب قرار مضاد طبقاً للشروط والإجراءات المحددة بالنص أو اللوائح[5].لأن إلغاء القرارات المنشئة للحقوق محددة بالنصوص[6]،ويؤكد الفقه الفرنسي على احترام قاعدة توازي الاختصاص والأشكال والإجراءات في إصدار القرار المضاد،لان هذه القاعدة ما هي إلا حماية للمصالح المواطنين، وضمانة لهم، ذلك أن قواعد الاختصاص تجد أساسها متعلقاً بالنظام العام[7]،وسلطة إصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التي أصدرت القرار الأول، أو السلطة الرئاسية بالنسبة إليها، إلا في الحالات التي يكون القرار من الاختصاص المطلق للمرؤوس،فحينئذ لا يكون للرئيس اختصاص ،وهذا المبدأ مقرر كقاعدة عامة،لأن المشرع قد يجعل

---

[1] د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق– ص 624

[2] Vincent- Jean- Yves –op – cit- P108/130- No 156

[3] Basset- op- cit- P182

[4] C.E 10 avril 1959- fourré comery –Rec 233

[5] Vicnent- op – cit – P 108/130- No 155

[6] J. carbajo –op-cit-P211

[7] J. carbajo –op-cit-P210

اختصاص إصدار القرار المضاد لهيئة أخرى مستقلة عن الهيئة التي أصدرت القرار الأول ، وأوضح مثال لذلك القرارات الصادرة بالتعيين أو الترقية فإن سلطة إلغائها تكون لمجالس التأديب أو المحاكم التأديبية بحسب الأحوال[1].ففي حكم للمحكمة القضاء الإداري المصري والذي جاء فيه((...أن السلطة التي تملك التعيين أو العزل تملك قبول الاستقالة.....[2]))

وقد ذكرت المادة الرابعة من قانون المحاكم المسلكية السوري رقم (7)تاريخ 1990/2/25اختصاص المحكمة المسلكية بمحاكمة الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة من الناحية المسلكية،وعلى ذلك نجد أن القرار الإداري المعاكس أو المضاد يمكن أن يصدر عن سلطة غير المختصة بإصدار القرار الأول الأساسي[3]،وهكذا نجد أن السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد سواء أكان قرار فصل أو إحالة إلى المعاش...،ليست هي ذات السلطة التي أصدرت قرار التعيين ،بل السلطة القائمة وقت إصدار القرار المضاد ، سواء أكانت السلطة مصدرة قرار التعيين أم سلطة أخرى من ذات المستوى يناط بها إصدار القرار المضاد[4]. فلا يلغى القرار ولا يعدل ولو خالفت فيه الأصول والإجراءات والقانون إلا بقرار آخر من السلطة ذاتها التي اتخذته أو المرجع الأعلى لها[5]،وعلى أي حال ،تبقى قواعد توازي الاختصاصات ضمانة هامة للموظفين ضد تعسف الإدارة. فكلما زادت

---

[1] د.سليمان الطماوي–النظرية العامة للقرارات الإدارية–مرجع سابق–ص690

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية _ق37 لسنة54 جلسة 26/فبراير/1953 س7 ص564

[3] د يوسف سعد الله الخوري – بحثه – مرجع سابق – ص 44–45

[4] د.حسني درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق–ص641–642

[5] د زين العابدين بركات –مبادئ القانون الإداري_مرجع سابق_ص 529_531_532

اشتراطات المشرع فيما يتعلق بطرق إخراج الموظف من وظيفته كلما زادت ضمانات الموظفين[1].

الفرع الثاني_ قاعدة تقابل الشكليات:

يشير الفقيه باسيت إلى أنه من الضروري في سياق النظام القانوني وجود مبدأ توازي الأشكال لأنه يعوض عن أوجه القصور في القانون المكتوب[2].فالإدارة عند ممارستها سلطة إصدار القرار المضاد عليها احترام الإجراءات القانونية والأشكال عملاً بمبدأ توازي الأشكال، وأحكام مجلس الدولة الفرنسي تشير صراحةً بضرورة إعمال قاعدة توازي الأشكال بالنسبة للقرار المضاد،حيث قضى المجلس بأن قرار الموافقة على منح إعانة مالية لإنتاج فيلم سينمائي لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا بقرار من قبل السلطة المختصة بمنحه،وفي ذات الإجراءات المتبعة عند إصداره[3]،فإذا لم يحدد القانون السلطة المختصة باتخاذ القرار المضاد، فإن الاختصاص بإصداره ينعقد للسلطة التي أصدرت القرار الأول[4]. وهذا بالتأكيد حماية مرتبطة بتنظيم الأشكال والإجراءات للقرار المراد إلغاؤه[5]، وهنا تظهر وظيفة الحقوق المكتسبة "للقرار المنشئ للحق في هذه الحماية المرتبطة بتوازي الأشكال والإجراءات[6]،لأنه إذا كان القرار أنشأ حقاً لصالح فرد فلا يمكن إلغاءه إلا بقرار عكسي "جديد" يخضع للشروط التي يتطلبها القانون، فلا يمكن إلغاء قرار التعيين إلا بقرار عزل أو إحالة إلى المعاش[7]، والقصد من وراء تقييد

---

[1] د.عبد القادر خليل _رسالته_مرجع سابق_ص320

[2] Basset- op- cit – P180

[3] C.E-19/2/1968-Chambre syndicate de la production cinéma tographique REC-P43راجع أيضا في نفس المعنى C.E/27/OCT/2003-GISTI-PRéC Vicnent- op – cit – P 108/130- No156

[4] C.E 7- mai- 1971- Riviere- Rec P 331

[5] G-yannakopoulos- op-cit-P165- No283

[6] Yannakoupoulos-op-cit-P165

[7] C.E 10 avr 1959 Fourré comery Rec 233

الإدارة بأصول وإجراءات معينة، عدم تمكين الإدارة من الرجوع عن قرارها إلا ضمن الأصول والإجراءات المنصوص عليها، وإذا ما أرادت السلطة أن تنهي تعيين الموظف فلا بد لها من إتباع ما قرره القانون في هذا الصدد،ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري "القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب[1]، وهذا ما أكده القضاء الإداري السوري في هذا الشأن "إن السن الذي يحول بين الموظف والاستمرار في وظيفته هو سن التقاعد المقرر قانوناً أي سن الستين وان ما دون ذلك لا يمكن إن يقوم سبباً قانونياً في الاستغناء عن خدماته وإلا كان خروجاً على سن التقاعد الذي قرره القانون وتعديلاً لحكم من أحكامه بأداة أدنى من الأداة اللازمة لهذا التعديل والذي لا يحق إجراءه إلا بقانون[2] ، بناءً على ما تقدم نستطيع القول، أنه إذا حدد المشرع إجراء معيناً لإصدار القرار المضاد فيجب إتباعه، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية"إن الإدارة استخدمت أسلوب التسريح غير التأديبي دون أن تتبع الإجراءات الواجبة التطبيق بحسب الأحكام القانونية النافذة وهي من جهة أخرى قامت بتقدير الأسباب الموجبة للتسريح من تلقاء نفسها فحسب دون أن تضيف إليها تقدير رئيس مجلس الوزراء مما يضفي على المرسوم المطعون فيه عيباً جسيماً يخرج عن الحدود التي تجعل المراسيم محصنة من الطعن بها[3]"أما إذا لم يحدد المشرع إجراء معيناً، فلا مناص من تطبيق القاعدة العامة وهي أنه لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها[4]،أي أنه ليس ضرورياً أن يتطلب في إلغاء القرار إتباع ذات الإجراءات التي سبق اتخاذها في القرار الأول[5].فإذا أردت

---

[1] حكم محكمة الإدارية العليا المصرية ق1267ل7 تاريخ1965/4/24 س10 ص1094

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم109/طعن1961/2 مجموعة 1964/1960 ص312

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم1971/27/68 مجموعة المبادئ القانونية لعام 1971 ص16

[4] د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص 691

[5] Basset- op- cit – P99

الإدارة مثلا تعيين بعض الموظفين لحاجتها إليهم فلا يجوز اللجوء إلى تعيينهم مباشرةً بل لابد من لجوئها إلى أصول المسابقة العامة وبكل ما يتضمنه من إجراءات تتعلق بالإعلان عن المسابقة العامة في الجريدة الرسمية وقبل خمسة عشر يوماً من وقوع المسابقة بالإضافة لذلك الإعلان عنها،وعلى الأقل في جريدة محلية واحدة..[1]،فإن لم تتقيد بذلك تكون قد خالفت الأصول في انتقاء الموظف العام وبالتالي يصبح القرار الإداري الصادر عنها في هذا الخصوص قراراً إدارياً باطلاً وبالتالي قابلاً للطعن به أمام القضاء الإداري لإلغائه بسبب المخالفة للأصول الواردة في القانون[2]،فهذه الإجراءات التي قامت بها الإدارة في (المسابقة أو التمرين قبل التعيين)لا تتطلب عند إصدار القرار المضاد.بمعنى يجري التعامل مع قاعدة توازي الأشكال بليونة كبيرة، لكن هذه الليونة مرفوضة في ما يخص القرارات التنظيمية حيث يجب احترام قاعدة توازي الأشكال دوماً[3]، من هنا تظهر النتيجة التي أشرنا إليها سابقاً والتي تقضي باستبعاد القرارات التنظيمية من نطاق فكرة القرار المضاد سليمة،لأن قاعدة توازي الأشكال مطلقة في

-راجع كذلك:

C.E-29/4/1968-soc.du lotissement de la plage de panolonne Rec p210 ;

ما يتعلق بقرار الضبط الإداري الفردي المضاد،فإنه لا يكون له حتماً ذات مدلول أو مدى قرار الضبط الإداري الأصلي لذلك من المناسب تقدير ما إذا كانت الإجراءات التي أنشئت لإصدار قرار الضبط الأصلي تحتفظ بمدلولها أو بفائدتها عندما يتعلق الأمر بإلغائها فإذا كان مراعاتها عند إصدار القرار المضاد ليس جوهرياً فإنه يتعين استبعاد قاعدة توازي الإجراءات،طالما لا يوجد نص يقرر ذلك.

[1] راجع المادة (8)من قانون العاملين الأساسي في الدولة السوري رقم /50/لعام 2004

[2] د.زين العابدين بركات –مبادئ القانون الإداري_مطبعة الإسكان العسكرية_1986-1987_ص530

[3] د.جورج سعد_القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية _منشورات الحلبي الحقوقية_ الطبعة الأولى_2006_ص206-207

صدور القرارات التنظيمية والتي لا تقبل أي استثناء،فنطاق تطبيق هذه القاعدة يظهر في شأن القرارات الفردية[1].

وقد يفرض القانون على جهة الإدارة قبل أن تصدر قرار معين أخذ رأي فرد أو هيئة معينة،وعندئذ يجب على الإدارة أن تقوم باحترام هذه الشكلية قبل إصدار القرار، وإلا كان قرارها معيبا بعيب الشكل[2].

من خلال ما تقدم، نجد أن قاعدة توازي الأشكال تهدف إلى إيجاد الحماية والضمان لأصحاب المصلحة،عند إلغاء القرار الذي صدر لمصلحتهم، وذلك بإتباع ذات الإجراءات التي اتبعت عند إصداره،أي إن احترام قاعدة توازي الأشكال تشكل حماية للمصالح الأفراد وضمانة لهم[3].

---

[1]Basset- op- cit – P168

[2] د.محمد عبد العال السناري _دعوى الإلغاء ودعوى التعويض _مرجع سابق_ص385

[3] Joel-Cabajo—L'application le temps ….. op cit- P210

المطلب الثاني _ تسبيب القرار المضاد:

الأصل في القضاء الإداري سواء في فرنسا[1]، أم مصر[2]، أم سوريا[3]، أن الإدارة لا تلزم بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك بموجب نص صريح، وهذا مرده إلى قاعدة ((لا تسبيب دون نص)) وتسبيب القرار يعني عرض الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت مصدره إلى اتخاذه.

والسؤال المطروح هل الإدارة ملزمة بتسبيب القرار المضاد؟

أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم79 في 11 يوليو(تموز) لسنة 1979، بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، المعدل بالقانون رقم 76 لسنة 1986، بشأن بعض النصوص النظام الاجتماعي، والذي أدخل تطوراً هاماً في القانون العام الفرنسي، والذي يمثل خطوة على طريق ضمانات حقوق وحريات الإفراد بفرضه تسبيب مجموعتين من القرارات الإدارية الفردية، فطبقاً للمادة الأولى من القانون المذكور يجب تسبيب القرارات التالية:

1. القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة، أو تشكل بوجه عام، تدبيراً ضبطيًا.

---

[1] C.E 26 janv/1973- sierlang. Rec P72

[2] ذكرت محكمة القضاء والإداري المصري في مجموعة الثلاث سنوات ص 304 "الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب التسبيب" مذكور في رسالة دكتوراه د. رحيم سليمان الكبيسى – ص 469.

[3] الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يكن ثم نص قانوني صريح على وجوب التسبيب إلا أن هذا الحكم غير ناتج عن نطاق مبدأ تمشى عليه الفقه والقضاء الإداريان ومبناه أنه حيثما تتطوع الإدارة ببيان سبب قرارها من ذاتها أو بناءً على طلب من القضاء تعود رقابة القضاء الإداري إلى ممارسة سلطتها المعتادة.

حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 29/طعن 21/لسنة 1967 – مجموعة المبادئ القانونية 1967 ص 205 وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 73/ طعن 3/ لسنة 1962 – مجموعة 1964/1960ص 313

2. القرارات التي توقع جزاءات.
3. القرارات التي تخضع منح ترخيص لشروط مقيدة أو تفرض قيوداً.
4. القرارات التي تسحب أو تلغى قراراً أنشأ حقوقا.ً
5. التمسك بالتقادم، أو بعدم القبول لانقضاء الميعاد، أو بالسقوط <
6. القرارات التي ترفض منح ميزة تعتبر حقاً للأشخاص الذين يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها.

وقد تطلبت المادة الثالثة من القانون نفسه، أن يكون التسبيب مكتوباً ويتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار[1]. ومن خلال هذا القانون نجد أنه أوجب على الإدارة ذكر سبب القرار، لأن إلغاء القرار السليم يجب دائماً أن يكون مسبباً[2]،ولا سيما في المجال التأديبي،لذلك نجد معظم التشريعات الوظيفية التأديبية سواء في فرنسا أم مصرأم سوريا، نصت على وجوب تسبيب كافة الجزاءات التأديبية سواء أكانت صادرة عن السلطة الرئاسية مباشرة أو بعد استشارة هيئات معينة، وهذا ما نجده في قانون المحاكم المسلكية السوري، فقد نصت المادة (21) الفقرة (ب)من قانون المحاكم المسلكية[3] "يصدر القرار بالإجماع أو بالأكثرية معللا ....." ،لذلك نؤكد ونقول أن التسبيب في مجال الجزاءات التأديبية ضرورة لابد منها حتى يستقر الاطمئنان إلى صحتها خاصة وأن للسلطات الإدارية سلطة تقديرية واسعة، والقضاء الإداري لا يستطيع إن يحل نفسه محل السلطات التأديبية في هذا المجال،لذلك التعليل واجب على الإدارة لأنه الضابط لتصرفاتها. ولكي يتحقق الغرض من التعليل،يجب أن يكون واضحاً وصريحاً للتمكن من رقابة

---

[1] د. محمد عبد الحميد مسعود – إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري رسالته لنيل درجة دكتوراه لكلية الحقوق القاهرة– الطبعة الأولى – 2007– ص 429– 430 حيث أورد تفصيلاً للقانون المذكور.

[2] André lebadér-op cit p294

[3] قانون المحاكم المسلكية_رقم(7)تاريخ 1990/2/20–

صحته،وان إجراء القرار اتخذ في الواقع اللازم والمناسب[1]، وهذا ما أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسي "يجب أن يكون خطياً ودقيقاً بما فيه الكفاية، لكي تظهر أسبابه بوضوح"[2]،وكذلك قضاء مجلس الدولة المصري قد استقر على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً فإن هذه الأسباب ولو في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر أسباب فيها تكون خاضعة لرقابة القضاء[3].

والقضاء الإداري السوري أشار إلى ضرورة التسبيب حيث قضى"لئن كانت المادة(121)من قانون البلديات رقم (172) لسنة 1956 تجيز لرئيس البلدية أن يقوم بسحب الترخيص الذي يمنحه بقرار معلل بناءً على موافقة مكتب البلدية إلا إن هذا الحق الممنوح لرئيس البلدية ليس مطلقاً دون قيد أو حدود بل تبقى ممارسته بما يحويه من تعليل وأسباب وأسانيد خاضعة لرقابة القضاء يتحرى فيه أسباب المشروعية التي يقوم عليها هذا الحق حتى إذا وجد فيه انحرافاً أو تعسفاً تصدى له إلغاءً أو تعويضاً[4].من هنا تظهر أهمية إحاطة من يخاطبه القرار علماً بالأسباب التي بني عليها،والتي دفعت الإدارة إلى إصداره لأن ذلك،يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء أو عند المطالبة بالتعويض عنه[5].نخلص مما تقدم إلى أن الإدارة ملزمة بذكر الأسباب

---

[1] د.علي مرهج أيوب –الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق–المجلد الأول –منشورات الحلبي الحقوقية–بيروت–1999–ص713–712

[2] C.E/1/17/1981-Besnaut-Rec-P291

[3] حكم المجلس في 25 مارس سنة 1953 السنة الرابعة ص744،مذكور عند الدكتور سليمان الطماوي–القضاء الإداري_مرجع سابق–ص807

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /151/طعن 164/لسنة 1972–مجموعة المبادئ لعام 1972–ص83

[5] د.محمد عبد العال السناري–دعوى التعويض ودعوى الإلغاء–مرجع سابق–ص400

التي دفعتها إلى إنهاء القرار الفردي السليم ، والتزام الإدارة هذا قد تحدد قانوناً سواء في فرنسا أم مصر أم سوريا، ولاسيما في نطاق الجزاءات التأديبية،لذلك تكون مخالفة الإدارة لهذا الالتزام مخالفة للقانون،لذلك نجد أن الاتجاه الفقهي مال إلى التوسع في تسبيب القرارات الإدارية[1].لان تسبيب القرارات من أنجح ضمانات الأفراد ،لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة.

المطلب الثالث_ ضمان احترام حقوق الدفاع:

حق الدفاع يقوم على فكرة أساسية مفادها أن للمتهم إيضاح وجهة نظره للهيئة التي تقوم بالتحقيق، وتلك التي تقوم بالمحاكمة دون بغى منه أو بغى عليه[2].

<u>في فرنسا</u>:

هناك العديد من النصوص التي نصت على احترام حقوق الدفاع في هذا الصدد ولا سيما في مجال الوظيفة العامة.فحسب مرسوم 28 تشرين الثاني 1983 المادة(8) ((.....لا يمكن اتخاذ القرارات بصورة مشروعة إلا بعد تمكين صاحب العلاقة من تقديم ملاحظاته ويجب أن تكون هذه القرارات معللة))[3]فهذه المادة كَرست بشكل أساسي مبدأ حقوق الدفاع التي تشكل جزءً من المبادئ العامة للقانون،والتي تفرض حتى بدون نص على أي سلطة إدارية. وقد صدر القانون رقم (321) بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات بتاريخ 12 نيسان 2000 والذي عُمِلَ به اعتباراً من أول تشرين الثاني 2000م حيث ردد في المادة (24) منه حكم المادة (8)من

---

[1] د.سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص267

[2] د. حسنى درويش عبد الحميد_رسالته– مرجع سابق– ص 649

[3] ذكر المادة (8) من مرسوم 28 تشرين الثاني 1983 الخاص بالعلاقات بين الإدارة والمواطنين

د. جورج فوديل القانون الإداري – مرجع سابق – ص 236

مرسوم (28)تشرين الثاني _الآنف ذكره،وقد مد نطاق تطبيقها_ إلى الهيئات المحلية والمؤسسات العامة ومؤسسات القانون الخاص المنوط بها إدارة مرفق عام، بمعنى أن المشرع عمم مجال تطبيقها[1]،أي أنه فرض التزام على كل الجهات العامة والهيئات المحلية ومؤسسات القانون الخاص احترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع،وذلك بتمكين صاحب الشأن من إبداء دفوعه،والاطلاع على المستندات،وسماع ملاحظاته.وبناء على ذلك فقد أوجب مجلس الدولة الفرنسي لصحة القرار الساحب لقرار سابق أنشأ حقاً، إخطار صاحب الشأن المعنى بالقرار لكي يبدي ملاحظاته على الأسباب التي يقوم عليها القرار الساحب[2]،والجزاء المترتب على عدم مراعاة مبدأ المواجهة والحق في الدفاع أن تجعل القرار معيباً،وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى((بعدم مشروعية قرار إغلاق حانة، لعدم مراعاته مبدأ المواجهة وحق الدفاع ولعدم قيام حالة استعجال أو مبرر من مقتضيات النظام العام عند إصدار القرار المطعون فيه[3]))،وتعليقاً على هذا الحكم نستطيع أن نستنتج أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى حالات الضرورة والاستعجال(الظروف الاستثنائية)من مراعاة مبدأ المواجهة وحق الدفاع،وبالتالي القرار الذي يُتخذ في ظل هذا الحالات لا يبطل لعدم احترامه المبدأ المذكور.**وفي رأينا أن الاستثناء الذي أورده الحكم يجب أن يكون بالقدر المناسب لمواجهة تلك الظروف، لأن الضرورة تقدر بقدرها.فلا يهمل المبدأ بحجة مواجهة تلك الظروف**،و يؤكد قضاء مجلس الدولة الفرنسي على وجوب التزام الإدارة في الإجراءات الإدارية بالمبدأ العام باحترام حقوق الدفاع[4] ولا سيما في القطاع

---

[1] د. محمد عبد الحميد مسعود – إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري – مرجع سابق ص 244

[2] C.E /28 janv- 1991 Mlle lopez –Rec P 672

[3] C.E 1- Octobre -1993- Mme Gomez – Rec P 959

[4] C.E 5/7/2000 – Marmet – Dallez – 2000- P 1159

الوظيفي، لأنه من أهم الضمانات التأديبية التي يترتب على إغفالها بطلان قرار الجزاء، فهو تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، ويعد بمنزلة حق أساسي[1] له، فعند إصدار قرار تأديبي يتوجب على السلطة الإدارية أن تبلغ الموظف التقارير أو المعلومات أو المستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها تدينه كي يتمكن هذا الموظف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه[2]،ولقد أكد الفقه الفرنسي[3]على احترام حقوق الدفاع عند اتخاذ القرار المضاد،حيث يرى الفقه الفرنسي إن حق الدفاع يفرض على الإدارة تمكين صاحب الشأن من تقديم دفوعه من (معلومات_ ملاحظات_حضور..) فمن خلال سماع دفوع الموظف تستطيع الإدارة إعادة إعداد القرار الإداري، وبالتالي تكون مشاركة من الموظف في تكوين القرار، فلا تكون سلطة الإدارة وحدها هي التي أصدرت القرار المضاد،هذا التحليل الذي انتهى إليه الأستاذ yannakopoulos توصل من خلاله إلى أن حماية الحقوق المكتسبة تتمثل في احترام إجراءات حق الدفاع.

<u>وفي مصر:</u>

أورد المشرع المصري حق الدفاع في قانون العاملين بقوله "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه[4]" وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري المصري بقوله ((إن القرار المطعون فيه يقوم على سبب صحيح مستمد من أصول ثابتة في الأوراق صادراً ممن يملكه، وبعد تحقيق مع المدعى روعيت فيه الضمانات المقررة قانوناً للدفاع عن نفسه،

---

[1] د. محمد عبد العال السناري– دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – مرجع سابق – ص 393

[2] Odent – contentieux administratif- op – cit - P1888 et p 2136

[3] C.yannakopoulos-op-cit-p376-n723-724

[4] راجع المادة 79 من القانون رقم (47) لسنة1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة المصري

فإن القرار يكون بحسب الظاهر سليماً قانوناً[1])).فحق الدفاع المقرر للموظف يعد من أهم الضمانات التأديبية التي يترتب على إغفالها بطلان قرار الجزاء، لان إحاطة الموظف علماً بالتهمة الموجهة إليه، تترك له الفرصة لإعداد دفاعه، فإذا كانت تلك التهمة مجهولة وفوجئ بها الموظف أمام مجلس التأديب فإن القرار يكون باطلا[2]، وتأكيداً لذلك ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن قرار فصل المدعى وقد صدر دون أن يسبقه تحقيق معه تسمع فيه أقواله بعد أن يواجه بما نسب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لتقديم ما عساه أن يكون مبرراً لما آتاه، فإنه يكون قد صدر مخالفاً للقانون[3]. لأن محل الدفاع أو موضوعه هو الرد على الاتهامات الموجهة وأدلتها[4].

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية طعن رقم 461 ل 33 جلسة 1979/2/13 س 33 مذكور عند د. حسنى درويش عبد الحميد – رسالته – مرجع سابق – ص 620

[2] د. محمد عبد العال السناري – دعوى التعويض ودعوى الإلغاء ص 394

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 404 لسنة 32 ق، جلسة 1979/12/1 – مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965– 1980) – الجزء الثاني – ص 1680 مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليل الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام – الجزء الأول– دار محمود للنشر والتوزيع – 2007– ص 110

[4] د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – مرجع سابق – ص 301–راجع كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم18/273ق–تاريخ1974/12/7 السنة20 ص42 والذي جاء فيه((إن قرار إنهاء خدمة العامل ينبغي أن يكون مسبوقاً بإنذار كتابي يوجه إليه على الوجه المبين بالقانون،ولما كانت الجهة الإدارية لم تقدم ما يدل على إنها وجهت إلى المطعون ضده إنذاراً من هذا القبيل فان قرار الفصل يقع مفتقداً أحد أشكال الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار وذلك بالنظر إلى ما ينطوي عليه هذا الإجراء من ضمانة أساسية تتمثل في إحاطة العامل بما يراد اتخاذه حياله من إجراء تنتهي به خدمته وتمكيناً له من إبداء عذره قبل اتخاذه)) مذكور عند د. حمدي ياسين عكاشة _القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة _مرجع سابق_ص378

وفي سوريا:

ذهب المشرع العربي السوري إلى توزيع سلطة تأديب العاملين في الدولة بين الرؤساء الإداريين والمحاكم التأديبية[1]، فقد جاء في المادة العاشرة من قانون المحاكم المسلكية رقم (7) تاريخ 1990/2/25 "يدقق المقرر في اضبارة التحقيق ويطلب من الجهة الإدارية التي يعمل لديها العامل بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام،وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وان يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة"،فلا يجوز فرض عقوبة الحسم من الأجر أو عقوبتي تأخير الترفيع وحجب الترفيع قبل التحقيق مع العامل فيما نسب إليه من قبل إدارته، وسماع دفوعه وبيناته، وتدوين ذلك في محضر يحفظ لدى الإدارة التي يعمل لديها العامل[2].من هنا يتبين الضمانات التي قدمها المشرع للعاملين في الوظيفة العامة،هذه الضمانات لا بد منها لتأمين عدالة العقوبة وبث الطمأنينة في نفس العامل المتهم. وبذلك نستطيع القول وبشكل عام، صحيح أن القرار الإداري يمكن أن يكون عرضة للإلغاء،ولكن في حالة القرار المنشئ للحقوق يتوجب على الإدارة مراعاة حقوق الدفاع حفاظاً على الحقوق المكتسبة.

---

[1] راجع المادة (70) من القانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004، حيث جاء فيها مع مراعاة الأحكام الواردة في الباب العاشر من هذا القانون (بشأن المحاكمة المسلكية) تفرض العقوبات الخفيفة على العاملين وفق ما يلي.....

[2] المادة 4 من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7

المبحث الثالث

آثار القرار المضاد

أثر القرار المضاد إنما ينصرف إلى المستقبل مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى في الماضي سليمة،ومنتجة لجميع آثارها[1]،فآثار القرار المضاد تقترب من آثار الإلغاء وتبتعد عن آثار السحب الذي يزيل آثار القرار بأثر رجعي من وقت صدوره كأنه لم يصدر قط[2]،إلا إن ثمة أوجه خلاف أساسية بين الإلغاء الإداري والقرار المضاد ،ففي حين ينصرف القرار المضاد إلى القرار الإداري السليم الذي أنشأ حقوقاً لصاحب الشأن،فإن مجال انطباق الإلغاء ينصرف إلى القرارات التنظيمية سواء أكانت سليمة أم معيبة، وكذلك بالنسبة للقرارات الفردية المعيبة ،أو التي لم تنشئ أية حقوق، فسلطة الإدارة في ممارسة الإلغاء أوسع من تلك التي تمارسها في إجراء القرار المضاد[3]،وعلى ذلك فالقرار المضاد يقتصر على إلغاء القرار السليم كلياً أو جزئيا بالنسبة للمستقبل، بينما آثاره في الماضي تبقى سليمة .وبناءً على ما تقدم سوف نعالج في هذا المبحث ما يلي :

المطلب الأول:اقتصار القرار المضاد على إنهاء أثار القرار السابق بالنسبة للمستقبل

المطلب الثاني: عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي

---

[1] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية _مرجع سابق _ص692

[2] د.حسني درويش عبد الحميد _رسالته_مرجع سابق _ص 658

[3] د. رحيم سليمان الكبيسى_رسالته _مرجع سابق_ص58

المطلب الأول _ اقتصار القرار المضاد على إنهاء أثار القرار السابق بالنسبة للمستقبل:

القرار المضاد سواء صدر بإلغاء القرار الأول صراحة أو ضمناً، فان أثره ينصرف إلى المستقبل،مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى سليمة، ومنتجة لجميع آثارها،فالقرار الملغى بموجب القرار المضاد يتوقف عن إنتاج أثاره القانونية بالنسبة للمستقبل ، وتبقى آثاره في الماضي سليمة. فالقرار الصادر بفصل موظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفاً له وللإدارة كلها[1]،وهذا يعني عدم المساس بالآثار التي ترتبت في الماضي وبالتالي يمتنع على الإدارة أن تنال منها في المستقبل[2]،فمبدأ(عدم المساس)غير مماثل لمبدأ عدم الرجعية3،واستقلالية مبدأ عدم المساس تكون قطعاً للآثار التي نشأت في الماضي ولا يجوز تعديلها في المستقبل[4]،لأن أساس هذا المبدأ يكمن في الحاجة لتوفير الاستقرار للعلاقات في المجال الإداري[5]،فهذا المبدأ لا يجد أساسه طبقاً للحلول المطروحة بوجود حقوق مكتسبة نتجت عن القرار،ولكن بضرورة تأمين الاستقرار للأوضاع القانونية حتى ولوتم اكتسبها بصورة غير مشروعة[6]،وبمقتضى هذا المبدأ إن الإدارة لا تستطيع أن تعيد النظر في قراراتها الصحيحة ولصاحب الشأن أن يشكو الإدارة إلى المحاكم الإدارية إذا ما خالفت المبدأ[7]،وقد أكد مجلس الدولة

---

[1] د.سليمان الطماوي _النظرية العامة للقرارات الإدارية _مرجع سابق_ص692

[2]Basset-op-cit –P93

[3] Basset-op-cit –P97 de ne pas assimiler le principe de l' intangibilité à la règle de la non-rétroactivité

[4]basset-op-cit –P98

[5] Auby-l'abrogation des actes……op-cit-P137

[6] Auby-l'abrogation des actes……op-cit-P139

[7] د.عبد القادر خليل –رسالته–مرجع سابق–ص316

الفرنسي على عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية التي ترتبت في الماضي سليمة[1]، وهذا ما انتهى إليه الفقه الفرنسي من القول أن مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية في شأن القرار المضاد يغدو مبدأ نسبياً فيما يتعلق بإنهاء الآثار الفردية للمستقبل، بينما يبقى المبدأ مطبقاً بصورة مطلقة فيما يتعلق بعدم المساس بالآثار الفردية التي ترتبت في الماضي سليمة، ويمتنع على الإدارة أن تنال منها في المستقبل[2]،من هنا يقضي التميز والتفريق بين نهاية القرار الإداري و نهاية تطبيقه ونهاية آثاره[3]،من جهة،وبين النتائج المترتبة عنه،فعندما يزول القرار الإداري لا يعود بمقدوره بالطبع أن ينتج مفاعيل جديدة،ولكن مفاعيل والنتائج التي تسبب بها وانبثقت عنه طيلة فترة وجوده ونفاذه، لا تزول ولا تنتهي بالضرورة معه. لا بل يمكن أن يستمر العمل بها بالرغم من ذلك،تبعاً لسبب وطريقة زوال هذا العمل[4]،فانقضاء القرار الإداري لموت المستفيد منه لا يعني نهاية كافة آثاره،فقد يترتب على موت المستفيد آثار غير مباشرة بالنسبة إلى الغير،فانقضاء قرار التعيين مثلاً،بموت الموظف ،سيترتب عليه حق بعض أقربائه في المعاش أو المكافأة،، ولكن هذه الآثار لا تترتب في الحقيقة على قرار التعيين ولكنها نتيجة علاقات جديدة، مرجعها إلى القانون مباشرةً[5].من مجمل ما تقدم نستطيع القول إن مما يخالف المنطق القانوني إجازة إلغاء آثار القرار التي تولدت في الماضي سليمة، ولذلك تتجه آثار القرار المضاد للمستقبل، فعلى سبيل المثال إنهاء القرار الإداري الفردي السليم، أو

---

[1] E.D.C.E 1955.N9.P44 Présité pour-Basset-op-cit-P96

[2] Basset-op-cit-P93-94-95-96

[3] Pierre Delvolvé–op-cit-p227-228-il faut distinguer à ce sujet entre la fin de l'acte; la fin de son application et la fin de ses effets…….

[4] د. يوسف سعدالله الخوري_بحثه _مرجع سابق_ص13

[5] د. سليمان الطماوي_النظرية العامة للقرارات الإدارية_مرجع سابق_ص675–676

الترخيص السليم لا يكون بالعودة بالقرار إلى الماضي، وإنما لا يعدو أن يكون إلغاءً وفقاً لأحكام القانون و ينصرف أثره إلى المستقبل،وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية[1] بقولها".....من حصل على ترخيص وفقا لأحكام القانون يكون في مركز قانوني ذاتي لا يجوز المساس به على أي وجه من الوجوه سحباً أو إلغاءً إلا طبقاً للقانون ...." وهذا ما أكده القضاء الإداري السوري بأنه"ليس من حق الإدارة أن تمس المركز القانوني الذي تحدد بمقتضاه [2]"

بناء على ما تقدم نجد أن القرار المضاد بحسبانه تصرفاً قانونياً يتم بموجبه إلغاء الآثار القانونية التي تولدت من قرار فردي سليم بالنسبة للمستقبل فقط دون المساس بالآثار التي تولدت في الماضي .

المطلب الثاني _ عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي:

لا ينسحب القرار المضاد على الماضي، ويرجع ذلك إلى أن القرار المضاد بديل عن القرار الملغى ومنفصل عنه بصورة مطلقة[3]،بمعنى بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى،منتجة لجميع آثارها[4]،فمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية يطبق بصورة مطلقة فيما يتعلق بالآثار التي تولدت في الماضي سليمة[5]،وبمقتضى هذا المبدأ يجب احترام الآثار التي أنتجتها

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية –طعن رقم 75 لسنة 28 ق–جلسة 1985/2/14

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 29 لسنة 1964_ص233 مذكور عند مصباح نوري المهايني_مبادئ القضاء الإداري _اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959– 2000 – الجزء الثالث _مؤسسة النوري_ 2005 _ص574

[3] د.حسني درويش عبد الحميد_رسالته_مرجع سابق_ص660

[4] د.حمدي ياسين عكاشة_القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة_مرجع سابق _ص329

[5] Basset-op-cit-P58

القرارات الإدارية الصحيحة ولا يجب التعرض لتلك الآثار إلا طبقاً للأشكال والاشتراطات الموضوعة لذلك،وقد عَلّلَ مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ بضرورة احترام الحقوق المكتسبة،وهي تقضي بضرورة احترام المركز الذي أنشأه القرار الإداري الصحيح الذي عاد بفائدة معينة على رافع الدعوى إلى القضاء الإداري[1]،ويؤكد الفقه الفرنسي على تعارض فكرة الحقوق المكتسبة مع فكرة القرار المضاد، حيث تظهر الحقوق المكتسبة التي تتعلق فقط بمسألة استقرار آثار القرارات الإدارية في المستقبل،بينما لا يمثل القرار المضاد بالنسبة إليها سوى استحضار لضمانات شكلية.وعلى أي حال، ينبغي اتخاذ موقفاً ناقداً اتجاه هذا التعارض، من جانب أول، لأنها تتعلق بإلغاء قرار إداري فردي وإزالته، ،من جهة أخرى تتعلق بقرار مولد لحق والذي لا يمكن إزالته إلا عن طريق القرار المضاد[2]، وهنا تظهر ضمانات حماية الحقوق المكتسبة في احترام الشكليات المنصوص عليها في القانون[3]،فالسلطات الإدارية لا تستطيع سحب أو إلغاء القرارات المنشئة للحقوق إلا عن طريق القرار المضاد ،وذلك ضمن الشروط المحددة مسبقاً في القانون،والالتزام بعدم المساس بالحقوق المكتسبة لا تظهر نتيجته إلا باحترام المشروعية[4] ،و يطبق القرار المضاد على القرارات الشخصية والشرطية(وهي قرارات مولدة للحقوق). فالقرارات الإدارية الشخصية منشئة لحقوق شخصية،أوهي كما يقول العميد دوجى بأنها القرارات التي لا تملك الإدارة أن تسحبها بإرادتها وحدها مادامت هي التي خلقت تلك المراكز الشخصية مختارة[5].فلا يجوز المساس بها سواء في الماضي أو في المستقبل، وكل تعديل يمس آثار هذه

---

[1] د.عبد القادر خليل_رسالته_مرجع سابق_ص316

[2] C.yannakopoulos-op-cit-p165-166-n284

[3] Santulli-les droit acquis-op-cit-P87

[4] Santulli-les droit acquis-op-cit-p87

[5] Duguit-op-cit788

القرارات الشخصية يعتبر إجراء غير شرعي قابلا لطعن القضائي[1]،أما القرارات الشرطية فهي التي تمنح شخصاً معيناً مركزاً معيناً عاماً موضوعياً،كالأمر الصادر بالتعين في وظيفة عامة فمن شأن هذا القرار أن يخضع الشخص المعين لشغل المركز التنظيمي الذي تنطوي عليه الوظيفة للأحكام المنظمة للوظيفة،فإذا كان كل من القرار الشرطي والقرار الشخصي يعتبر عملاً ذا أثر فردي إلا أن الفرق بينهما أن العمل الذاتي أو الشخصي ينشئ مركز قانونيًا شخصياً جديداً ، بينما العمل الشرطي لا ينشئ هذا المركز لأنه موجود بالفعل، ولا يخرج عن أن يحدد الشخص الذي سيلحق بالمركز التنظيمي الموضوعي الموجود،فهذه القرارات لا يمكن إنهاء آثارها إلا بواسطة قرار جديد يتخذ طبقاً للاشتراطات الشكلية والموضوعية الخاصة بهذه الفئة من القرارات[2]،أي أن القرار المضاد يحل محل القرار الأول الذي تم إلغاؤه أو تعديله،وتقتصر آثاره للمستقبل ولا ينسحب على الماضي[3]،أي تحريم إلغاء الآثار المنتجة في الماضي،وهذه ضمانات للمركز القرار الأول[4]،ولا يجوز مخالفتها أو تجاوزها وإلا كان القرار المضاد مشوباً بالخطأ، الأمر الذي يؤدي إلى إلغاؤه لعيب تجاوز السلطة[5]. من هنا نستطيع القول أن مبدأ عدم المساس بالقرارات الإدارية التي ترتبت في الماضي سليمة و التي تولد عنها حقوق مكتسبة، لا يعني أن المركز الذي أحدثه القرار السليم غير قابل للتحريك،بل يعني فقط أن إلغاء هذا المركز لا يمكن أن يحدث بالسحب،بل بقرار إداري جديد حائز لمقوماته واستناداً لنص في القانون، وبتعبير آخر،لا يملك مصدر القرار سلطة تقديرية في هذا الشأن

---

[1] د.عبد القادر خليل_رسالته_مرجع سابق_ص 318

[2] د.عبد القادر خليل_رسالته_مرجع سابق_ص319–320

[3] Basset-op-cit-P52

[4] Basset-op-cit-P59

[5] C.E/14/6/1978-Vinolay-Rec-P315

لسحب القرار الذي كان أصدره إنما هو يملك اختصاصاً منظماً بنص، للتوصل إلى اتخاذ قرار جديد معاكس للقرار الأول[1]،وهذا نجده في تطبيقات القضاء الإداري السوري حيث قضى "تصرف الإدارة تجاه حق مكتسب لا يكون إلا بنص قانوني[2]"

وأخيراً نوجز ونقول لا ينسحب القرار المضاد على الماضي،وهذا يشكل ضمانات قانونية لاعتبارات تتعلق باستقرار المعاملات وتحقيقاً للعدالة.

[1] د. عبد الإله الخاني_ القانون الإداري_القضايا الإدارية_المجلد الثالث_بدون دار وسنة النشر_ص509-510

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم31/لسنة1963 مجموعة 1960/1964–ص71

خلاصة الباب الثاني:

عَرضتُ في هذا الباب لطرق نهاية نفاذ القرار الإداري بعمل من جانب الإدارة ،حيث ناقشت هذه الوسائل وفقاً لما انتهى إليه التطور القضائي والفقهي، وذلك بعرض الحلول المستجدة ،بغية الاستفادة لما تم التوصل إليه في مجال هذه الطرق التي تؤدي إلى نهاية نفاذ القرار الإداري والتي تعتبر من أقوى الوسائل التي تمتلكها الإدارة ، سواء أكانت وسيلة السحب أو وسيلة الإلغاء أم القرار المضاد.

الخاتمة

conclusion

بعد أن انتهيتُ من استعراض مواضيع هذه الدراسة"انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء"وهي من المواضيع التي تحظى باهتمام الباحثين والدارسين للقانون الإداري،خاصةً ونحن نعيش يومياً (أفراداً وموظفين) ضمن دائرة من القرارات الإدارية،التي تعد وسيلة الإدارة المفضلة للقيام بوظائفها المتعددة، والتي عن طريقها تحقق الإدارة أهدافها، وما من شك أن هذه القرارات التي تخلقها السلطة العامة تشكل امتياز واضحاً على الأفراد تفرضه ضرورات تحقيق المصلحة العامة وحسن سير مرافقها كافة. ولولا ذلك لزال مبرر وجودها، ولكن بقاء هذه القرارات واستمرار حياتها إلى ما لانهاية يخالف مقتضيات تطور الحياة الإدارية،من هذا جانب تظهر أهمية معالجة موضوع الرسالة ،بحيث عرضتُ للأساليب التي ينتهي بها القرار الإداري على النحو الذي فصلناه في أبواب هذه الرسالة،فإذا كانت الغاية من كل بحث التوصل للحلول التي تثور بصدده، والخروج بنتائج تشكل خطوات لوضع تقنيين متكامل يندرج تحته كافة وسائل انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء.

وبالاستناد إلى ما تقدم **نبين <u>النتائج والمقترحات الآتية</u>:**

<u>أولا: النتائج:</u>

أ- إن ما استقر عليه الفقه والقضاء الفرنسيين والعربيين، بأن القرار الإداري ينتج آثاره منذ اليوم الذي يصبح فيه مكتملاً، وحتى قبل إعلانه أو نشره، إلا أنه لا يكون نافذاً بحق ذوي الشأن إلا بعد إشهاره بواسطة الإعلان أو النشر.وبالتالي لا تسري مهلة الطعن

بالقرار الإداري،إلا من تاريخ نشره أو تبليغه، بذلك نحفظ حقوق الأفراد ونعزز الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد.

ب- إن انتهاء القرارات الإدارية في معظم الأحوال يتم بمجرد تنفيذها وهذه صورة من صور انتهاء نفاذ القرار الإداري،وبما أن الإدارة تتمتع بامتياز الأولوية، فعلى الإدارة عندما تنفذ قراراتها بالقوة الجبرية سلوك الطريق الذي لا يلحق الضرر بالأفراد لأنها تتحمل المسؤولية والتعويض عن الضرر الذي قد يحدث نتيجة تنفيذها لقراراتها والتي ربما قد تكون أخطأت فيها وحادت عن مبدأ المشروعية.

ت- إن دقة التفرقة مابين القرار الضمني و القرار السلبي تقود إلى معرفة الغاية التي قصدها المشرع من كلاً منهما، فالقرار الضمني هو قرار افترضه المشرع ،الذي يكون بالرفض أحيانا وبالموافقة أحياناً أخرى وذلك نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ القرار خلال الميعاد المحدد في القانون، وهذا يعني أن للإدارة سلطة تقديرية في إصدار القرار. بينما 'يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائما يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية، كما يتضح الفارق بينهما في ميعاد الطعن بالإلغاء فالقرار السلبي يجوز الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بميعاد، بينما القرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانوناً والتي تختلف من قانون إلى آخر.

ث- أن الإدارة قد تقرن القرار الإداري الفردي بشرط فاسخ،أو أجل فاسخ والذي بتحقق كلاً منهما يزول القرار،ولكن على خلاف بينهما من حيث تاريخ زوال كلاً منهما، فإذا حل أجل القرار زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل،أما القرار المعلق على شرط فاسخ فانه تزول آثاره بأثر رجعي، وبالتالي ينتهي القرار من تاريخ صدروه ،وبالنسبة للقرارات التنظيمية لاحظنا انه لا توجد قاعدة تمنع تعليق القرارات التنظيمية على شرط واقف أو فاسخ، إذا وجدت ظروف أو دواع تتطلب ذلك،ولكن أن يتوافر في الشرط الواقف أو الفاسخ المقومات اللازم توافرها في هذا الخصوص.

ج- إن تغير الظروف القانونية أو الواقعية التي تحيط بالقرار الإداري يلزم الإدارة تعديل قراراتها التي وضعتها في الحالة الأولى،لمواءمة قراراتها مع الواقع القانوني الجديد، ومع المتغيرات الواقعية، وإن ما توصل إليه التطور القضائي والفقهي الحديث ،حسبما سبق البيان،إنما يتمثل في أن تكون تصرفات الإدارة مطابقة دائما للقانون، ومنسجمة مع المتغيرات الواقعية، لان هذا الالتزام هو إحدى القواعد الرئيسية للمرافق العامة.

ح- إن التنازل في حد ذاته لا يؤدي إلى انتهاء القرار، ولكن إذا ما أبدى صاحب المصلحة رغبته في التخلي عن الحقوق والمزايا التي يرتبها القرار، فان ذلك يسقط القرار ويصبح غير ذي أثر.

خ- ميز الفقه والقضاء بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية من ناحية إلغائها بعدم التطبيق،حيث وجدنا أن النصوص القانونية والقرارات التنظيمية لا تلغى بعدم التطبيق ولا تسقط بالإهمال،وإن إهمال الإدارة في تطبيق لائحة معينة،لا يمكن أن يؤدي بحال من الأحوال إلى سقوطها،بل يكون للإدارة في كل وقت أن تطبقها

ولصاحب الشأن أن يطالب الإدارة بتطبيقها إذا ما كانت له مصلحة في ذلك ، ويعد امتناع الإدارة عن هذا التطبيق عملاً غير مشروع،يعرض قراراتها الصريحة أو الضمنية بالرفض للإلغاء أمام مجلس الدولة،أما بالنسبة للقرارات الفردية فان إهمال المستفيد من القرار قد يخول الإدارة حق الاعتراض على تنفيذ القرار الذي أهمل المستفيد في تنفيذه خلال عدة أعوام،لأنه يكون من حق الإدارة الاعتراض على هذا التنفيذ المتأخر، لا لان القرار قد سقط بعدم الاستعمال،ولكن خوفاً من أن تكون الشروط التي على أساسها صدر القرار الأول قد تغير في خلال هذه المدة الطويلة. وحينئذ يتعين على المستفيد إذا أراد المضي في تنفيذ قراره متأخراً أن يرجع إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول للتأكد من مطابقة القرار للقواعد المشروعية القائمة عند تنفيذه.

د- أن القواعد التي تحكم عملية سحب القرارات الإدارية، تختلف عن تلك التي تحكم الإلغاء،حيث وجدنا أن ما يحكم عملية سحب القرارات الإدارية مبدأين،هم مبدأالمشروعية،ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، وإلى جانبهما يوجد مبدأ آخر يتعلق بالماضي، آلا وهو مبدأ عدم الرجعية، بينما يحكم قواعد الإلغاء مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة.

ذ- ان تدخل الإدارة لتصحح قراراتها المعيبة، بسحبها والرجوع فيها ليس طليقاً من كل قيد بل هي مقيدة بميعاد الطعن القضائي، لأن سلطة الإدارة في سحب القرار المعيب تكون مادام القرار مهدداً قضائياً بالإلغاء، لتتوخى بذلك إجراءات التقاضي، فإذا أوصد الطريق القضائي وجب تحصن القرار في مواجهة الإدارة، فمبدأ الاستقرار القانوني الواجب توفره للقرار الإداري يمنع الإدارة من سحب

القرار الإداري ولو كان معيباً، وذلك تحقيقاً لاستقرار الأوضاع الإدارية وتوفيراً للاطمئنان القانوني الواجب توفره، وهذا القيد الذي فرض على الإدارة يجد أساسه في الهدف الذي يسعى إليه مبدأ المشروعية، وذلك بألا تخلق اضطرابات في العلاقات القانونية.

ر- إن القاعدة السابق ذكرها والتي تقضي بتقيد الإدارة بميعاد الطعن القضائي لتصحيح قراراتها المعيبة، ترد عليها حالات يجوز فيها للإدارة أن تسحب قراراتها أو تصرفاتها المعيبة، دون التقيد بمدة زمنية محددة. وذلك كالقرار المعدوم ، والقرار المبني على غش أو تدليس.... لأنه إذا كانت عملية السحب تستهدف استقرار المعاملات بتحصين القرارات المعيبة بعدة فترة من الزمن، فإذا انتفت هذه العلة انتفى معلولها لأنها تدور مع هذا المعلول وجوداً وعدماً، وهي تنتفي حتماً إذا كان القرار الإداري مشوب بعيب جسيم يفقده مشروعيته وصفته وخصائصه وبالتالي يجوز للإدارة في أي وقت إبطال هذا القرار إدارياً دون التقيد بميعاد.

ز- إن الإدارة عندما تلغي قراراتها الإدارية التنظيمية يجب إن يكون هدفها تطبيق فكرة مواءمة تطور المرافق العامة و حسن سيرها.فإذا وجدت السلطة الإدارية بأن هذه القرارات الإدارية التنظيمية لم تعد متلائمة مع مقتضات المصلحة العامة، فهي تملك في أي وقت تشاء أن تلغي أو تعدل في قراراتها الإدارية.

س- إن الإدارة تستطيع إن تلغي قراراتها الإدارية التنظيمية ،أو اللوائح التي تصدرها بشأن الموظفين بالنسبة للمستقبل ،فهي تستطيع أن تزيد أو تنقص المزايا التي يحصل عليها الموظفون،بل تستطيع أن تسحب تلك المزايا كليةً. صحيح أن التشريع الذي يحكم مركز الموظفين

العامين يكون قابلاً للتعديل في أي وقت،دون أن يحتج الموظفون بأي حقوق مكتسبة في مواجهة الإدارة، إلا أننا نجد ضرورة في الموازنة بين مصلحة الموظف في الاحتفاظ بالمزايا التي كانت مقررة له،وبين مصلحة المرفق طالما أنه لا تتعارض المصلحة الأخيرة مع مصلحة الموظف فيجب عدم التضحية كليةً بمصلحة الموظف. لأن غاية القانون هو تحقيق الآمان القانوني،

ش- لا تلزم الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية إلا إذا كانت قائمة على خطأ جسيم من النوع الذي يخالطه سوء النية أو انحراف، لأن المطالبة بالتعويض من قرار إداري منطبق على القانون مرفوضة، ،ولهذا نجد أن تصرف الإدارة السليم يحول دون مسؤولية الإدارة ،وبالتالي لا تعويض عندما لا يكون هناك ضرر، إلا انه يمكننا اعتبار إن صدور القرار بصورة غير مشروعة هو الخطأ،هذا الخطأ لا يحول دون مساءلة الإدارة،وبالتالي تلتزم الإدارة بتعويض الضرر الذي نشأ عن تصرفها المعيب.

ص- إن مجال تطبيق القرار المضاد، مقصور على إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة والنهائية، وتقتصر آثار الإلغاء للمستقبل فقط دون المساس بالآثار التي تولدت في الماضي، لان مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية مبدأ أجمع عليه فقه القانون العام ، والذي يعتبر أحد المبادئ القانونية التي استخلصها القضاء عبر أحكامه،فهو يشكل أحد عناصر الدولة القانونية وذلك لتحقيق قدر من الاستقرار في العلاقات بين الإدارة والأفراد،فمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة ،لا تظهر نتيجته إلا باحترام المشروعية.

المقترحات: سوف نقدم جملة من المقترحات نرجو أن تكون صائبة، ومما يمكن الآخذ بها:

أ- نقترح وضع قواعد تشريعية تحدد الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها موضوع القرارات الإدارية وذلك على غرار العقود الإدارية.لان في ذلك صيانة للحقوق،وسمو لمبدأ المشروعية ،

ب- نقترح إزالة الخلط بين القرار السلبي والقرار الضمني،وذلك من خلال إيراد نص في القانون يوضح ذلك ويضع الحل لهذه القرارات وخاصة أن هذا القرارات بطبيعتها لا تخضع للنشر أو الإعلان عنها.

ت- نرى جواز إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية، واللوائح بعدم الاستعمال، وذلك طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة،لأن تقدير الزمن الذي يمضي على اللائحة أو القرار التنظيمي دون استعمال هو من سلطة الإدارة،التي يمكنها بحكم وظائفها وإشرافها على المرافق العامة، أن تقرر أن المدة التي مرت على قرار تنظيمي معين بحكم طبيعة الأحكام الواردة به دون استعمال يمكن أن تعتبر معه إلغاءً للقرار.كما نرى أن السقوط بعدم التطبيق هو صورة من صور الألتغاء أي الإلغاء الآلي للقرارات الإدارية الفردية، لأن مرور المدة الطويلة وغير المعقولة،دون تنفيذ للقرار، قد يخول الإدارة حق الاعتراض على تنفيذ القرار الذي أهمل المستفيد في تنفيذه خلال تلك المدة.

ث- نقترح الآخذ بما انتهى إليه تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي، من ناحية التفريق بين مهلة السحب ومهلة الطعن القضائي، بوضع مهلة السحب أربعة أشهر بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة المنشئة للحقوق،بدلا من ستين يوماً، لان ذلك يساهم في تقوية دعائم المشروعية،ويحقق التوازن بين الضمانة القانونية والمشروعية

الإدارية، إضافةً إلى أن المهلة يجب أن تبدأ بالسريان من تاريخ اتخاذ القرار وليس من تاريخ تبليغه،لأن الحق المكتسب ينشأ من تاريخ توقيع القرار وحتى قبل تبليغه، بحيث تقدر الإدارة مشروعية القرار من تاريخ صدوره، وما أن تتأكد من عدم المشروعية حتى ترجع فيه دون الانتظار لنقله إلى معرفة الآخرين.

ج- نقترح الآخذ بما توصل إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من أن إلغاء القرار التنظيمي المعيب التزام مفروض على الإدارة في كل وقت ، وخاصة أن الاجتهاد الفرنسي طور نظرية الدفع بعدم تطبيق الأنظمة غير المشروعة أمام القضاء، فأجاز الدفع بعدم جواز تطبيق هذه الأنظمة أمام السلطة الإدارية التي أصدرتها، في معرض التطبيقات الفردية لهذه الأنظمة حيث تَحوّل هذا الدفع بعدم المشروعية من وسيلة طعن قضائي إلى مراجعة إدارية،لان هذا الطريق سوف يمنح للأفراد حق الدفع أمام الإدارة بعدم تطبيق الأنظمة غير المشروعة في كل وقت،ولأنه يسمح بإزالة كل القرارات الفردية للنظام الإداري غير المشروع،وذلك منذ إبطال أحد القرارات الفردية من قبل المحكمة الإدارية ، بسبب عدم مشروعية النظام الذي كان أساس صدور هذه القرارات الفردية.أي يسري إبطال القرار الفردي على كل القرارات الفردية الأخرى دون حاجة لإجراء منازعة قضائية جديدة ومن أجل تطبيق هذا المبدأ الجديد، يتوجب تحقق المعطيات والتي تم ذكرها في الرسالة ،وهنا نقترح أن ترد نصوص تضع تنظيماً خاصاً،لهذا لدفع بعدم مشروعية اللوائح .لان ذلك يسمو بمبدأ المشروعية، ويحقق الاستقرار القانوني وثباتاً للأوضاع المكتسبة.

ح- صحيح إن قاعدة عدم رجعية القرارات هي قاعدة آمرة وفي حالة

الشك يجب على القاضي إن يرجح عدم الرجعية لان جزاء الرجعية هو البطلان، إلا أن الالتزام بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ليس مطلقاً، فهناك عدة استثناءات لهذا المبدأ،فإذا كان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يهدف إلى استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، إلا أنه نرى أن لا يغل مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، يد السلطة الإدارية وحرمانها من إعادة النظر في قراراتها التي اتخذتها والتي قد تكون خالفت فيها مبدأ المشروعية.

خ- نقترح على مجلس الدولة المصري والسوري بأن يزيل التمييز بين القرار المبني على سلطة مقيدة، والقرار المبني على سلطة مطلقة،بحجة إخراج القرار من نطاق القيد الزمني للسحب،لأنه لا يوجد قرار أو عمل إداري تتمتع فيه الإدارة سلطة تقديرية كاملة، فالغالبية العظمى من القرارات الإدارية تتجاوز فيها السلطة التقديرية مع السلطة المقيدة في شتى عناصر القرار الإداري بحيث يستحيل القول بوجود عمل أو قرار إداري يحتوي على سلطة تقديرية مطلقة أو اختصاص مقيد كامل، وبالتالي لا علاقة بين فكرة السلطة التقديرية والسلطة المقيدة واستقرار بعض القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك لأن السلطة التقديرية والسلطة المقيدة تتداخلان معاً وباستمرار.

ض- نقترح إزالة الخلط بين السحب والإلغاء،لأننا نستطيع التمييز بين السحب والإلغاء،وذلك من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعياً ينصرف إلى السحب، أما إذا كان مقتصراً على المستقبل فقط فيكون إلغاءً.

د- نقترح على مجلس الدولة المصري والسوري،عدم التوسع في سحب فكرة الانعدام في القرار الإداري إلى حالات عديدة، والتي سبق وأن

شرحناها ضمن سياق الرسالة،لان هذا التوسع سوف يهدم مبدأ الاستقرار القانوني،ويهدد المراكز والأوضاع الثابتة ،لذلك نقترح التضييق في إعمال فكرة التوسع حتى لا تزعزع الثقة بالقرار الإداري،الذي يشكل عمد الحياة القانونية.

ذ- نقترح زيادة اشتراطات المشرع الشكلية والموضوعية فيما يتعلق بإنهاء القرار الفردي السليم والذي تستخدم الإدارة في صدد إنهاؤه وسيلة القرار المضاد، لان ضرورة احترام الحقوق المكتسبة تفرض عليها ضرورة احترام المركز الذي أنشأه القرار الإداري الصحيح، فكلما زادت ضمانات الأفراد عامة والموظفين خاصةً، كلما شكل حماية لهم، من تعسف الإدارة إذا ما حادت عن المشروعية.

وبذلك أكون قد انتهيتُ بحمد الله من دراستنا "انتهاء نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء" راجيةً أن أكون قد وفقت في معالجة مواضيعها،كما أرجو أن يأخذ هذا الجهد المتواضع مكانه في بحر العلم القانوني.

قائمة المراجع
Liste de références

المؤلفات العامة بالعربيةOuvrages généraux

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا–الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري – الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – 1997–
2. د.برهان خليل زريق – نظرية فعل الغصب الاعتداء المادي في القانون الإداري– المكتبة القانونية – الطبعة الأولى 2004
3. د.توفيق شحاتة–مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول –دار النشر للجامعات المصرية– الطبعة الأولى –1954–1955–
4. د.ثروت بدوي تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية–دار النهضة العربية–القاهرة–1968–
5. د.جورج سعد_القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية _منشورات الحلبي الحقوقية_ الطبعة الأولى_2006_
6. د.جورج فوديل–القانون الإداري–الجزء الأول– ترجمة منصور القاضي– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– الطبعة الأولى–2008–
7. د.حسن محمد عواضه –المبادئ الأساسية للقانون الإداري –المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع_لبنان_ 1997
8. د.حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء طبعة ثانية فريدة ومنقحة – 2008– دار أبو المجد الحديثة للطباعة الهرم.
9. د.حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري– الطبعة الأولى – منشورات الحلبي الحقوقية – 2006
10. د.حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– منشأة المعارف بالإسكندرية –1987.

11. روسكو باندو_مدخل إلى فلسفة القانون _ترجمة صلاح دباغ_المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر_بدون مكان النشر_1967
12. د.زين العابدين بركات –مبادئ في القانون الإداري – بدون دار نشر – سنة نشر 1975–
13. د.سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – بدون دار النشر – 1993
14. د.سامي جمال الدين – المنازعات الإدارية –منشأة المعارف – الإسكندرية –بدون سنة النشر
15. د.سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية– دار الفكر العربي – القاهرة – 2006 –
16. د.سليمان الطماوي_ مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – الطبعة الثالثة – 1959 _
17. د.سليمان الطماوي– القضاء الإداري– الكتاب الأول– قضاء الإلغاء دار الفكر العربي– 1996–
18. د.سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي – 1967
19. د. صبيح بشير مسكوني – مبادئ القانون الإداري – المكتبة الوطنية – بنغازي –1974
20. د.طعيمة الجرف–القانون الإداري–مكتبة القاهرة الحديثة–القاهرة–1973
21. د.عبد الإله الخاني– القانون الإداري – المجلد الثاني– التنظيم الإداري– بدون سنة نشر و دار نشر–
22. د.عبد الإله الخاني_ القانون الإداري_القضايا الإدارية_المجلد الثالث_بدون دار وسنة النشر
23. د.عبد الرزاق أحمد السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – دار إحياء التراث العربي – بيروت 1958

24. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة- القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – 2007-
25. د.عبد العزيز عبد المنعم خليل_ الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام – الجزء الأول- دار محمود للنشر والتوزيع – 2007
26. د.عبد الله طلبة_القانون الاداري_الجزء الثاني_منشورات جامعة- دمشق_1999-2000
27. د.عبد الله طلبه – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – الطبعة السادسة – منشورات جامعة دمشق – 1999-
28. د.عدنان العجلاني – الوجيز في الحقوق الإدارية – الجزء الأول – الطبعة الثانية- مطابع دار الفكر بدمشق – 1961
29. د.عصام نعمة إسماعيل – الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة –سلسلة القانون العام_
30. د.علي مرهج أيوب _الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق_المجلد الأول _منشورات الحلبي الحقوقية _بيروت _لبنان_1999
31. د.عليوه مصطفى فتح الباب- القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم – دار النهضة العربية – 1997-
32. د.عمر فؤاد بركات- مبادئ القانون الإداري- شركة رأفت سعيد للطباعة- القاهرة -1985
33. د.فوزت فرحات – القانون الإداري العام – الكتاب الأول – الطبعة الأولى- مكتبة الحلبي الحقوقية ـــ 2004
34. مارسو لون _بروسييرفي_جى بريبان_ أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د. أحمد يسري – منشأة معارف الإسكندرية – 1984-

35. د.ماجد راغب الحلو_القضاءالإداري_دراسةمقارنة_الدار الجامعية_1988_
36. د.ماجد راغب الحلو_القانون الإداري _ دار الجامعة الجديدة – الأزاريطة_2006
37. د.محمد بدران – رقابة القضاء على أعمال الإدارة – القسم الأول – دار النهضة العربية – القاهرة –1997
38. د.محمد رفعت عبد الوهاب – القضاء الإداري – الكتاب الثاني– الطبعة الأولى – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت –2005–
39. د.محمد رفعت عبد الوهاب _القضاء الإداري_الكتاب الثاني_منشورات الحلبي الحقوقية_بيروت_2002_
40. د.محمد عبد السلام مخلص _نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء _دار الفكر العربي_بدون سنة النشر_
41. د.محمد عبد العال السناري_دعوى الإلغاء ودعوى التعويض_ _مطبعة الإسراء_ بدون سنة النشر
42. د.محمد فؤاد عبد الباسط– القانون الإداري– دار الجامعة الجديدة للنشر– الأزاريطة الإسكندرية– بدون سنة النشر
43. د.محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري– الكتاب الثاني– دار الكتب القانونية – مصر 1998–
44. د.محمد ماهر أبو العينين_دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري_الكتاب الأول– دار الكتب القانونية_مصر_1998
45. د.محمود أبو السعود حبيب – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التأديب _ دار الثقافة الجامعية – جامعة عين شمس 1996
46. د.ياسين عمر يوسف–معوض عبد التواب–موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان–الطبعة الأولى–2003–مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع–

47. د.يوسف سعد الله الخوري- القانون الإداري العام – الجزء الأول – الطبعة الثانية – بدون دار النشر 1998-
48. د.يوسف شباط – عبد الرحيم الصفدي – المرافق العامة – منشورات جامعة دمشق – 2010- 2011-

المؤلفات الخاصة بالعربية (رسائل الدكتوراه)THése pour le doctorat

Ouvrages spéciaux

1. د.حسني درويش عبد الحميد_نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء_دار الفكر العربي _رسالة دكتوراه_1981
2. د.رحيم سليمان الكبيسى – حرية الإدارة في سحب قراراتها– رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – 1986
3. د.رمزي الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارية– التيسير للطباعة بالقاهرة لسنة 2000–
4. د.عبد القادر خليل– رسالته نظرية سحب القرارات الإدارية–1964
5. د.عصام نعمة إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري –منشورات الحلبي بيروت – الطبعة الأولى – 2009
6. د.عقبة سلطون_وقف تنفيذ القرارات الإدارية _رسالة دكتوراه_جامعة دمشق_2010
7. د.محمد عبد الحميد مسعود – إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري_ رسالة دكتوراه _القاهرة– الطبعة الأولى – 2007–
8. د.محمد عبد الغني مهملات_ الاستملاك ورقابة القضاء الإداري _رسالة دكتوراه_جامعة دمشق_2005_
9. د.مهند نوح –الإيجاب والقبول في العقد الإداري –رسالة دكتوراه– – الطبعة الأولى–منشورات الحلبي الحقوقية – 2005–

المقالات بالعربية

1.د.إبراهيم محمد الحمود – وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها – بحث منشور في مجلة الحقوق– جامعة الكويت العدد الرابع– ديسمبر 1994

2.د.أحمد إسماعيل – أثر تغير الظروف القانونية و الواقعية في القرارات الإدارية –مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 20 – العدد الأول – 2004

3.د.خالد الزبيدي – بحثه القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري – دراسة مقارنة – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – العدد الثالث – السنة 30 – سبتمبر 2006م

4.د.سعد الشتيوي العنزي – الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي– بحثه المنشور في مجلة الحقوق – جامعة الكويت– العدد الأول – السنة الرابعة والثلاثون – مارس 2010 –

5.د.طعيمة الجرف – نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية – مجلة العلوم الإدارية – السنة الثالثة_ العدد الأول– يونيو 1961–

6.د.علي خطار شطناوي – القرار الإداري المستمر – بحثه المنشور في مجلة الشريعة والقانون – جامعة الإمارات العربية – العدد السادس عشر – 2002

7.د.ماجد راغب الحلو – نظرية الظاهر في القانون الإداري – مجلة الحقوق والشريعة – الكويت– العدد الأول – 1980

8.د.يوسف سعد الله الخوري –زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد – مجلة القضاء الإداري في لبنان – العدد الثالث– 1987– 1988–

9.المحامي الأستاذ عبد الهادي عباس – التصرفات والأعمال الإدارية المنفردة ومناط الرقابة القضائية – بحث منشور في مجلة المحامون – العدد الثاني – شباط – 1985

الدوريات ومجموعات الأحكام القضائية

1. مجلة الحقوق جامعة الكويت
2. مجلة الشريعة والقانون – جامعة الإمارات العربية
3. مجلة العلوم الإدارية المصرية
4. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية
5. مجلة المحامون
6. مجلة القضاء الإداري في لبنان
7. مجموعة المبادئ القانونية للأعوام 1960–1964–1970–1971.....
8. اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959–2000 – إعداد المحامي مصباح نوري المهايني_مبادئ القضاء الإداري –الطبعة الأولى– الجزء الثالث _مؤسسة النوري_2005_
9. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 2001–2002–2003–2004
10. العميد صبحي سلوم –تشريعات الجنسية العربية السورية –مطبعة خالد بن الوليد– الطبعة الأولى 1983
11. العميد صبحي سلوم – شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة الجزء الثاني– الطبعة الأولى– 2005–

Ouvrages généraux المؤلفات العامة بالفرنسية

1. André de laubadére –JEAN-Clayde Venezia-yves Gaudemet-traité Droit Administratif-tome1-15édition-L.G.D.J-1999-
2. R. J. carbajo- l'application dans le temps des décisions administrative exécutoires – L.G.D.J- 1980-
3. chapus- droit administrative général – tome 1 édition-Montchrestien- 1994-
4. R- Chapus – Droit du contentieux administratif- Montchrestien- 10 édition 2002-
5. Delvolvé, pierre- l'acte administratif- Sirey 1983 248
6. G, vedel et P. Delvolvé- Droit Administratif – 1982-
7. GeorgesDupuis-Marie José Guédon- droit administratif -8 édition Dalloz – paris- 2002-
8. Leon Duguit- traité de droit constitutionnel-tome 111-3 édition-1928–
9. Odent – le contentieux administrative- 1953-1954-
10. M.LongP. weil.G. Braibant P. Delvolvé B.Genevois- les grands arrêts de la jurisprudence administrative-12-édition-Dalloz-1999.

المؤلفات الخاصة (رسائل الدكتوراة)بالفرنسية THése pour le doctorat

Ouvrages spéciaux

1. Basset –le principe dit de" l'acte contraire" en droit administratif FRACAIS –Thèse pour le doctorat en droit– 1967-
2. C. yannakopoulos- la notion de droits acquis endroit administrative française – LGDJ- PARIS-1997
3. Delvolvé, pierre- l'acte administratif- sirey PARIS 1983
4. R. J. carbajo- l'application dans le temps des décisions administrative exécutoires – L.G.D.J- 1980-

المقالات بالفرنسية

1. Auby- l'abrogation des actes administratifs A.J.D.A 1967-
2. Auby- l'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux −R.D.P - 1959
3. Petit, yves – les circonstance nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux- R.D.P. 1993 –
4. Carlo Santulli-les droits acquis-R F D A-2001
5. G. Darcy– La décision exécutoire – Esquisse - éthodologique – AJDA 1994-
6. Vincent Jean-Yves-application dans le temps de l'acte administratif-J-C-A-2001-108/130

لائحة المختصرات

- Actualité Juridique Droit Administratif A.J.D.A
- J uris-Classeur Administrative J-C-A
- Librairie générale de droit et de jurisprudence L.G.D.J
- Revue du Droit public R.D.P
- Rec-recueil
- C.E conseil d'état
- C.C conseil constitutionnel
- T.A tribunal administratif
- OP-cit-ouvrage précité
- conl –conclusion
- Art-article

الفهرس

المحتويات

مقدمة.....9
أولاً_أهداف البحث.....10
ثانياً_أهمية البحث.....10
ثالثاً_المشاكل التي واجهت الباحثة.....11
رابعاً_منهاج الدراسة.....12
خامساً_خطة البحث.....13

الباب الأول

زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء خارج نطاق السحب والإلغاء

تمهيد.....17
الفصل الأول:نهاية نفاذ القرار الإداري طبيعياً.....19
المبحث الأول:تنفيذ القرار الإداري.....20
المطلب الأول:التنفيذ والنفاذ في القرارات الإدارية.....21
المطلب الثاني:انتهاء محتوى القرار بتنفيذه.....27
المبحث الثاني:القرارات المعلقة على شرط أو أجل فاسخ.....39
المطلب الأول:الشرط والقرارات الإدارية.....39
المطلب الثاني:الأجل والمدة في القرارات لإدارية.....44
الفرع الأول:القرار المقترن بأجل فاسخ.....45
الفرع الثاني:نهاية المدة المحددة لسريان القرار.....45
الفصل الثاني:تغير الظروف القانونية أو الواقعية وأثرها في بقاء أو زوال نفاذ القرارات الإدارية
المبحث الأول:المشروعية وتغير الظروف الواقعية والقانونية.....50
المطلب الأول:قاعدة مشروعية القرار الإداري إنما تقدر بتاريخ صدروه.....51
المطلب الثاني:أثر تغير الظروف على مشروعية القرارات الفردية.....53
الفرع الأول: أثر تغير الظروف على القرارات الفردية المنشئة للحق.....54
الفرع الثاني: أثر تغير الظروف على القرارات الفردية غير المنشئة للحق.....56
المطلب الثالث: أثر تغير الظروف على مشروعية القرارات التنظيمية.....58
الفرع الأول: التطور القضائي الفرنسي المتعلق بتغير الظروف الواقعية أو القانونية.....58

الفرع الثاني: تغير الظروف الواقعية والقانونية في القضاء والفقه العربيين.....64
المبحث الثاني:الظروف الاستثنائية وأثرها.....69
المطلب الأول: أثر الظروف الاستثنائية على القرارات اللائحية.....70
المطلب الثاني: أثر الظروف الاستثنائية على القرارات الفردية 72
الفصل الثالث:تنازل أصحاب الشأن عن الحقوق التي نشأت عن القرارات الإدارية...75
المبحث الأول:فكرة التنازل عن الحقوق التي تولدت عن القرارات الإدارية.....77
المطلب الأول:موقف القضاء والفقه الفرنسيين من تنازل أصحاب الشأن عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار الإداري.....78
المطلب الثاني: موقف القضاء والفقه العربيين من تنازل أصحاب الشأن عن المزايا والحقوق التي نشأت عن القرار الإداري.....80
المبحث الثاني:التنازل دعوة للإدارة لسحب قراراتها.....85
المطلب الأول:أسباب اعتماد وسيلة السحب.....86
المطلب الثاني:تصويب القرارات الإدارية.....88
المبحث الثالث:نهاية القرار الإداري بعدم التطبيق.....91
المطلب الأول:القرارات التنظيمية.....91
المطلب الثاني: القرارات الفردية.....93

الباب الثاني

زوال نفاذ القرار الإداري عن غير طريق القضاء ضمن فكرتي السحب والإلغاء

تمهيد.....99
الفصل الأول:سحب القرار ت الإدارية.....101
المبحث الأول:ماهية سحب القرار الإداري.....102
المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري.....102
المطلب الثاني:المبادئ التي تحكم سحب القرار.....104
الفرع الأول:مبدأ المشروعية كأساس لسحب القرارات الإدارية.....105
الفرع الثاني:مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....107
أولا_تطبيق مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....109
ثانياً_الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....111

المبحث الثاني:أحوال سحب القرارات الإدارية.....115
المطلب الأول:ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.....115
الفرع الأول:موقف الفقه والقضاء من سحب القرارات الإدارية غير المشروعة116
الفرع الثاني:سريان ميعاد السحب.....120
أولا_في فرنسا.....120
ثانيا _في مصر..... .123
ثالثاً_ في سوريا..... ..124
الفرع الثالث:وسائل امتداد ميعاد السحب.....125
المطلب الثاني: حالات سحب القرار الإداري دون التقيد بميعاد.....130
الفرع الأول: القرار المعدوم.....130
الفرع الثاني:القرار المشوب بغش أو تدليس.....137
الفرع الثالث:القرار الإداري المعيب الصادر بناء على سلطة مقيدة..... 140
الفرع الرابع:سحب التسويات الخاطئة ذات الطابع المالي.....144
الفرع الخامس:سحب القرار الذي لم يعلن أو ينشر.....146
المطلب الثالث:سحب القرارات الإدارية المشروعة.....148
الفرع الأول:قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة.....148
الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة.....150
أولا_ القرارات الإدارية السليمة التي لم يتولد عنها حق مكتسب.....150
ثانياً_القرارات الصادرة بفصل الموظفين.....153
المبحث الثالث:نتائج سحب القرار الإداري.....157
المطلب الأول:زوال القرار المسحوب والآثار المترتبة عليه.....158
المطلب الثاني:تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن.....163
المطلب الثالث:التعويض عن قرارات السحب.....165
الفصل الثاني: الإلغاء الإداري.....169
المبحث الأول: إلغاء القرار الإدارية الفردية.....171
المطلب الأول:القرارات الولائية.....173
المطلب الثاني:القرارات التي لا تنشأ إلا وضعا وقتياً.....174

المطلب الثالث: القرارات التمهيدية.....175
المطلب الرابع: القرارات السلبية.....177
المبحث الثاني: إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية..... ..179
المطلب الأول:إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية السليمة..... .181
الفرع الأول:طرق إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية وكيفية تطبيقها.....183
أولا_الإلغاء الصريح.....183
ثانياً_الإلغاء الضمني.....187
الفرع الثاني:تطبيقات إلغاء القرارات الإدارية السليمة.....189
أولا_ إلغاء المرافق العامة..... 189
ثانياً_إلغاء الوظائف العامة..... ...191
المطلب الثاني: إلغاء القرارات الادارية التنظيمية المعيبة.....193
الفرع الأول:سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة..... 194
الفرع الثاني:مبدأ الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي..... 199
المطلب الثالث:آثار إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية.....205
الفرع الأول:إلغاء القرارات التنظيمية الخاصة بالموظفين العامين..... 206
الفرع الثاني:التعويض عن إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية.....210
الفصل الثالث:القرار المضاد.....215
تمهيد.....215
المبحث الأول:مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه.....217
المطلب الأول:مفهوم القرار المضاد.....218
المطلب الثاني:القرارات الإدارية التي لا يطبق فيها القرار المضاد.....221
المطلب الثالث:نطاق تطبيق القرار المضاد.....225
المبحث الثاني:الضمانات المتعلقة بإصدار القرار المضاد.....229
المطلب الأول: الأصول الإدارية الخاصة بالقرار المضاد.....231
المطلب الثاني:تسبيب القرار المضاد.....238
المطلب الثالث:ضمان احترام حقوق الدفاع.....241
المبحث الثالث: آثار القرار المضاد.....247

المطلب الأول:اقتصار القرار المضاد على إنهاء آثار القرار السابق بالنسبة للمستقبل.....248
المطلب الثاني:عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي.....250
الخاتمة.....255
قائمة المراجع.....265
لائحة المختصرات.....278
الفهرس.....279