الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية

(دراسة مقارنة)

رسالة معدة لنيل درجة الماجستير في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب

مالك حميدي حسن

إشراف الدكتور

خالد خميس المحمد

المدرس في قسم القانون العام

دمشق 2023م

نوقشت الرسالة الموسومة بعنوان "الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)" في جلسة علنية يوم الأربعاء المصادف لـِ 2023/7/26، وأُجيزت من قبل لجنة الحكم المؤلفة من:

الدكتور نجم الأحمد _ الأستاذ في قسم القانون العام _ كلية الحقوق _ جامعة دمشق.

عضواً ..... التوقيع:

الدكتور خالد المحمد _ المدرس في قسم القانون العام _ كلية الحقوق _ جامعة دمشق.

عضواً مشرفاً ..... التوقيع:

الدكتورة ريعان كحيلان _ المدرس في قسم القانون العام _ كلية الحقوق _ جامعة دمشق.

عضواً ..... التوقيع:

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل رب زدني علماً)

سورة طه الآية (114)

الإهداء

إلى السند والقدوة، إلى من دعمني وحضّني على طلب العلم، إلى من لا تكتمل أيامي بدونها، إلى من احتضن طفولتي وشبابي وبذل لي من الروح، إلى من يمدني بالصبر والقوة والحنان، إلى أغلى وأجمل ما في الوجود...

والدتي الحبيبة... حفظك الله.

إلى الأرواح الملازمة لي، إلى الأرواح التي ستبقى حافزي لتحقيق أعظم الأمنيات...

والدي الغالي، أختي ملكة... رحمكم الله.

إلى من كان لي خير عون، إلى أصدقاء الطفولة والشباب، إلى أحلى ما في حياتي...

إخوتي وأخواتي... رعاكم الله.

إلى رفاق الدرب الذين تشاركت معهم أحلى وأصعب اللحظات، إلى كل من ساعدني للوصول إلى هذه المرحلة...

الأستاذ سعيد الصالح، المهندس غسان العابد، وجميع أصدقائي وزملائي... وفقكم الله.

إلى وطني الحبيب سورية وأرواح الشهداء الأبرار...

إليكم أهدي جهدي المتواضع هذا.

شكر وتقدير

يطيب لي أن أتقدم بخالص الشكر وعميق الاحترام وعظيم الامتنان والعرفان والمحبة إلى أستاذي وقدوتي الغالي:

الدكتور خالد خميس المحمد

المدرس في قسم القانون العام، الذي غمرني بفضله وأكرمني بقبوله الإشراف على هذه الرسالة، والذي أغنى هذه الرسالة بنصائحه وتوجيهاته وحسن تعامله وكرم أخلاقه وكان لي خير عون وأفضل معلم...

ويسرني أن أتقدم بالشكر للأساتذة الأفاضل

أعضاء لجنة الحكم، لتكلفهم عناء تحكيم الرسالة لتبلغ جادة الصواب.

ويسعدني أن أتقدم بالشكر إلى عمادة كلية الحقوق بجامعة دمشق، وأساتذتي الكرام أعضاء الهيئة التدريسية في قسم القانون العام لما يبذلونه من جهد في سبيل رفع راية العلم، ولما أسدوه من نصح وعلم في المرحلة الأولى من الدراسات العليا، متمنياً لهم مزيداً من التقدم والرقي بالعلم.

مالك صيدي حسن

المحتويات

المقدمة		7
الفصل الأول	ماهية الإلغاء القضائي الجزئي	13
المبحث الأول	مفهوم الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية	15
المطلب الأول	التعريف بالإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية	16
المطلب الثاني	أسباب الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية	37
المبحث الثاني	شروط الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية	63
المطلب الأول	منازعة الطاعن في جزء من القرار الإداري	64
المطلب الثاني	قابلية فصل الجزء غير المشروع عن باقي عناصر القرار الإداري	76
الفصل الثاني	دور القاضي في الحكم بالإلغاء الجزئي والإطار العملي لتنفيذه	91
المبحث الأول	سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي وآثار حكم هذا الإلغاء	93
المطلب الأول	سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي	95
المطلب الثاني	آثار حكم الإلغاء الجزئي	113
المبحث الثاني	تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية	126
المطلب الأول	التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الجزئي	127
المطلب الثاني	إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي وتبعات ذلك	145
الخاتمة		173
المراجع		176

الملخص

عندما اتجه القضاء الإداري السوري والمقارن برقابته نحو مشروعية القرار الإداري في بعض نصوصه أو آثاره، والتي ينازعها المدعي دون البعض الآخر، لم يتقيّد القاضي الإداري دائماً بمبدأ عدم جواز القضاء بغير ما يطلبه الخصوم، بل سجّل التفاته عن هذا المبدأ في عدد من المرات، وأقر لنفسه بسلطة تقديرية كبيرة في صياغة فكرة الإلغاء الجزئي من منظور أحادي الجانب، فهو لا يقضي دائماً بالإلغاء الجزئي للقرار لمجرد أنه خالف القانون في أحد نصوصه أو آثاره، بل أوجب أن يكون هذا النص أو الأثر غير المشروع قابلاً للتجزئة عن باقي عناصر القرار الإداري، إذ عد بأن عدم قابلية القرار للتجزئة لا تفسح المجال أمامه؛ لإمكانية إعمال الإلغاء الجزئي. والواقع أن سلطات قاضي الإلغاء في تقدير مشروعية النصوص الباقية من القرار الإداري الملغى جزئياً ومدى توافقها مع عناصر القرار الإداري المشروع، قد تصطدم بنوع السلطة التي تتمتع بها السلطة الإدارية مصدرة القرار تجاه القرار المتنازع عليه، وفيما إذا كانت هذه السلطة مقيّدة أم تقديرية، وقد كشفت الدراسة بأن تقدير مشروعية القرار الإداري المتنازع عليه في سبيل الحفاظ عليه لا تتحدد فقط بحسب موقف المشرع من تقييد سلطة الإدارة بشأن هذا القرار أو منحها لحرية تقديره، بل يتحدّد مداها إلى حدّ كبير وفقاً لموقف قاضي الإلغاء؛ فأحياناً يتشدد القاضي إزاء السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في اتخاذ القرار ويلجأ إلى تقييدها والحد منها؛ وأحياناً أخرى يلجأ القاضي إلى اتجاه معاكس تماماً، وهو عدم التشدد إزاء السلطة المقيدة للإدارة في اتخاذ القرار.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، سلطات قاضي الإلغاء، الإدارة.

المقدمة:

تمثلت السمة البارزة للدولة الحديثة في أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على هيئات الدولة وسائر المرافق العامة، وعلى سلوك الأفراد ونشاطهم، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية أو دولة القانون ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكّم هذا الأخير في تنظيم سائر التصرفات والنشاطات وضبطها، مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود دولة القانون.

ويقصد بمبدأ المشروعية؛ خضوع الدولة والأفراد لحكم القانون بدرجة متساوية، وحتى يكون هذا المبدأ موجوداً وقوياً يجب توافر شروط أساسية تتمثل في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، بما يستلزمه ذلك من تحديد واضح لسلطات الإدارة واختصاصاتها، ووجود رقابة قضائية فاعلة تتولى مراقبة كل ما يخلّ بالنظام العام ويتعدى على الحقوق والحريات.

فلا أحد ينكر وجود علاقة متينة بين مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، فهذه الأخيرة بالتحديد تمكّن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية وملاءمتها لقوانين الدولة، وتأكيد حماية حقوق الإنسان وحريته في الدولة المعاصرة، ولذلك جاءت جميع الأنظمة الحديثة بإعطاء القاضي الإداري صلاحيات واسعة أكثر من صلاحيات القاضي العادي، وأجازت له التدخل في سير عملية التقاضي وتوجيه إجراءات الدعوى بطريقة تحقق التوازن بين طرفيها؛ وذلك لأن الفرد في مخاصمته للقرار الإداري يكون غالباً الطرف الضعيف أمام الإدارة التي تملك وسائل كثيرة تجعلها الطرف الأقوى والمتحكم، ولعل أهم أسباب ضعف الفرد أمام الإدارة في الدعوى أنها تملك وسائل الإثبات المؤثرة في الحكم.

حيث إن لجوء الأفراد للقضاء حق أصيل في الدستور ومحفوظ في القانون، فإن الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية المعيبة يضمن حقوق الأفراد، ويبعد عنهم تعسف الإدارة، لذلك كان لدراسة الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية أهمية كبرى توجب البحث في كل جزئية تتعلق به.

الإشكالية البحثية:

تمتّد هذه الإشكالية إلى دور القاضي في الحكم بالإلغاء الجزئي، والإطار العملي لتنفيذه من حيث سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي وآثار حكم هذا الإلغاء، وكذلك تنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء القضائي الجزئي، ومدى التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الجزئي والجزاء المترتب على إخلال الإدارة بتنفيذ هذا الحكم.

وبناءً على ما تقدم من أسئلة واستفسارات طرحتها الإشكالية يقع على عاتق هذه الدراسة الإحاطة بهذه النقاط وتوصيفها بدقة وإيجاد الحلول الملائمة لها.

هدف البحث:

يكمن هدف الدراسة في فهم رد فعل القضاء تجاه القرار المصاب بالبطلان الجزئي، ودراسة الأحكام التي يصدرها في مجال هذه القرارات، لمساعدة الإدارة في تجنب هذه الأخطاء من جهة، وتعزيز الشعور بوجود رقابة ومحاسبة تطمئن الأفراد على حقوقهم من جهة أخرى.

أهمية البحث:

يحوز البحث على أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية، والمتمثلة أساساً في:

إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء عندما يقوم بإلغاء القرار الإداري جزئياً متى كان ذلك ممكناً، إنما يستهدف الحفاظ على أساسه وغايته في إطار المشروعية، فإذا انتهى القاضي إلى إلغاء القرار الإداري جزئياً، فإنه بلا شك يقوم بذلك لمخالفة القرار الإداري في هذا الجزء للقانون، ومن ثم تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع في أن القاضي لا يرتب النتائج القصوى لعدم المشروعية المتمثلة في الإلغاء الكلي للقرار الإداري المطعون فيه، بل يكتفي فقط بالنتائج اللازمة في إطار المشروعية.

فالقضاء الإداري عموماً هو قضاء إنشائي بالدرجة الأولى، غير أن هذا الدور بدأ يتقلّص بعد تدخل المشرع في تحديد مجال اختصاصه وسلطاته، فنتج عن ذلك اتساع دوره التطبيقي للقانون على حساب دوره الإنشائي، وأصبح دوره مكملاً فقط لإرادة المشرع، فنجد أن المشرع قد حصر صلاحيات قاضي الإلغاء في إطار قانوني يُفرض عليه، إما برفض الطعن شكلاً أو موضوعاً، وإما بالإبطال الكامل للقرار الإداري المطعون فيه متى ثبت له عدم مشروعيته، وهذا أقصى ما يمكن أن يذهب إليه قاضي الإلغاء بالنظر إلى سلطاته في دعوى الإلغاء بوصفه قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة، غير أن شمول هذا الإطار بمبدأ المشروعية جعل من قاضي الإلغاء وفي كثير من الأحيان يقضي بإبطال جزئيات للقرارات الإدارية المطعون فيها أمامه بعدم المشروعية دون أن يتعدى هذا الإطار، وهو الدور الذي يعد إيجابياً في مواجهة الإدارة ووجب أن يحظى بالدراسة.

ثم إن فحص مشروعية القرار الإداري من قبل قاضي الإلغاء قد يسفر عن عدم مشروعية بعض أجزائه، أو آثار معينة منه، مع وجود رغبة لدى الشخص المخاطب به أو السلطة الإدارية مصدرة القرار في الحفاظ على باقي عناصر القرار الإداري متى كان ذلك ممكناً، ومن هنا تتجلّى أهمية البحث عن مدى سلطة القاضي الإداري وقدرته في إبطال القرار الإداري جزئياً، ما يحول دون إنهائه كلياً، ويجعل من الإلغاء الجزئي إحدى النظريات والأفكار التي تسعى إلى إنقاذ القرار الإداري من الإلغاء، فمن شأنه الاستجابة لمبدأ مهم وهو مبدأ استقرار الأوضاع الإدارية.

مسوّغات البحث:

يتمثل المسوَغ الرئيس الذي دفعني لدراسة موضوع هذا البحث في عمق الإشكاليات التي أفرزها الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، إذ إن اختياري لهذا الموضوع يعود لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية؛ وأما الأسباب الذاتية التي دفعتني لانتقاء هذا الموضوع، فترجع إلى محاولة إشباع فضولي العلمي في معالجة هذا الموضوع، وما يطرحه من تحديات عملية وعلمية، أما من ناحية الأسباب الموضوعية فتكمن في محاولة إعطاء

صورة شاملة لموضوع الدراسة، نظراً لقيمته العلمية والعملية، واندراجه ضمن تخصصي الدراسي، فوجب الاهتمام بموضوعات القانون الإداري، ومنها أحكام الإلغاء التي تأخذ دوراً مهماً في تحديد المراكز القانونية للأفراد.

مصطلحات البحث:

القرار الإداري: عمل قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة، والملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إنشاء حق أو التزام قانوني معين أو تعديله أو إلغائه، متى كان ممكناً أو جائزاً للإدارة.

الإلغاء الإداري: إنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل، مع بقاء آثاره بالنسبة للماضي قبل صدور قرار الإلغاء.

الإلغاء القضائي: قيام القضاء بإزالة آثار القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، وذلك من تاريخ صدور القرار الإداري من الإدارة.

دعوى الإلغاء: دعوى قضائية يطالب الأفراد بمقتضاها بإلغاء قرار إداري صادر بخلاف ما تقضي به قواعد المشروعية.

الإلغاء القضائي الجزئي: إلغاء القرار الإداري بشكل جزئي بحكم قضائي نتيجة الطعن الموجه ضد القرار.

الدراسات السابقة:

عند البحث عن الدراسات العلمية الأكاديمية السابقة والتي من شأنها إثراء موضوع البحث، فقد لاحظت ندرة بخصوص محاولات فقهاء القانون الإداري في سورية لتفسير ما اتجه إليه قضاءنا الإداري من حيث تبنيه لفكرة الإلغاء الجزئي في مجال القرارات الإدارية، إذ لم أجد أي دراسة علمية سابقة تناولت موضوع الدراسة والمتمثل في "الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة"، وكذلك الشيء بالنسبة للدراسات المقارنة،

على الأقل من حيث الطريقة التي سوف يعالج بها الموضوع، وكذلك من زاوية التركيز على تطبيقات القضاء الإداري السوري في هذا الشأن.

ومن بين الدراسات المقارنة السابقة التي شكلّت مصدراً مهماً استفدت منه كثيراً عند إعداد هذه الرسالة، مؤلف للأستاذ وهيب عياد سلامة تحت عنوان "الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية"، والذي تناول فكرة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية في ضوء أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، فضلاً عن بعض الدراسات العامة غير المتخصصة، والتي تناولت الفكرة بطريقة عرضية ومقتضبة.

صعوبات البحث:

تمثلت أهم صعوبات البحث على الصعيد العلمي والقانوني في العثور على الكتب والمراجع المتخصصة التي تناولت البحث الذي تم اختياره، إذ أن أغلب المراجع الموجودة في المكتبات المتاحة كانت مراجع عامة، ويسودها التكرار والمعلومات غير المعمقة، بالإضافة إلى عدم إعطاء هذا الموضوع الأهمية الكافية التي يستحقها من الدارسين.

مناهج البحث وأدواته:

تتطلب دراسة هذا البحث اتباع المنهج التحليلي في دراسة مختلف نقاط البحث، وتحليلها، وفهمها، وصولاً من العموميات إلى الجزئيات وتفصيلاتها واستخلاص النتائج منها، مع الأخذ في الحسبان أن اعتماد المنهج التحليلي لا يعني قطع العلاقة مع غيره من المناهج، لا سيما المنهج التأصيلي والمنهج المقارن.

وسأعتمد في دراستي هذه على المنهج المقارن في المستوى الأفقي، لإجراء مقارنة بين كل من سورية وفرنسا ومصر بدرجة رئيسة، بهدف الاطلاع على التجارب القانونية لهذه الدول القريبة من نظامنا القانوني، والموازنة بينها بغية التوصل إلى مقترحات من شأنها حل المشكلات القانونية التي يفرزها البحث.

خطة البحث:

سنعالج موضوعات هذه الدراسة من خلال فصلين، إذ سيتم الحديث في الأول منها عن ماهية الإلغاء القضائي الجزئي من خلال بيان مفهومه وشروطه، في حين سيتم الحديث في الثاني عن دور القاضي في الحكم بالإلغاء الجزئي والإطار العملي لتنفيذه من خلال سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي وآثار حكم هذا الإلغاء وتنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية.

الفصل الأول

ماهية الإلغاء القضائي الجزئي

تمهيد وتقسيم:

مثّل وجود القضاء الإداري دائماً الملجأ الأبرز للأفراد؛ سعياً لإنصافهم من الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة، وحيث إن القرار الإداري هو من أهم أعمال الإدارة ومن أكثر الأعمال التي تمسّ الأفراد في حياتهم وشؤونهم، سواء أكانوا موظفين، أم على صلة بالإدارة، أم مجرد أفراد عاديين في المجتمع، ينصف وجود طرف ثالث نزيه الأفراد يمثل الضمانة الحقيقية لحقوقهم.

وبما أن دعوى الإلغاء أهم عناوين القانون الإداري، وأحكام القضاء الإداري النبراس والمصدر لمعظم قواعد القانون الإداري، وحكم الإلغاء الجزئي يترك أثره في القرار الإداري، وعلى المراكز القانونية المتعلقة به، كل ذلك يجعل من البحث في موضوع الإلغاء القضائي الجزئي ذو أهمية فريدة من الناحيتين العلمية والعملية.

وعلى ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين، يتعلق الأول بتوضيح مفهوم الإلغاء القضائي الجزئي، في حين سيتم تخصيص المبحث الثاني لشروط الإلغاء القضائي الجزئي للقرار الإداري.

المبحث الأول

مفهوم الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإداري

استقرَ القضاء الإداري على أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء أو (دعوى مجاوزة السلطة) أحياناً، تقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المتنازع عليه، والتحقق من صحة الادعاء بأن القرار غير مشروع، بقصد التوصّل إلى إلغاءه إلغاءً كاملاً ومطلقاً، أياً كانت المخالفة التي شابت هذا القرار.

ذلك أن مثل هذه الدعاوى لا تثير سوى مخالفة القاعدة القانونية التي قد تأتيها الإدارة من خلال قراراتها المطلوب إلغاءها، ومن ثم يلغى القرار الإداري بناءً على دعوى الإلغاء متى ثبت للقاضي عدم مشروعيته، فيختفي القرار الملغى من النظام القانوني، وتندثر آثاره، ويعد كأنه لم يكن.

غير أن القضاء الإداري لم يلبث طويلاً حتى عدل عن سابق قضائه، وخرج عن هذا الدور الذي رسم له في نطاق دعاوى الإلغاء، وهذا حين رفض إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إلغاءً كاملاً، وشرع في الأخذ بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري، والذي يقتصر فيه أثر الإلغاء في المخالفة القانونية التي شابت القرار الإداري بصورة جزئية فقط، إذ يتطابق مدى الإلغاء في الواقع مع مدى المخالفة القانونية تلك، ويعني عدم زوال القرار كما هو الحال بالنسبة للإلغاء الكلي، بل إزالة تلك المخالفة القانونية التي شابته فقط، وقد أصبح هذا الاتجاه مستقراً عليه في أحكام القضاء الإداري، كما سنرى لاحقاً.

وسأعرض في هذا المبحث كلاً من تعريف الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، ومن ثم أسباب الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية على التوالي، وفق المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

التعريف بالإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية

اتجه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية نحو تبني فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطلوب إلغاءه في مجال دعوى الإلغاء، وعدها أحد المبادئ التي استقر عليها في طلائع أحكامه التي بسط فيها رقابته على مدى مشروعية القرارات الإدارية المعروضة أمامه في نطاق دعاوى الإلغاء.

وحتى يتسنى تعريف الإلغاء القضائي الجزئي، سأقوم بتقسيم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين: في الأول سيتم الحديث عن نشأة الإلغاء القضائي الجزئي ومعناه، بينما يتعلق الثاني باتجاه الفقه والقضاء فيما يتعلق بالإلغاء القضائي الجزئي على النحو الآتي:

الفرع الأول

الإلغاء القضائي الجزئي بين النشأة والتعريف

تجدر الإشارة إلى أن فكرة البطلان الجزئي نشأت أساساً في نطاق التصرفات القانونية في مفهوم القانون الخاص، إلا أنها تعد من النظريات العامة في القانون، وهذا يجعلها صالحة للتطبيق في جميع التصرفات القانونية، والقرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني صادر من جهة عامة، على الرغم من وصفه تصرفاً له مزاياه الخاصة التي تجعله يختلف كثيراً عن تصرفات القانون الخاص.

لذلك كان من الضروري قبل البحث في مسألة تبني القضاء الإداري لفكرة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، التعرض لنشأة فكرة البطلان الجزئي في هذا البحث، ومن ثم التطرق لمعنى الإلغاء القضائي الجزئي، وكذلك التفريق بين مفهوم الإلغاء الجزئي وبعض المفاهيم الأخرى وفق الآتي:

أولاً_ نشأة فكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية:

نشأت فكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية بداية في فقه القانون الخاص، ويرجع الفضل في استحداثها و صياغتها إلى الفقه المدني الألماني في أوائل القرن التاسع عشر، لتجد مكانها بعد ذلك ضمن أحكام القانون المدني الألماني الصادر عام 1896، ليكون بذلك القانون المدني الألماني أول تقنين يتبنى نظرية البطلان الجزئي في مجال التصرفات القانونية، وفي ذلك تنص المادة (139) منه على أن: "التصرف القانوني إن كان باطلاً في جزء منه، فهذا يؤدي إلى بطلان التصرف بأكمله، إلا إذا أمكن افتراض إبرام التصرف دون الجزء الباطل".

وعلى غرار المشرع الألماني، تبنى المشرع السوري فكرة البطلان الجزئي وأوردها في المادة (144) من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (84) لعام 1949، إذ نصّت هذه المادة على أنه: "إذا كان العقد في شقّ منه باطلاً، أو قابلاً للإبطال، فهذا الشق وحده هو الذي يبطل، إلا إذا تبين أن العقد ما كان ليتم بغير الشق الذي وقع باطلاً أو قابلاً للإبطال، فيبطل العقد كله"[1].

في حين أن القانون المدني المصري القديم لم يتضمن نصّاً يقرر فكرة البطلان الجزئي كمبدأ عام، وإن لجأ القضاء المصري إلى تطبيقها في بعض الحالات[2]، وهذا خلافاً للقانون المدني المصري الجديد الذي عالج تلك الفكرة بصورة عامة، وأفرد لها نص المادة (143) منه[3].

ويلاحظ في هذا الصدد أن التشريع المدني الفرنسي لم يتضمن نصّاً يعالج فكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية.

كما إن الإلغاء الجزئي يرد في القانون الدستوري، ومن الأمثلة على ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العراقية العليا في حكمها التمييزي رقم (58) لعام 2013 الذي نص على أنه: "... وحيث إن نسبة العجز لدى المدعي (المميز عليه) هي 35% وهذه النسبة من العجز لا تمنعه من أداء مهام وظيفته بصورة مطلقة حيث لم يتضمن التقرير الطبي ذلك. وهو ما يجعل قرار إحالته على التقاعد قبل مضي المدة القانونية ولأسباب صحيحة لا سند له من القانون، حيث إن محكمة القضاء الإداري قد قضت في الدعوى المرقمة

---

[1] جرت بعض مجموعات القانون المدني التي وضعت بعد القانون الألماني على مشايعة هذا الأخير والنص على فكرة البطلان الجزئي، على سبيل المثال: القانون المدني العراقي في المادة (139) منه، والقانون المدني الليبي في المادة (142) منه...الخ.

[2] السنهوري، عبدالرزاق أحمد. (2003). **الوسيط في شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام.** ط: 3. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 549.

[3] القانون المدني المصري رقم 131 لعام 1948.

196/ق/2012 بإلغاء الأمر الديواني المرقم (96) عام 2011 بقدر تعلقه بالمدعي لعدم استناده إلى أسباب قانونية صحيحة، فيكون حكمها المميز مقترناً بالصواب..."[4].

ثانياً_ تعريف الإلغاء القضائي الجزئي:

بدايةً لا بد من تعريف الإلغاء القضائي بأنه: الإلغاء الذي يتم بحكم من قبل القضاء الإداري؛ نتيجة طعن يتضمن طلب إلغاء القرار الإداري، ويقدم من صاحب مصلحة وفق الأصول والإجراءات الواردة في قانون مجلس الدولة[5]، فقضاء الإلغاء هو القضاء الذي يهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ الشرعية[6].

وينحصر حق رافع دعوى الإلغاء في طلب إلغاء القرار الإداري (الفردي أو التنظيمي) المشوب بعيب من عيوب المشروعية، فالدعوى في حقيقتها ليست موجهة إلى الإدارة، بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب.

ولهذا دأب الفقهاء للقول: إن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم، ولكنها دعوى ضد قرار[7]. فهذه الدعوى الطريق القضائي للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، وفي الحقيقة إن دعوى الإلغاء في جميع أحكامها تقريباً من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، وإن كان هذا المجلس قد أرجع دعوى الإلغاء إلى نصّ قديم سابق على تاريخ إنشائه، هو قانون 7-1790/10/14، إلا أن المشرع الفرنسي قد أصدر بعد ذلك نصوصاً تشريعية تنظم دعوى الإلغاء في بعض نواحيها، مثل قانون 1872/5/24، والأمر الصادر في 1945/6/14، والمرسوم الصادر في 1953/9/30، فإن الأحكام التفصيلية لدعوى الإلغاء ما تزال متروكة لقضاء مجلس الدولة

---

[4] حكم المحكمة الاتحادية العراقية العليا العدد: 58/ اتحادية/ تمييز/ 2013.

[5] بركات، زين العابدين. (1979). **مبادئ القانون العام**. دمشق: سورية. جامعة دمشق. ص: 571.

[6] طلبة، عبدالله. (2006). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**. ط: 8. دمشق: سورية. جامعة دمشق. ص: 186.

[7] طلبة، عبدالله. المرجع السابق. ص: 188.

الفرنسي، ولهذا امتازت أحكام دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفرنسي بمرونتها التامة، وتطورها المستمر من وقت إلى آخر؛ لكي تستجيب لمقتضيات الإدارة الفرنسية[8].

ولا بد من الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء في كل من مصر وسورية محددة بالحالات التي نص عليها قانون مجلس الدولة في البلدين، بينما تتّصف دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفرنسي بأنها دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية عموماً، وهذا يعني أن دعوى الإلغاء يمكن أن توجه إلى أي قرار إداري دون حاجة إلى نص صريح بها في القانون[9].

وبناءً على ما تقدم يمكن **تعريف الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية بأنه:** إلغاء القرار الإداري بشكل جزئي بحكم قضائي نتيجة الطعن الموجه ضد القرار.

ويظهر الإبطال الجزئي في مجال المراسيم العامة التي قد تكون بعض نصوصها مخالفة للقانون دون البعض الآخر، فيقتصر الإبطال على النصوص المخالفة للقانون، وقد يظهر الإبطال الجزئي في مجال القرارات الإدارية الفردية، ولا سيما في مجال الوظائف العامة وقرارات أسماء الناجحين[10].

---

[8] عبدالعليم، صلاح يوسف. (2007). **أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي. ص: 375.

[9] طلبة، عبدالله. المرجع السابق. ص: 191.

[10] شيحا، ابراهيم عبدالعزيز. (د ت ن). **مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل).** بيروت: لبنان. الدار الجامعية. ص: 673.

ثالثاً_ الفرق بين الإلغاء الجزئي والتعديل الجزئي:

اختلف الفقهاء في تعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري، وعرفه البعض بأنه: إحداث تغيير في محل القرار، بحيث يقتصر على أمور ثانوية، ما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره[11].

وقد عرفه فقه آخر بأنه: إمكانية سحب الجزء المعيب أو الرجوع فيه من قبل الإدارة، وما يترتب عليه من آثار[12]، وعرفه فقه آخر بأنه: إحداث تغييرات ثانوية في محل القرار، ما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره[13].

ويرى جانب من الفقه أن التعديل الجزئي للقرار الإداري إلغاء نسبي للقرار، واستخدم البعض منهم مصطلح الإنهاء الجزئي للدلالة على التعديل الجزئي، إذ عرف التعديل الجزئي بأنه إبطال الجزء المعيب من القرار، والإبقاء على بقية الأجزاء الصحيحة دون أن يؤثر ذلك في قيام القرار الإداري، وبذلك يؤدي الإنهاء الجزئي إلى إنقاذ القرار الإداري، كما تم تعريفه أيضاً بأنه سحب جزئي للقرار الإداري[14].

وقد استخدم بعض الفقه مصطلح الإلغاء الجزئي للدلالة على التعديل الجزئي، إذ إنهم عدوا الإلغاء الجزئي للقرار يتماثل مع تعديله، وبمراعاة الفارق المتمثل في عدم إدخال عنصر جديد في القرار[15].

---

[11] عبود، مرفت قاسم. (2021). مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري وصوره. **المجلة القانونية.** مج: 9.عدد: 13. ص: 4342.الخرطوم: السودان. جامعة القاهرة.

[12] المسلماني، محمد أحمد ابراهيم. (2017). **القرارات الإدارية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية).** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي. ص: 1271.

[13] الزبيدي، خالد وحسن، سهير. (2017). التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). **مجلة جامعة تكريت للحقوق.** عدد: 2. ص: 152. تكريت: العراق. جامعة تكريت.

[14] عبود، مرفت قاسم. المرجع السابق. ص: 4343.

[15] الشاعر، رمزي طه. (2016). **تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة.** ط: 4. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 560.

وعلى الرغم من التداخل الكبير بين التعديل الجزئي والإلغاء الجزئي، إلا أن هناك فرقاً كبيراً بينهما، فقد استخدم الفقهاء للمصطلحين معاً، إذ يرى الباحث أن التعديل في القرار الإداري قد يكون نتيجة عملية وفعلية لقرار الإلغاء الجزئي، ولكنهما لا يمكن أن يكونا متماثلان، فالتعديل استبدال الجزء المشروع بالجزء غير المشروع، **ومن أمثلة التعديل:** تعديل اسم الناجح في المسابقة ليكون "محمد" بدلاً من "خالد"، بينما في الإلغاء الجزئي للمثال السابق نقوم بإلغاء تعيين "محمد"؛ لأن تعيينه غير مشروع دون أن نقوم بتسمية وتعيين المرشح "خالد"، وهذا ما سيتم تفصيله لاحقاً.

أما بالنسبة للقاضي الإداري، يتحدد مدى الإلغاء بطلبات الخصوم، وما تتوصل إليه المحكمة في قضائها من قناعة، فقد تتضمن الدعوى طلب الطاعن بإلغاء جزء من القرار الإداري، فإذا تبين للقاضي أن القرار الإداري معيب حكم بإلغاء الجزء المعيب والمطعون به، كالطعن بجزء من القرار التنظيمي دون أجزائه الأخرى، وطعن موظف بقرار الترقية فيما يخص تجاوزه بعملية الترقية دون أن يطعن فيما يخصّ ترقية زملائه، إلا أن هناك من القرارات التي لا تقبل التجزئة أصلاً، فينصب حكم الإلغاء على محل واحد[16].

رابعاً_ الفرق بين الإلغاء الجزئي وتصحيح القرار الإداري:

يعرّف تصحيح القرار الإداري بأنه: الإتمام اللاحق لما نقص من شكليات القرار أو إجراءاته بمعرفة الإدارة، وقد يعرّف بأنه قيام الإدارة بتصحيح عدم المشروعية التي لحقت بالقرار الإداري[17]، ويلاحظ من التعريفين أنهما جعلا حق التصحيح للإدارة فقط، وذلك أن سبب القيام بتصحيح القرار الإداري عيب لحق به، إما أن يكون متعلقاً بمشروعيته أو ملاءمته، وللإدارة حق تصحيح الوجهين، والإدارة عندما تقوم بهذا الإجراء فهي تستعمل بذلك حقها في تعديل القرار الإداري قبل تحصينه وثبات المراكز القانونية لمن تعلق به، بينما يقتصر حق

---

[16] عبود، مرفت قاسم. المرجع السابق. ص: 4347.

[17] محمد، أشرف عبدالفتاح. (2007). **تسبيب القرارات القضائية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 425.

القاضي الإداري فقط على الإلغاء، إذا لحق القرار عيب يتعلق بعدم المشروعية فقط؛ لأن الأصل أن رقابته رقابة مشروعية كما هو معلوم لا رقابة ملاءمة، فضلاً عن التصحيح الذي يتم عن طريق نص تشريعي، تلتزم الإدارة بمقتضاه بتصحيح قراراتها المعيبة[18].

إلا أن بعض الفقه رفض أن يعطي الإدارة حق تلافي العيب الذي يلحق القرار الإداري باستخدام التصحيح اللاحق له، واستند في ذلك إلى أن تصحيح القرار المعيب بعد إصداره فيه إهدار لقواعد المشروعية، التي وضعت بهدف احترام الحقوق والمراكز القانونية، إلا أن المقتضيات العملية، وحق الإدارة في تعديل القرار أدت إلى الخروج عنهما بشروط معينة، فأجاز الفقه والقضاء تصحيح القرارات الإدارية المعيبة، وذلك عبر القيام بإجراء لاحق لإضفاء المشروعية على القرار المعيب؛ بهدف استقرار المراكز القانونية التي ترتبت على القرار المعيب، ولتجنب الإجراءات الروتينية الطويلة اللازمة لإصدار قرار إداري جديد، إذ يجنب الأفراد إجراءات الطعن الإداري والقضائي في القرار بهدف إلغاءه، لذا فقد أصبحت الحاجة ماسة إلى تصحيح القرار المعيب لإضفاء المشروعية اللازمة عليه[19].

وأعتقد أن التصحيح حاله حال التعديل قد يكون نتيجة للإلغاء الجزئي، إلا أن الإلغاء عموماً والإلغاء الجزئي خصوصاً هو أوسع مدى وأكثر أهمية من التعديل والتصحيح؛ لأن هذا الإلغاء قد تتعدد أسبابة لتشمل عيوب المشروعية الخارجية والداخلية، في حين قد يقتصر سبب التعديل أو التصحيح مثلاً على وجود خطأ مادي أو مخالفة للقانون والإجراءات.

---

[18] ريان، إيمان أحمد علي طه. (2022). مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري وصوره. **مجلة قطاع الشريعة والقانون.** عدد: 13. ص: 1868/1867.القاهرة: مصر. جامعة الأزهر.

[19] ريان، إيمان أحمد علي طه. المرجع السابق. ص: 1870/1869.

الفرع الثاني

موقف الفقه والقضاء من الإلغاء القضائي الجزئي

تبين من خلال النبذة التاريخية المشار إليها سابقاً، أن فكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية كانت نشأتها في مهد القانون الخاص، إلا أنها وجدت في القانون الإداري حظّها من الاهتمام باعتناق القضاء الإداري لها في عدد من أحكامه، ويعود للقضاء الإداري الفرنسي فضل السبق في الأخذ بفكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية ونقلها إلى مجال القرارات الإدارية، وتشايعه في ذلك المحاكم التي تأثرت في قضائه، كما حال القضاء الإداري المصري ونظيره السوري، ولكن على الرغم من أن القضاء الإداري قد أخذ بفكرة الإلغاء الجزئي وطبّقها في مجال القرارات الإدارية، أختلف فقهاء القانون الإداري بين معارض ومؤيد للأخذ بالإلغاء الجزئي مستندين في ذلك إلى عدد من الحجج التي تسوَغ موقف كلٌّ منهم، وهذا ما سأبينه وفق الآتي، ومن ثم أعرج على صور الإلغاء الجزئي:

أولاً_ ظهور فكرة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية في قضاء الإلغاء:

ظلت فكرة الإلغاء الجزئي غير معروفة في القضاء الإداري، إذ جرت الأحكام قبل ذلك على الحكم بإلغاء القرار الإداري إلغاءً كاملاً ومطلقاً، أياً كانت المخالفة التي شابت القرار، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد

غيّر من هذا الاتجاه في حكمين شهيرين أصدرهما عام 1910، وذلك بمناسبة تصديه للطعنين المقدمين في قضيتي "بيتو" و "أوبري"[20].

وتتلخص وقائع هاتين القضيتين، في أنه بتاريخ 1905/3/21 صدر القانون الخاص بالتجنيد في فرنسا، وقد نصّ هذا القانون على حجز بعض الوظائف المدنية للمحاربين القدامى، على أن تقوم لجنة خاصة بإعداد كشوف انتظار بأسماء من لحقهم الدور في التعيين، ويتعين في هذا الصدد مراعاة الترتيب الوارد في هذه الكشوف عند التعيين في الوظائف المحجوزة، غير أن مدير الشرطة آنذاك قد أصدر قرارين يتعلقان بتعيين مرشحين في وظائف الشرطة دون التقيد بالترتيب الوارد في كشف الانتظار الذي أعدته اللجنة الخاصة، ما دفع السيدان (بيتو) و(أوبري) بالطعن في هذين القرارين أمام مجلس الدولة الفرنسي[21].

وقد استندت إدارة الشرطة في دفاعها أمام مجلس الدولة، أن خروجها عن نطاق ما ورد في الكشوف التي أعدتها اللجنة مرده سبق توقيع عقوبات جزائية على المرشحين الذين أدركهم الدور في التعيين، و ليس من المنطق تعيينهما في وظائف الشرطة وهما من أصحاب السوابق، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أعرض عن وجهة نظر الإدارة، ورأى أن هذه الأخيرة ملزمة بمراعاة الترتيب الوارد في الكشوف، وأنها بالتفافها عما ورد في هذه الكشوف تكون قد انتهكت الحقوق التي قررها قانون التجنيد الفرنسي، وبدلاً من أن يقضي مجلس الدولة بإلغاء قرارات التعين كلية، قام ولأول مرة في قضائه بإلغائها فيما تتضمنه من إنكار حق المدعيين في التعيين، وكانت هذه انطلاقة قضاء مجلس الدولة الفرنسي في الأخذ بفكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه،

---

[20] سلامة، وهيب عياد. (1992). **الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دراسة تحليلية و نقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 5.

[21] قليل، علاء الدين. (2019). الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه (دراسة تحليلية في ضوء الفقه والتشريع المقارن). **مجلة الدراسات القانونية – مخبر السيادة والعولمة –.** مج: 5.عدد: 1. ص: 146.المدية: الجزائر. جامعة المدية.

وقد تأكد هذا الاتجاه في أحكام مجلس الدولة فيما بعد، وأصبح قضاءً مستقراً عليه في فرنسا[22]، وبموجب حكمه الصادر في 2017/10/16، حكم مجلس الدولة بأن الإلغاء الجزئي لرخصة البناء يخضع لتسويغ مسبق من قبل القاضي الإداري وإلا يجب عليه النطق بالإلغاء الكلي إذا كان التصرف القانوني الصادر عن الإدارة (رخصة البناء) مخالفاً لمبدأ المشروعية، وبالنظر إلى أن المحكمة لم تشر إلى الأسباب التي دفعتها للإلغاء الجزئي لرخصة البناء وبذلك تكون قد خالفت المبدأ المنصوص عليه في المادة (L– 9) من تقنين العدالة الإدارية[23].

وعندما صدر المرسوم رقم (638–2013) المؤرخ في 2013/7/18، المتعلق بتنظيم الشق القضائي لدعوى التنظيم العمراني في قانون التخطيط العمراني، نصت المادة (L 600–5) من هذا المرسوم بإمكانية قيام القاضي الإداري بإصدار حكم بالإلغاء الجزئي لرخصة البناء عند حدوث خلل جزئي في مشروعية الرخصة شريطة أن يخضع هذا الجزء لتسوية عن طريق منح تصريح معدل من قبل الإدارة[24].

بدوره القضاء الإداري المصري تبنى فكرة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، ومن الأمثلة على ذلك ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري من خلال حكمها الصادر بتاريخ 1952/3/12 بأنه: "لا محلّ لما تتحدى به الحكومة من أن القرار المطعون فيه قد سبق إلغاؤه ومن ثم تكون الدعوى غير ذات موضوع؛ لأن الحكم الذي صدر في الدعوى السابقة قضى بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطي رافعها فيه، ومن ثم لا يفيد

---

[22] محمود، رأفت دسوقي. (2012). **فكرة التحول في القرارات الإدارية**. القاهرة: مصر. دار الفكر الجامعي. ص: 786.

[23] C.E.,16 Octobre 2017, 398902.:https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20171016-398902.

[24] BONICHOT J.-C. et al,(2020), **Les grands arrêts du contentieux administratif,** 7e éd., Dalloz, Paris, p: 382.

من ذلك الحكم غير المحكوم له ولا يغني المدعي عن المطالبة بإلغاء ذلك القرار فيما تضمنه من تخطيه في الترقية"[25].

وهذا الحكم قاطع الدلالة على اعتناق فكرة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، إذ أشار إلى أن إلغاء قرار الترقية بمقتضى الحكم السابق قد تم في مواجهة المدعي في تلك الدعوى وفيما تضمنه من تخطيه في الترقية، ويعد في هذه الحالة إلغاءً جزئياً لقرار الترقية ينصرف إلى خصوصية ما تضمنه القرار من تخطي، وبذلك يختلف من حيث شموله عن الإلغاء الكلي للقرار بكل أجزائه، إذ يعد هذا الأخير كأن لم يكن بالنسبة إلى جميع من تم ترقيته، وهذا خلافاً لأن يكون جزئياً؛ أي منصباً على جزء معين، كما هو الحال في الحكم سالف الذكر، فيتحدد مداه على مقتضى ما استهدفه حكم الإلغاء[26].

وقد تابعت المحكمة الإدارية العليا تأكيد هذا الاتجاه بعبارات أمعن في الدلالة، إذ جاء في حيثيات حكمها الصادر بتاريخ 1958/11/15 بأنه: "...مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لأجزاء القرار جميعها وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزء منه دون الباقي وهذا هو الإلغاء الجزئي، كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية..."[27].

وقد انتهجت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع نهج المحكمة الإدارية العليا نفسه، وذلك في فتواها الصادرة بتاريخ 1963/11/17، والتي جاء فيها "قد يكون إلغاء القرار إلغاءً كاملاً، فيستتبع الإلغاء إهدار

---

[25] أشار إليه: الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. (2013، آب). الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق. **مجلة الدراسات الأمنية.** عدد: 8. ص: 159. عمان: الأردن. جامعة عمان.

[26] عكاشة، حمدي ياسين. (1997). **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة.** ط: 1. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 431.

[27] أشار إليه: عكاشة، حمدي ياسين. المرجع السابق. ص: 434.

القرار بكافة ما يترتب عليه من آثار، وعده كأن لم يكن في الماضي وفي المستقبل، وقد يكون الإلغاء جزئياً يقتصر على شطر منه أو أثر من آثاره..."[28].

وعلى نهج القضاء الإداري الفرنسي والمصري سار القضاء الإداري السوري، إذ صدر عدد من الأحكام في هذا المجال، نذكر منها قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (120) في الطعن رقم (150) لعام 1970 الذي ينص على: "1- إن القرار الإداري الذي يصدر متضمناً تسريح عدد من الموظفين هو في حقيقته مجموعة قرارات فردية، صدرت في صك واحد، بدلاً من أن تصدر في صكوك متعددة.

2- إن إلغاء تسريح أحد هؤلاء الموظفين يعد إلغاءً جزئياً لهذا القرار بالنسبة إلى رافع الدعوى وحده، فلا يفيد منه من لم يكن طرفاً في الدعوى، وإنما يقتصر أثره على المحكوم له دون غيره ويكون من ثم أثر حكم الإلغاء في هذه الحالة نسبياً..."[29].

وبتحليل هذا القرار نجد في الفقرة الثانية أنه ينص على إلغاء جزء من القرار المتعلق بتسريح رافع الدعوى إلغاءً جزئياً، يستفيد منه رافع الدعوى فقط.

وفي تأكيد لهذا النهج نجد حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (892) في الطعن رقم (2285) تاريخ 2009/6/24، في قضية تتلخص وقائعها بأن أفراد الجهة المدعية بعد أن كانوا يداومون ثماني ساعات يومياً، أصبحوا يداومون سبع ساعات يومياً بموجب القرارات الصادرة بهذا الشأن، وكانوا يتقاضون تعويضاً عن ساعة إضافية، وتبين في تقرير للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أن القرار النافذ بهذا الصدد لا يشملهم، فصدر قرار الإدارة (موضوع الإلغاء) بحجب الساعة الحرارية عنهم، واسترداد الفروقات التي تقاضوها لقاء ذلك، فقضت محكمة الدرجة الأولى برد دعواهم؛ لعدم توفر المستند القانوني، ولدى عرض النزاع على المحكمة الإدارية العليا،

---

[28] فتوى أشار إليها: سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 11.

[29] مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لعام 1970. ص: 237.

قررت إلغاء قرار الإدارة لجهة استرداد الفروقات فقط، والإبقاء على باقي فقرات القرار المشكو منه، فجاء في حيثيات الحكم أنه "من حيث إن ما اتجهت إليه المحكمة مصدرة الحكم الطعين برد طلب الجهة المدعية بالحصول على ساعة حرارية يومية، وإلغاء قرار الإدارة بحجب هذا التعويض جاء قائماً على أساس قانوني سليم، وأما ما اتجهت إليه من رد طلب منع الإدارة من استرداد المبالغ المصروفة لقاء الساعات الإضافية التي تقاضوها فقد جانب الصواب، بحسبان أن الاجتهاد القضائي استقر على عدم جواز استرداد ما تقاضاه العامل من أجر طالما أن منح هذه الزيادة كان من قبل الإدارة، ولم يكن بخطأ من قبل أفراد الجهة المدعية"[30].

ففي هذا الحكم قررت المحكمة الإدارية العليا إلغاء القرار جزئياً في الجزء المتعلق باسترداد التعويضات المدفوعة إلى العاملين جزاءً للبطلان الجزئي الذي أصاب قرار الإدارة.

ثانياً_ موقف الفقه من الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية:

إذا كان الأمر قد استقر بالقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية في الأخذ بفكرة الإلغاء الجزئي وإعمالها في مجال القرارات الإدارية، إلا أن جانباً من فقهاء القانون الإداري، قد اختلفوا فيما بينهم بخصوص الأخذ بهذه الفكرة في نطاق القانون الإداري.

وبناءً على ما سبق سأحاول التطرق للآراء الفقهية التي عارضت الأخذ بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري ثم التطرق إلى الآراء الفقهية التي تدعم الأخذ بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري، على النحو الآتي:

1- الاتجاه الفقهي المعارض للأخذ بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري:

واجه الإلغاء الجزئي للقرار الإداري معارضة لدى جانب من الفقه الإداري الفرنسي والمصري في بداياته، فمنهم من عد أن اتجاه القضاء الإداري في هذا الخصوص فيه إهدار وانتهاك صارخ للقواعد القانونية المطبقة، إذ

---

[30] مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لأعوام 2005 – 2009. المبدأ: 80. ص: 385.

من شأنه الإخلال والمساس بمبادئ قضائية مستقر عليها سابقاً في القضاء الإداري منذ أمد بعيد، ومن شأن هذا القضاء مخالفة قاعدة الأثر المباشر للقرارات الإدارية[31].

إن القرار الإداري الملغى جزئياً بحسب أنصار هذا الاتجاه، يختلف عن القرار الأول المتنازع عليه، وهو الأمر الذي ينمّ عن مخالفة قاعدة عدم جواز حلول القاضي الإداري محل الإدارة، أو قيامه بتوجيه أوامر إلى الإدارة، خصوصاً فيما هو داخل في صميم اختصاصاتها، وعموماً فإن مسوغات هذا الاتجاه تنبني على الحجج الآتية[32]:

- الإلغاء الجزئي يخالف قاعدة الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه الإداري بأن قاضي الإلغاء عندما قرر إلغاء القرار الإداري المتنازع عليه جزئياً، فإنه يكون بذلك قد خالف الحجية المطلقة التي تتمتع بها الأحكام الصادرة بالإلغاء والمستقر عليها فقهاً وقضاءً وقانوناً، إذ فتح المجال للحجية النسبية لتلك الأحكام، وهو الأمر الذي لم يتقبله هؤلاء الفقهاء[33]:.
- الإلغاء الجزئي يتيح لقاضي الإلغاء الحلول محل الإدارة أو توجيه أوامر لها، قد استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية على أن قاضي الإلغاء قاضي مشروعية فقط، ومن ثم فإن سلطاته تتحدد في إلغاء القرار الإداري المتنازع عليه فحسب، دون أن تمتد إلى ترتيب أي أثر في هذا الإلغاء، أي إنه يحظر على قاضي الإلغاء إصدار أوامر للإدارة، فيحظر عليه الحلول محلها في ممارسة اختصاصاتها التي خولها إياها القانون، استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات التي تبنته تلك الدول، وانطلاقاً من ذلك يرى جانب من الفقه الإداري بأن قاضي الإلغاء عندما قرر إلغاء القرار الإداري

---

[31] قليل، علاء الدين. المرجع السابق. ص: 149.

[32] قليل، علاء الدين. المرجع نفسه. ص: 149.

[33] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 9.

المتنازع عليه جزئياً، إنما يكون بذلك قد خالف مبدأ عدم جواز حلول القاضي الإداري محل الإدارة أو توجيه أوامر لها في مجال دعوى الإلغاء[34]:.

- الإلغاء الجزئي ينطوي على إجازة للإدارة بمخالفة القانون في قراراتها[35].
- الإلغاء الجزئي لا ينتمي إلى قضاء الإلغاء[36]: خلافاً للدعاوى القضائية الأخرى خاصة المدنية منها تنتمي دعوى الإلغاء _ووفقاً للرأي الغالب في الفقه والقضاء_ إلى القضاء العيني (أو الموضوعي)[37]، بوصفها تهدف إلى مخاصمة القرار الإداري، فالمسألة المعروضة أمام القاضي في هذه الدعوى تتعلق بفحص مدى مشروعية القرار، بغض النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى[38] غير أن جانباً من الفقه قد ذهب إلى أن هذا النوع من الإلغاء لا يندرج ضمن القضاء العيني (أو الموضوعي) ومن ثم فهي ليست بدعوى إلغاء.

وبعد التعرف على مسوغات الاتجاه المعارض لفكرة الإلغاء الجزئي ننتقل لدراسة الاتجاه المؤيد لهذه الفكرة.

2- الاتجاه الفقهي المؤيد للأخذ بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري:

خلافاً لما يدعيه أصحاب الاتجاه الفقهي المعارض لفكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، فقد ذهب جانب من الفقه إلى تأييد ما اتجه إليه القضاء الإداري في الأخذ بفكرة الإلغاء الجزئي وإعمالها في مجال القرارات الإدارية، إذ نادى هذا الجانب من الفقه بضرورة عدم التخلي عن اتجاه القضاء الإداري بخصوص تبنيه لهذا

---

[34] قليل، علاء الدين. المرجع السابق. ص: 150.

[35] قليل، علاء الدين. المرجع نفسه. ص: 150.

[36] قليل، علاء الدين. المرجع نفسه. ص: 150.

[37] الطماوي، سليمان محمد. (1996). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول.** ط: 7. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 272.

[38] الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول.** المرجع السابق. ص: 889.

القضاء في نطاق القرارات الإدارية، وضرورة عدم الاستغناء عنه من قبل القضاء الإداري، مستندين بدورهم إلى عدد من الحجج التي تسوَغ موقفهم هذا في سبيل تسويغهم لتأييدهم لفكرة الإلغاء الجزئي:

- الإلغاء الجزئي لا يخالف قاعدة الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، فكل من الإلغاء الجزئي أو الكلي، ينتجان أثرهما في مواجهة الكافة، ويحوزان الحجية المطلقة للشيء المقضي به، كما أن القاضي الإداري عليه الأخذ في الحسبان أن الإلغاء الجزئي له أثر رادع في الموقف الاحتيالي للإدارة[39].
- الإلغاء الجزئي يندرج ضمن قضاء الإلغاء، إذ يرى جانب من الفقه (كما رأينا سابقاً)، بأن قضاء الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، ينتمي أصالة إلى القضاء العيني أو الموضوعي، ولا ينتمي فقط إلى القضاء الشخصي حتى نستطيع إخراجه من دائرة قضاء الإلغاء[40].
- الإلغاء الجزئي لا يجيز للإدارة مخالفة القانون في قراراتها، إذ يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى التأكيد بأن إعمال فكرة الإلغاء الجزئي ضمن قضاء الإلغاء، ليس من شأنه إجازة الإدارة بأن تخالف القانون والتشريع الساري المفعول في قراراتها، بل العكس، وهو إلزامها وتذكيرها بأن تراعي وتضع نصب أعينها التقيّد بمبدأ المشروعية إذا علمت بأن أعمالها (قرارات أو عقود) ستلغى إما كلياً أو جزئياً إذا تضمنت عنصراً أو أثراً مخالفاً للقانون[41].
- الإلغاء الجزئي لا يتضمن حلول القاضي محل الإدارة أو توجيه أوامر لها، ومؤدى ذلك أن القاضي الإداري لدى تطبيقه لفكرة الإلغاء الجزئي إنما يراقب رجل الإدارة لدى إصداره لقراره والأسباب والدوافع الخفية التي دفعته إلى إصدار القرار على ذاك النحو، سواءً أكانت في إطار السلطة المقيّدة أم التقديرية، فمصدر القرار له صلاحية تقدير وتسبيب القرار دون تدخل القاضي، لكن القاضي فقط يحرص على أن

---

[39] VASSILIS, P. (1991). **L'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge d'excès de pouvoir, Etude comparative des droits publics français et hellénique**, DEA en droit public interne, L'université de Paris 1 panthéon-Sorbonne, France. p: 68.

[40] قليل، علاء الدين. المرجع السابق. ص: 150.

[41] قليل، علاء الدين. المرجع نفسه. ص: 150.

يضعها في إطارها القانوني دون أن تحيد عنه[42]، وفي هذا الخصوص يؤكد الفقيه "لافريير" من جهته بأن "الإلغاء الجزئي للقرار الإداري في إطار الطعن لمجاوزة السلطة لا تعد تعديلاً لهذا القرار، على الرغم من أنه قد يقترب منه في بعض الأحيان.." ويضيف القول "..إن الاختلاف بين التعديل والإلغاء الجزئي يكمن في أن هذا الأخير، يكتفي بمحو بعض عناصر القرار دون إنشاء عناصر جديدة"[43].

ورغم وجهات النظر المعارضة ومن هدي هذه الحجج التي جاء بها الفقه المؤيد أصبح الإلغاء الجزئي من المبادئ المستقر عليها قضاءً لما فيه من استجابة للمقتضيات العملية والقانونية التي تهدف إلى وضع الأمور في نصابها السليم، فحكم الإلغاء الجزئي ينصف حقوق الجميع وتتحقق معه العدالة كاملة، فهو يحافظ على القرار الإداري المتنازع عليه من أقصى الجزاء؛ لعدم المشروعية ألا وهو الإلغاء الكلي له.

وأعتقد أن نظرية الإلغاء الجزئي هي نظرية مهمة؛ لأنها تسهم في إنقاذ القرار الإداري من الإلغاء الكامل، كما من شأن ذلك الاستجابة لمبدأ مهم هو استقرار الأوضاع الإدارية، إذ يحوز موضوع الإلغاء الجزئي للقرار الإداري أهمية بالغة بقيام الإدارة والقاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري إلغاءً جزئياً، وإلغاء ما شابه من انتهاك لمبدأ المشروعية، ومن ثم المحافظة على القرار الإداري دون إعدامه، ومن هنا برزت أهمية اللجوء إلى الإلغاء الجزئي للقرار الإداري من جانب الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها دون إلغاء الإداري بأكمله، ومعرفة الحدود التي يقف عليها القضاء الإداري، دون أن يتدخل في أعمال الإدارة عند إعماله للإلغاء الجزئي.

فالتطوّر المستمر في الحياة الإدارية، يجعل وسيلة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية قاصرة عن أداء تلك الوظيفة، إذ قد تصبح غير ملائمة، أو غير مشروعة في جزء منها، لذا يجب على الإدارة والقضاء الإداري، ومن أجل مواكبة القرارات الإدارية للتطورات الحاصلة في الحياة الإدارية، وما يستجد من أوضاع، إلغاء الجزء غير

---

[42] قليل، علاء الدين. المرجع السابق. ص: 150.

[43] EDOUARD, L. (1896). **Traité de la juridiction administrative Et Des Recours contentieux**, Tome Second, Nancy, Imprimerie Berger-J. Evrault et Cie, 2ème édition, Paris. p: 569.

الملائم، أو غير المشروع من تلك القرارات الإدارية بالقدر الذي يؤدي إلى احترام أحكام القانون، ومسايرة التطورات الجديدة، إذ يعد الإلغاء الجزئي للقرار الإداري من الوسائل المهمة التي قد تلجأ إليها الإدارة والقضاء الإداري.

ثالثاً_ صور الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية:

لا يقتصر الإلغاء الجزئي على صورة واحدة، وإنما تتعدد صور الإلغاء الجزئي وذلك بحسب جهة التعديل وبحسب أسلوب إجرائه، وسنبين ذلك في الآتي:

1- الإلغاء الجزئي من حيث جهة التعديل:

يمكن تقسيم الإلغاء الجزئي للقرار الإداري من حيث جهة الإلغاء إلى إلغاء جزئي إداري وإلغاء جزئي فضائي: فبالنسبة **للإلغاء الجزئي الإداري** هو الإلغاء الذي تقوم به السلطة الإدارية، سواءً أكان قد تم بناءً على تظلم يقدم إليها من أصحاب الشأن أم من تلقاء نفسها، فبعد أن تقوم الإدارة بفحص مشروعية أو ملاءمة القرار الإداري تقرر نوع الجزاء الذي يمكن لها أن ترتبه، وقد يكون الإلغاء أو السحب إذا تبين لها أن القرار الإداري غير مشروع بالكامل، أما إذا تبين لها أن هناك جزءاً من القرار الإداري غير مشروع، وأرادت الإبقاء عليه، فإنها تقوم بإلغائه جزئياً مع الأخذ في الحسبان الحقوق المترتبة أو المكتسبة للأفراد[44]، ومن ثم استقرار الأوضاع القانونية.

---

[44] البديري، إسماعيل صعصاع غيدان. (2018). التعديل الجزئي للقرار الإداري . **مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية.** مج: 10.عدد: 1. ص: 4. بابل: العراق. جامعة بابل.

ومن أمثلة الإلغاء الجزئي الإداري حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (1556) لعام (8) ق الصادر في 1967/12/17 والذي جاء مؤيداً للإلغاء الجزئي الصادر من الجهة الإدارية على قرار الترقية، بعد اعتراض ديوان المحاسبات على القرار بداعي أنه جاء مخالفاً لأحكام القانون[45].

أما **الإلغاء الجزئي القضائي** فهو الإلغاء الذي يتم من قبل جهة قضائية، فمما لاشك فيه أنه إذا تبين للقاضي الإداري أن القرار المطعون فيه معيب، قضى بإلغائه كلاً أو جزءاً بحسب طلبات المدعي، إلا إذا كان القرار الإداري غير قابل للتجزئة، إذ يجب عليه في مثل هذه الحالة رد الطعن، وهذا في ظل الدول ذات النظام القضائي المزدوج، أما الدول ذات النظام القضائي الموحد، فيلاحظ أن القاضي العادي يمتلك سلطات واسعة إزاء الإدارة تجعل منه في منزلة رئيس إداري، إذ إن رقابته تشمل المشروعية والملاءمة، وله الحق في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو تعديله بصورة جزئية أو توجيه أوامر إلى الإدارة، إذ يستطيع أن يفرض عقوبة جنائية، إذا تبين له أن الفعل المرتكب من قبل الموظف المدعى عليه يشكّل جريمة يعاقب عليها القانون[46].

ومن أمثلة الإلغاء الجزئي القضائي حكم المحكمة الإدارية العليا السورية الصادر بالقرار رقم (2/476) لعام 2020 والذي جاء فيه: "إلغاء القرار المشكو منه رقم 2213 المؤرخ في 2017/10/15 جزئياً فيما يخص المدعى، وبكل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج، وإلزام جهة الإدارة المدعى عليها بأن تدفع للمدعي كامل أجوره وتعويضاته عن فترة أداء الخدمة الاحتياطية بدءاً من 2017/1/1 وإلى حين انتهاءها وإعادته للعمل بعد انتهاء خدمته الاحتياطية، وعد المدة خدمة فعلية داخلة في المعاش والترفيع على أن يؤدي عنها المدعي ما يصيبه من اشتراكات وفقاً لأحكام المرجع التأميني الخاضع له"[47].

2- الإلغاء الجزئي من حيث أسلوب إجرائه:

---

[45] أشار إليه: عبود، مرفت قاسم. المرجع السابق. ص: 4351.

[46] البديري، إسماعيل صعصاع غيدان. المرجع السابق. ص: 6.

[47] حكم غير منشور.

يمكن تقسيم الإلغاء الجزئي للقرار الإداري من حيث أسلوب إجرائه إلى إلغاء جزئي إيجابي وإلغاء جزئي سلبي، ويتم **الإلغاء الجزئي الإيجابي** من خلال استحداث آثار تؤدي إلى إحداث تغيير في بعض آثار القرار الإداري دون الأخرى، ووفقاً لذلك، فإن الإلغاء الإيجابي يتضمن شقّين: الأول يتمثل بإلغاء غير مباشر يرد على جزء من القرار الإداري، أما الشقّ الثاني للإلغاء الإيجابي، فيتضمن إضافة آثار جديدة تؤدي إلى تعديل بعض آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الأخرى[48].

أما فيما يتعلق **بالإلغاء الجزئي السلبي**، فأنه يتم بالإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار الإداري دون أن يشمله بأكمله؛ أي أن الإلغاء الجزئي السلبي يتم بمجرد إسقاط ما يشوب القرار الإداري من حالات عدم المشروعية[49].

وبعد استعراض صور الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، يجدر بيان الأسباب الرئيسة للإلغاء القضائي الجزئي وفق الآتي:

---

[48] البديري، إسماعيل صعصاع غيدان. المرجع السابق. ص: 3.

[49] البديري، إسماعيل صعصاع غيدان. المرجع نفسه. ص: 4.

المطلب الثاني

أسباب الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية

يملك القاضي الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها بسبب مخالفتها لمبدأ المشروعية، وذلك لاحتوائها على عيب من العيوب الشكلية، مثل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، أو عيب من العيوب الموضوعية، مثل مخالفة القانون، وعيب السبب، وعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

وتعد سلطة القاضي الإداري في حالة إلغاء القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب الشكلية (عيوب عدم المشروعية الخارجية) سلطة مقيّدة بمقتضى القانون، وهذا ما سأتناوله في الفرع الأول، أما سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب الموضوعية (عيوب عدم المشروعية الداخلية) فتكون سلطة تقديرية متروكة لتقدير القاضي الإداري، وهذا ما سأبينه في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيوب عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري

لكي يكون القرار الإداري عملاً قانونياً يحقق هدف الإدارة ومقصدها في إنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغاءها يجب أن يكون خالياً من العيوب التي تجعله عملاً غير مشروع، وتؤدي بالتالي إلى إلغائه عن طريق دعوى الإلغاء من قبل القاضي الإداري.

وكقاعدة عامة يعد كل قرار إداري مشروعاً وصادراً وفقاً للقانون من الناحية الشكلية إذا كان صادراً من الشخص المختص بإصداره قانوناً، وكذلك إذا كان القرار صادراً وفقاً قواعد الشكل والإجراءات المنصوص عليها في القانون، لذا يقع على من يطالب بإلغاء القرار الإداري إثبات العكس أمام القضاء الإداري، أي أن يثبت أن القرار الإداري صدر من شخص غير مختص بإصداره، أو أن القرار قد صدر بشكل مخالف للشكل والإجراءات المطلوبة في القانون، فإذا ما ثبت ذلك كان للقاضي الإداري سلطة إلغاء القرار الإداري استناداً إلى وهو عيب من العيوب الشكلية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، والتي تنقسم إلى النوعين الآتيين:

أولاً_ الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيب عدم الاختصاص:

يعني عيب عدم الاختصاص عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين، ذلك أن المشرع يحدد قواعد الاختصاص والجهات أو الأشخاص التي تملك حق التصرف وحدوده، ويعد القرار الإداري مشوباً بهذا العيب إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدره[50]، فلا يجوز لغير ذي الاختصاص أن يمارس تصرفاً قانونياً، إلا إذا كان داخلاً في اختصاصه. والقاعدة أن توزيع قواعد الاختصاص في مجال القانون العام يتم على أساسين:

أولهما دستوري، وفقاً لمبدأ فصل السلطات، وما يقرره هذا المبدأ من حلول مختلفة في شأن توزيع أعمال وظيفة الحكم بين السلطات العامة التقليدية وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وثانيهما تشريعي، مصدره القوانين واللوائح، وما تقرره من ضوابط مختلفة في شأن توزيع أعمال كل سلطة من هذه السلطات بين مجموعة الأجهزة والأشخاص القانونية المختلفة التي تتفرع عنها.

---

[50] الأحمد، نجم. (2018). **القانون الإداري 3.** منشورات الجامعة الافتراضية السورية. ص: 51.

ويعد الدستور المصدر الأول للقواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة، ثم يأتي القانون من بعده، ثم اللائحة بعد ذلك بوصفها مصادر مكمّلة لقواعد الاختصاص، ومحددّة لضوابطه داخل كل سلطة على حدة[51].

وعيب عدم الاختصاص قد يكون إقليمياً، كأن يصدر أحد الموظفين في منطقة معينة قراراً إدارياً من اختصاص موظف أخر في منطقة أخرى[52]، وقد يكون عيب عدم الاختصاص زمنياً، كأن يقوم موظف بإصدار قرار إداري بعد إحالته إلى المعاش أو بعد نقله إلى وظيفة أخرى، أو قبل إتمام الإجراءات القانونية لمباشرة عمله، أو كما لو أوجب القانون على الموظف أداء اليمين القانونية قبل مباشرة العمل فاستعجل في القيام بتصرفات إدارية قبل إتمام واجب أداء اليمين القانونية، فيكون تصرفه معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، وقد يكون عيب عدم الاختصاص موضوعياً كما لو صدر القرار الإداري من موظف غير الموظف المختص قانوناً، كأن يصدر القرار من المدير في حين أن القانون أوجب صدور هذا القرار من الوزير[53].

ويكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً عند تجاوز أحد الموظفين على اختصاصات موظف أخر، فيسمى تجاوزاً للاختصاص، وقد يكون عيب عدم الاختصاص جسيماً، كأن يصدر القرار من شخص ليس له صفة بإصدار هذا القرار أصلاً، ويسمى ذلك (غصب السلطة)، ويؤدي إلى انعدام القرار وليس بطلانه فحسب.

وترتبط قواعد الاختصاص بالنظام العام، ولهذا يعد عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد من عيوب الإلغاء الذي يتصل بالنظام العام، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر بقرارها الصادر في

---

[51] الجرف، طعيمه. (1984). **قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 425.

[52] عثمان، عثمان خليل. (1962). **مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة.** القاهرة: مصر. عالم الكتب. ص: 434.

[53] عواضة، حسن محمد. (د ت ن). **المبادئ الأساسية للقانون الإداري.** بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص: 211.

1954/3/15 بقولها: "ولا يزال هذا العيب حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام"[54].

ويرد عيب عدم الاختصاص في صور متعددة هي:

1- عدم الاختصاص الموضوعي:

ويقصد به أن تصدر جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصداره؛ لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى[55]، ويتحقق ذلك عندما يكون الأثر القانوني المترتب على القرار مما لا يختص مصدر القرار بترتيبه قانوناً، وهذا ما يسمى بعيب عدم الاختصاص الإيجابي، وهناك عيب عدم الاختصاص السلبي والذي يحدث عند امتناع سلطة إدارية عن ممارسة سلطاتها أو اختصاصاتها معتقدة أن هذا الاختصاص مرهون بسلطة إدارية أخرى[56].

ويتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي في حالات عدة، وهي :

آ- **اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية موازية، كأن يعتدي وزير على اختصاص وزير آخر**[57].

ب- اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة أعلى منها؛ أي أن تباشر جهة إدارية الاختصاصات التي أوكلها المشرع إلى جهة إدارية أعلى منها في سلك التدرج الوظيفي، كأن يصدر معاون الوزير قراراً من اختصاص

---

[54] أشار إليه: فودة، رأفت. (1997). **القضاء الإداري ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 553.

[55] الأحمد، نجم. المرجع السابق. ص: 58.

[56] عثمان، عثمان خليل. المرجع السابق. ص: 445.

[57] الطماوي، سليمان محمد. (1967). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 699.

الوزير أو أن يصدر الوزير قراراً من اختصاص مجلس الوزراء، إذ إن القرارات الصادرة من سلطة إدارية عليا لا يمكن لسلطة إدارية أدنى منها أن تغيّرها أو تعدلها إلا بتفويض من السلطة العليا[58].

ج- اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة أدنى منها، فقد يحدد القانون لجهة إدارية اختصاصات لا تملكها الجهة الإدارية التي تتبع لها تلك الجهة، وخاصة بالنسبة إلى الهيئات التي تتمتع بقدر من الاستقلال في عملها، كالجامعات فإن باشرت الجهة الإدارية العليا تلك الاختصاصات كان تصرفها مشوباً بالبطلان.

وفي إطار عمل الجهة الإدارية نفسها قد يحصل أن يعتدي الرئيس على اختصاص مرؤوسيه، فالقاعدة العامة أن للرئيس الهيمنة على أعمال المرؤوس، إلا أنه وفي حالات معينة قد يخوّل المشرع المرؤوس اختصاصاً معيناً دون أن يكون للرئيس التعقيب عليه، ومن ثم إذا فعل ذلك فإن تصرفه هذا يعد اعتداءً منه على اختصاص المرؤوس فيقع معيباً، وقد يتساءل البعض هل للجهة الإدارية العليا سلطة رئاسية على الموظف أو على الجهة الأدنى (السلطة المرؤوسة)؟ الجواب أنه إذا كان القانون قد أعطى للجهة الأدنى صلاحية إصدار هذا القرار كأن يكون للمرؤوس اختصاصاً محدداً، ويخضع هذا الاختصاص لرقابة السلطة الرئاسية، ففي مثل هذه الحالة يتعيّن على السلطة الإدارية العليا الانتظار حتى تباشر السلطة الأدنى اختصاصها، ومن ثم تعقب عليها وتراقبها ولها في حينها سحب القرار أو تعديله، حسبما تقتضي أحكام الرقابة الرئاسية، أما قبل ذلك فللقاضي الإداري الحق في إلغاء قرار السلطة الرئاسية[59].

---

[58] يكن، زهدي. (د ت ن). **القضاء الإداري في لبنان وفرنسا.** بيروت: لبنان. دار الثقافة. ص: 106.

[59] القيسي، أعاد علي حمود. (1999). **القضاء الإداري.** عمان: الأردن. دار وائل للنشر. ص: 209.

د- اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية، فمن المعلوم أن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية يقتضي توزيع المهمات والصلاحيات داخل تنظيم إداري معين، وعدم الخروج على اختصاصات البعض للبعض الأخر[60].

لكن إذا كان للهيئات اللامركزية مباشرة اختصاصاتها المخولة بها قانوناً على نحو من الاستقلال (لأنها تستمد اختصاصها من القانون وليس من السلطة المركزية)، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وإنما للإدارة المركزية نوع من الرقابة (الوصاية) على أعمال الإدارة اللامركزية، وذلك بموجب ما يعطيها القانون من الاختصاصات المحددة، كالأذن السابق، والتصديق اللاحق، والإلغاء بالنسبة لبعض القرارات إذا كانت غير مشروعة، ومن ثم ليس لها أن تحلّ نفسها محل الإدارات اللامركزية لمباشرة بعض اختصاصاتها، إلا إذا توافرت شروط الحلول والتي هي (نص القانون، وامتناع الإدارات اللامركزية عن اتخاذ قرار رغم تنبيهها فتحل السلطة المركزية محلها استثناءً)، أو أن تقوم بتعديل بعض القرارات التي تصدرها الإدارة اللامركزية في حين أن القانون لا يخولها سوى التصديق عليها كما هي، أو عدم التصديق عليها كما هي، دون أن يكون لها حق التعديل في هذه القرارات[61].

2- عدم الاختصاص المكاني:

يقصد بعيب الاختصاص المكاني مباشرة الجهة الإدارية الاختصاص خارج النطاق الإقليمي المحدد لها، وصورته أن يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قراراً يتجاوز به الدائرة، أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس

---

[60] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 210.

[61] الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** المرجع السابق. ص: 699.

فيه اختصاصاته[62]، كأن يقوم مجلس المحافظة أو المجلس البلدي أو المجلس القروي بإصدار قرار في غير نطاق اختصاصه الإقليمي.

ومن ذلك أيضاً عدم جواز ممارسة المحافظ اختصاصه إلا في نطاق محافظته، ومن ثم فإذا أصدر قراراً يمتد بأثره إلى محافظة أخرى كان قراره معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث المكان[63].

3- عدم الاختصاص الزماني:

يقصد بعيب عدم الاختصاص الزماني أن يصدر الموظف قراراً خارج الزمن الذي جرى تأهيله فيه لاتخاذ القرار.

وصورته أن يصدر الموظف قراراً إدارياً خارج المدة الزمنية لتقلده قانوناً أعمال الوظيفة، أو بعد انتهاء خدمته قانوناً[64].

وتظهر أهمية ذلك بالنسبة للقرارات الفردية التي تتعلق بها حقوق الأفراد والتي تستقر بعد فترة معينة من الزمن فلا يمكن سحبها أو إلغاؤها رغم شوائبها، وذلك بعكس القرارات التنظيمية التي يمكن تعديلها أو إلغاؤها في أي وقت[65].

ويكون الاختصاص مقيّداً من حيث الزمن في ثلاث نواحٍ :

آ- لا يمكن لأي جهة إدارية أو لأي عضو إداري أن يمارس ما هو محدد له إلا من تاريخ تقلده المنصب.

---

[62] الأحمد، نجم. المرجع السابق. ص: 60.
[63] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 431.
[64] الجرف، طعيمه. المرجع نفسه. ص: 431.
[65] عثمان، عثمان خليل. المرجع السابق. ص: 444.

ب- لا يمكن للمجالس الإدارية أن تباشر اختصاصاتها إلا من خلال انعقاد جلساتها، إذ إن مباشرة المجلس لاختصاصه مقيدة بدورات انعقاده ومن خلال مدة ولايته.

ج- تفقد الجهة الإدارية الحق في ممارسة اختصاصاتها بانتهاء تقلدها للمنصب أو إنهاء مدة ولايتها[66].

وجدير بالذكر في النهاية أن كل هذه الضوابط التي تحكم عيب عدم الاختصاص كثيراً ما تتعدل بفعل الظروف الاستثنائية، وما تفرضه أحياناً من ضرورة التحلل من الكثير أو القليل من ضوابط المشروعية العادية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما تقرر في القضاء الإداري بخصوص نظرية الموظفين الفعليين، وما يمكن أن تؤدي إليه هذه النظرية من عد بعض التصرفات الباطلة لعيب عدم الاختصاص مشروعة في ظروف وأحوال خاصة[67].

وقد أكد القضاء الإداري السوري على عيب عدم الاختصاص في عدد من أحكامه، إذ جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (175) في الطعن رقم (109) لعام 1978 على أنه: "إن صدور القرار عن غير صاحب الاختصاص بإصداره يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص، وهو أحد عيوب اللامشروعية بل أهمها، ويعرضه بالتالي للإلغاء"[68].

وكذلك رأي اللجنة المختصة في قسم الفتوى والتشريع رقم (189) لعام 2015 في القضية رقم (227) لعام 2015 والذي جاء فيه: "... ومن حيث إنه وفيما يتعلق بالجهة المختصة بفرض هذه العقوبات فتكون هي الجهة المختصة بفرض هذه العقوبات أصلاً في الجهة الأساسية المندب منها هذه الفئات، والتي أوكل إليها المشرع سلطة فرض هذه العقوبات، وهي مجلس التأديب فيما يخص أعضاء الهيئة التدريسية، والمجلس الأعلى

---

[66] فودة، رأفت. المرجع السابق. ص: 575.

[67] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 432/431.

[68] المهايني، مصباح نوري. (2005). **مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959- 2000، الجزء الثالث.** دمشق: سورية. مؤسسة النوري. المبدأ: 8419. ص: 619.

للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش فيما يخص مفتشي الهيئة المركزية، والمجلس الأعلى للرقابة المالية فيما يخص مفتشي الجهاز المركزي، ذلك أنه لا سلطة ولائية لغير هذه الجهات بفرض هذه العقوبات، وألا نكون حينئذ أمام غصب سلطة هذه الجهات الأمر الذي يجعل من قرار فرض العقوبة من غيرها مشوباً بعيب عدم اختصاص جسيم..."[69].

ويرى الباحث أن وقوع البطلان الجزئي للقرار الإداري الذي يترتب عليه الإلغاء الجزئي، استناداً إلى عيب عدم الاختصاص ممكن الحدوث عندما يكون للقرار الإداري أكثر من أثر وتكون الإدارة مصدرة القرار مختصة في إحداث بعض هذه الآثار دون الأخرى، فيكون القرار قابلاً للإبطال بالنسبة لبعض آثاره، وصحيحاً في الباقي منها.

ثانياً_ الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات:

يقصد بعيب الشكل والإجراءات عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية أو الإجرائية التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية[70].

والقاعدة العامة أنه ليس للقرار الإداري شكل خاص يجب أن يصدر فيه ما لم تقرر القوانين واللوائح المنظمة له عكس ذلك، وفي هذه الحالة، فإن القرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا أصدرته الهيئة المختصة بإصداره في الشكل المقرر وفقاً للإجراءات المحددة[71].

---

[69] مجلس الدولة. (2016). **المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة.** ص: 374.

[70] طلبة، عبدالله. المرجع السابق. ص: 273.

[71] عكاشة، حمدي ياسين. المرجع السابق. ص: 365.

والأصل أن أي إخلال بشكل القرار أو بما يجب اتباعه من الإجراءات المقررة بقانون أو لائحة يؤدي إلى قابلية القرار للإلغاء بغير حاجة إلى النص صراحة، على أن يكون جزاء الإخلال البطلان، ذلك وإن كانت القاعدة أن لا بطلان إلا بنص صريح، فإن إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة من النظام العام، ويجب الحكم به في الحالات جميعها؛ ذلك لأن اتباع قواعد الشكل والإجراءات يحقق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على حد سواء، لكن على الرغم من ذلك، لا يجوز الإكثار منها أو التمسك الشديد بها؛ لأنها تؤدي إلى عرقلة العمل الإداري وتعقيده والبطء فيه، وهذا ما يضر بالمصلحة العامة ومصالح الأفراد على حد سواء[72].

ولكن التزام السلطات العامة دائماً باحترام الإجراءات والأشكال بشكل متشدد، سيؤدي إلى عرقلة عملها والبطء في إنجازها، لذلك وقف القضاء الإداري موقفاً وسطاً أو معتدلاً، انتهى به إلى التمييز بين نوعين من الشكليات والإجراءات، وهي الشكليات والإجراءات الجوهرية والتي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، وبين الشكليات والإجراءات الثانوية التي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري[73].

وعليه أكد قضاء مجلس الدولة السوري، إذ جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 3 في الطعن رقم (1) لعام 1960 أن: "القرار الإداري تصرف قانوني، والتصرف القانوني لا يولد معدوماً لعيب في الشكل، إلا إذا كان الشكل يعد ركناً لقيامه، فإذا كان جوهرياً وجب استيفاؤه إما بذات القرار أو بقرار لاحق، وإذا لم يكن الشكل جوهرياً فلا يؤثر في صحة القرار وسلامته"[74].

ويمكن من خلال التمييز بين الشكليات الثانوية والشكليات الجوهرية أن يطال الإلغاء الجزئي عيب مخالفة الشكل والإجراءات الجوهريّة والإبقاء على الجزء من القرار الذي يشوبه عيب ثانوي.

---

[72] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 406.

[73] عيد، أدوار. (1975). **القضاء الإداري، الجزء الثاني (دعوى الإبطال، دعوى القضاء الشامل).** بيروت: لبنان. مطبعة لبنان. ص: 127.

[74] المهايني، مصباح نوري. المرجع السابق. الجزء الثالث. المبدأ: 8458. ص: 631.

ومن ناحية أخرى، فإن القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر قد توسّع في تفسير النصوص القانونية المقررة للشكل والإجراءات رغبة منه في حماية الأفراد، إذ إنه فرض على الإدارة في كثير من الحالات التزام شكليات لم ترد في حرفية النصوص، عن طريق التوسع في التفسير أو عن طريق القياس تارة، واستناداً إلى روح القانون تارة أخرى، ومن هذا القبيل ما استقر عليه القضاء الإداري في إنه إذا ترك القانون الخيار للإدارة بين أحد إجرائيين، كان على الإدارة أن تختار الإجراء الأكثر فاعلية لمصلحة الأفراد، فإذا قرر القانون ضرورة نشر القرار في صحيفتين من الصحف السيارة كان على الإدارة أن تختار من الصحف ما هو أوسع انتشاراً[75].

[75] حلمي، محمود. (1974). **القضاء الإداري.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 148.

الفرع الثاني

الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيوب عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري

يملك القاضي الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها بسبب إصابتها بعيب من العيوب الموضوعية. وسلطة القاضي هنا تكون أوسع من سلطته في إلغاء القرار الإداري المعيب بعيب من العيوب الشكلية؛ لأن سلطته هنا هي سلطة تقديرية تتعلق بالعيوب التي تصيب جوهر القرار الإداري ومضمونه، والسلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي الإداري اتجاه عيوب القرار الإداري الموضوعية تكون مهمة دقيقة وشاقة، لأنها لا تقتصر على الوقائع المعروضة عليه فحسب بل تشمل أيضاً الجوانب القانونية المختلفة في القرار الإداري، والعيوب التي تصيب القرار الإداري في موضوعه، وهي: عيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب، والتي سأتناولها تباعاً وفق الآتي:

أولاً_ الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيب مخالفة القانون:

يشمل عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع كل عيب يشوب القرار الإداري في شكله أو في سببه أو في موضوعه أو اختصاص القائم به؛ لأن القانون هو الذي يحدد أركان القرار الإداري وشروط صحته[76]، بيد أن فقه القانون العام والقضاء الإداري قد درج على استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق،

[76] عثمان، عثمان خليل. المرجع السابق. ص: 457.

إذ ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري فقط مع بيان كل عيب من العيوب السابقة على حدة كما أوضحنا فيما سبق[77].

ومحل القرار الإداري ما يرتبه القرار من أثر قانوني، كإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ولكي يكون القرار سليماً وصحيحاً في محله أو موضوعه لا بد أن يكون موضوعه أو محله موافقاً للقانون، ويقصد بالقانون هنا مجموعة القواعد القانونية التي تظهر في صورة نصوص مكتوبة أو غير مكتوبة[78]، ومحل القرار الإداري يجب أن يكون موجوداً ومشروعاً، ويترتب على عدم وجود المحل أو استحالته المادية أو القانونية قبل صدور القرار عدم وجود القرار أو انعدامه، وقد يترتب على عدم مشروعية محل القرار قابليته للإلغاء[79].

وهناك ثلاثة صور لعيب مخالفة القانون، وهي:

1- المخالفة المباشرة للقواعد القانونية:

ويحدث ذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلياً أو جزئياً وتتصرف على خلافها[80].

ومثال ذلك ألا تحترم الإدارة قاعدة الأقدمية عند الترقية في الوظائف العامة في أحوال التزام الأقدمية قانوناً، أو كما لو قامت الإدارة بإجراء مسابقة لتولي إحدى الوظائف العامة، ففاز بالمسابقة أحد المتقدمين لها

---

[77] عبدالله، عبدالغني بسيوني. (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 241.

[78] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 219.

[79] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 232.

[80] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 433.

وكان الأول بين المشتركين فيها، وبدلاً من أن تسند الإدارة الوظيفة إليه اسندتها إلى سواه الذي أتى بعده بالمسابقة، مع أن قانون الموظفين يحتم تعيين الفائز الأول بالمسابقة[81].

ولهذا فإن عيب مخالفة القانون قد يكون بصورة إيجابية وقد يكون بصورة سلبية.

آ- المخالفة الإيجابية للقاعدة القانونية:

تقع هذه المخالفة في حالة خروج الإدارة بصورة عمدية على حكم القاعدة القانونية الأعلى من القرار الإداري[82]، كأن يعين الرئيس الإداري موظفاً وهو يعرف أنه ينقصه أحد الشروط الواجب توافرها فيه قانوناً[83]، أو أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون، ويستوي أن تتم هذه المخالفة المباشرة لقاعدة قانونية مكتوبة مثل مخالفة نص دستوري، كما لو أصدرت الإدارة أنظمة أو تعليمات أو قراراً فردياً وأشارت إلى أن تنفيذه يكون بأثر رجعي دون سند من القانون، في حين أن الدستور ينص على عدم جواز الأثر الرجعي، أو أن تتخذ الإدارة قرارها بإسقاط الجنسية عن مواطن يحمل الجنسية الأصلية في حين أن الدستور ينص على عدم جواز إسقاطها[84].

أو أن تكون المخالفة لقاعدة قانونية غير مكتوبة بوصفها مخالفة قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون، وقد تكون المخالفة وليدة عدم علم من أصدر القرار بوجود القاعدة القانونية؛ أي إنها غير عمدية، كأن يصدر موظفاً قراراً قيده تشريع جديد بقيود جديدة لم ينتبه لها هذا الموظف قبل إصدار قراره فلم يستوفها، وهذا الخطأ محتمل نظراً لكثرة التشريعات في مختلف صورها وكثرة تعديلها في الوقت الحاضر[85].

---

[81] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 134.

[82] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 247.

[83] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 134.

[84] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 247.

[85] عثمان، عثمان خليل. المرجع السابق. ص: 462.

ب- المخالفة السلبية للقاعدة القانونية:

تتمثل هذه الصورة في حالة امتناع الإدارة عن القيام بعمل يوجبه القانون، أو رفضها تنفيذ الالتزامات التي يفرضها عليها القانون، ويحصل ذلك عندما يفرض القانون على الإدارة القيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد، وتمتنع الإدارة عن إتيان أو أداء هذا العمل، فيكون قرارها الصادر في هذا الشأن معيباً بعيب مخالفة القانون سلبياً وقابلاً للإلغاء[86].

ومن أمثلة المخالفة السلبية المباشرة للقانون امتناع الإدارة عن تنفيذ قانون معين دون سبب منطقي.

2- الخطأ في تفسير القانون:

قد يقع الخطأ القانوني بصورة غير متعمدة من جانب الإدارة، وإنما يسوغه غموض القاعدة القانونية، وعدم وضوحها، واحتمال تأويلها بأكثر من معنى واحد[87].

فالإدارة في هذه الحالة لا تنكر وجود النص القانوني وإنما تفسر النص تفسيراً لا يؤدي إليه معناه ويطلق على هذا الخطأ اسم (الخطأ القانوني)[88].

ويحصل هذا الخطأ عندما تتمسك الإدارة بتفسير معين للقاعدة القانونية، وتصر عليه بينما هناك من يتبنى تفسيراً مغايراً لهذه القاعدة وهو الطاعن بالقرار الإداري، وكلمة الفصل هنا تعود للقاضي الإداري، ومن ثم تكون الإدارة ملزمة بالتفسير الذي يلتزمه القضاء حتى لو كان هذا التفسير لا يتفق مع حرفية النص، ما دام متفقاً مع روحه[89].

---

[86] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 249.

[87] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 434.

[88] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 134.

[89] الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**. المرجع السابق. ص: 868.

وهذا الخطأ غالباً ما يسمح به للإدارة، وخاصة في الحالات التي تكون فيها صياغة النص محل التفسير واضحة الإبهام والغموض وغير دقيقة المعنى، لكن الخطأ في التفسير لا يغتفر للإدارة، إذا كان النص على العكس من ذلك؛ أي واضحاً جلياً لا لبس فيه ولا غموض[90].

وجدير بالذكر أن الإدارة غالباً ما ترتكب هذا الخطأ، فتصدر قراراً تفسيرياً لتجعل له أثراً رجعياً في الماضي، أو أن توقع على موظف محال إلى التأديب عقوبة جديدة فضلاً عن العقوبة المنصوص عليها قانوناً[91].

وقد يقع الخطأ في تفسير القانون من قبل الإدارة بصورة عمدية من أجل التحايل على القانون، وذلك عندما تقوم الإدارة بتفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع من وضعها[92].

وهناك أمثلة كثيرة للخطأ المتعمد في التفسير من قبل الإدارة منها قيام الإدارة بمد نطاق القاعدة القانونية لكي تشمل حالات لا تدخل في نطاقها أصلاً، أو أن تضيف حكماً جديداً لم تنص عليه القاعدة القانونية، كأن تصنع شرطاً جديداً لم ينص عليه القانون بجوار الشروط المتطلبة للحصول على رخصة معينة[93].

3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

ويقصد به أن تقوم الإدارة بتطبيق القاعدة القانونية في غير الأحوال الجائز أو الواجب تطبيقها فيها.

وهنا نشير إلى الفكرة القديمة التي كانت تقول إن سلطة القاضي الإداري تنصّب فقط على التحقق من الوقائع التي استند إليها القرار الإداري، وبهذا فهو يراقب الوجود المادي للوقائع التي استند إليها القرار الإداري

---

[90] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 249.

[91] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 135.

[92] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 435.

[93] الطماوي، سليمان محمد. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**. المرجع السابق. ص: 789.

حتى يطمئن إلى صدوره على أساس وقائع محددة، دون أن يتخطى بحدود المشروعية التي يراقبها إلى نطاق الملاءمة؛ لأن هذا الميدان متروك لسلطة الإدارة التقديرية[94].

أي إن تقدير الوقائع من حيث ملاءمتها محظور على القاضي الإداري بحسب رأي البعض؛ لأن فيه تجاوزاً على اختصاص الإدارة العامة التي يعود إليها وحدها تقدير ملاءمة التدبير المتخذ أو عدم ملاءمته، فلا يسمع من موظف مثلاً اعتراض على تدبير تأديبي اتخذ بحقه بحجة أن الأفعال المنسوبة إليه لا تسوَغه؛ لأن مثل هذا الادعاء لا يوضع موضع البحث، وإنما يرجع إلى تقدير الإدارة العاملة للذنب الذي ارتكبه الموظف، كذلك لا يسمع الاعتراض إذا رفضت الإدارة الترخيص باستعمال الطرقات العامة، أو منعت مكافآت الموظفين أو الأفراد إذا كان الترخيص أو المكافأة متروكين لرأي الإدارة وغير مقيدين بشرط[95].

وعلى الرغم من أن الرقابة على الوجود المادي للوقائع والرقابة على التكييف القانوني لها من المسائل الدقيقة، إذ يختلط عيب مخالفة القانون مع عيب السبب إلا أنها تعد مسألة غير محسومة، فقد يتردد القاضي الإداري في ممارستها بسبب ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية حيالها[96].

أما اليوم فقد أصبح لسلطة القاضي الإداري بعداً قانونياً آخر توسعت من خلاله صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة لتشمل رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، فأوجب أن تكون الوقائع المادية التي يستند إليها القرار الإداري قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها تسوغ اتخاذ هذا القرار، وأن يكون القرار أو التصرف الصادر منها ملائماً لأسباب التدخل، فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلاً أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة لا ترقى إلى مرتبة الخطأ الإداري الذي يوجب المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي على صاحب الشأن، فإنه يحكم بإلغاء

---

[94] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 251.

[95] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 137 وما بعدها.

[96] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 628.

القرار التأديبي، أما إذا ثبت أن الإدارة قد وقعت هذا الجزاء التأديبي بناءً على وقائع تسوغ لها اتخاذ هذا القرار، فالقاضي الإداري يقف عند هذا الحد وليس له أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة؛ لأن ذلك يعود لتقدير الإدارة[97].

وعليه، فقد بدأ القضاء الإداري في فرنسا، وتبعه في ذلك كل من القضاء الإداري المصري والسوري يفحص الوقائع ليتحقق من حسن تطبيق القانون، فشرع يحقق في صحة الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار المطعون وصحة تكييفها وأخيراً مدى ملاءمة التدخل الصادر من قبلها حتى إذا ثبت لديه أن الإدارة قد أصدرت قرارها بالاستناد إلى وقائع غير موجودة عد هذا مخالفاً للقانون[98].

ومن أمثلة الإلغاء القضائي الجزئي المبني على خطأ الإدارة في تطبيق القانون قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (237) في القضية رقم (369) لعام 2014 والمصدق من قبل دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا والذي نص على: "إلغاء القرار رقم (369) ق ش تاريخ 2006/11/19 جزئياً لجهة المدعية فقط، وأحقية المدعية باحتساب ترفيعها وفقاً للقرار رقم (45) ق ش لا تاريخ 2006/1/22 بكل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج وأحقية المدعية بتعديل قرارات ترفيعها اللاحقة على هذا الأساس وأحقيتها بتقاضي فروق الأجور الناجمة عن ذلك اعتباراً من خمس سنوات سابقة لتاريخ الادعاء الواقع في 2013/10/21"[99].

وكذلك رأي الإدارة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم (39) لسنة 2021 في القضية رقم (26) لسنة 2021 إذ أقرت: "عدم مشروعية؛ أي تقييد للزيادة الحاصلة على أسعار المواد العقدية في العقود الإدارية ضمن حدود 100% كحدٍ أقصى للتعويض عن فروقات الأسعار في حال تجاوزت نسب

---

[97] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 251.

[98] يكن، زهدي. المرجع السابق. ص: 135.

[99] مجلس الدولة. (2017). **المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة**. ط:1. ص: 465.

الزيادة نسبة 100% لمخالفته صراحة حكم المادة (63) من قانون العقود رقم (51) لعام 2004 وإحلاله إرادة تشريعية لم يتجه إليها المشرع بأي نية أو قصد"[100].

ويرى الباحث أن حق فحص وتقدير الوقائع حق أصيل للقاضي الإداري يمارسه بالقدر الذي يمكنه من الحكم على مدى سلامة تطبيق القانون عليها، وحرمان القاضي الإداري من حق فحص الوقائع وقصر سلطته على الرقابة على الوجود المادي للوقائع دون الرقابة على ملاءمة القرار الصادر من الإدارة على صحة هذه الوقائع سيجعل من أحكامه خاوية بعيدة عن الواقع، وفي سبيل تمكين القاضي من ممارسة هذه الصلاحيات، يجب منحه كذلك سلطة وزن القرار والآثار التي تترتب عليه وإمكانية إلغاء جزء منه والإبقاء على الجزء أو الأجزاء الأخرى إذا كان من شأن ذلك تحقيق الرقابة الفعلية والحقيقية على أعمال الإدارة وصوناً لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهذا يستدعي جهداً كبيراً من القاضي في الموازنة بين إلغاء القرار كلياً أو إلغاء جزء منه فقط وآثار ذلك على الإدارة والأفراد على حدٍّ سواء.

ثانياً_ الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيب الانحراف بالسلطة:

يعرف هذا العيب بأنه: انحراف الجهة الإدارية بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر لها، سعياً وراء غرض غير معترف لها به[101]، فعيب الانحراف بالسلطة يصيب ركن الغاية التي يستهدفها القرار الإداري.

وعيب الانحراف بالسلطة له خصائصه التي تميزه، وهي كالآتي :

آ- يتصل هذا العيب بنوايا ذاتية وشخصية وبواعث نفسية لمصدر القرار الإداري، الأمر الذي يحتم على القاضي الإداري فحص نفسية مصدر القرار الإداري؛ لأنه سيحكم بناءً على نواياه[102].

---

[100] فتوى غير منشورة.

[101] طلبة، عبدالله. المرجع السابق. ص: 292.

ب- يتعلق هذا العيب بعنصر الغاية أو الهدف المحدد بدقة من قبل المشرع[103].

ج- يعد هذا العيب من العيوب العمدية أو القصدية في السلوك الإداري، وهذا يعني أن يكون مصدر القرار قاصداً غاية شخصية أو ذاتية بعيدة عن المصلحة العامة[104].

د- لا يعد هذا العيب من النظام العام، ولذلك لا يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه[105].

وتتعدد صور عيب الانحراف بالسلطة، شأنه في ذلك شأن العيوب الأخرى، فقد يتخذ صورة استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، وقد يتخذ استهداف غاية مخالفة للهدف الذي خصصه المشرع، وقد يكون على شكل الانحراف في الإجراءات، وهذا ما سأوجزه تباعاً وفق الآتي:

1- الابتعاد عن المصلحة العامة:

يجب أن تكون غاية كل عمل إداري المصلحة العامة، وهذا هو المفروض أصلاً إلى أن يثبت العكس، ويقتضي ذلك ألا يستهدف القرار الإداري غرضاً أو مصلحة شخصية لمن أنيط به إصدار القرار أو لغيره، وألا تكون غايته الانتقام الشخصي أو السياسي أو الحزبي أو الديني مثلاً[106].

فالإدارة تتمتع بحق الأمر والنهي في مواجهة الأفراد بوصفها مسؤولة عن صيانة وتحقيق الصالح العام، وعلى ذلك فإن كل قرار إداري يجب أن يصدر في حدود هذا الغرض العام وإلا كان معيباً بعيب الانحراف.

ويتحقق البعد عن المصلحة العامة في القرار الإداري في الحالات الآتية:

---

[102] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 230.
[103] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 230.
[104] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع نفسه. ص: 230.
[105] عثمان، عثمان خليل. المرجع السابق. ص: 464.
[106] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 437.

آ- استخدام العضو الإداري سلطاته لتحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره، فكثيراً ما يحدث أن يستغل رجال السلطة العامة السلطات الممنوحة لهم لتحقيق مصالح شخصية لهم أو لغيرهم من الأشخاص.

ب- استخدام السلطة بقصد الانتقام: وتعد هذه الصورة أشدّ حالات استغلال السلطة، إذ يمارس رجل الإدارة سلطته العامة لإيقاع الأذى بغيره بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية[107].

وقد يستعمل رجل الإدارة سلطته بهدف تحقيق غرض سياسي أو حزبي، وبذلك يحيد عن تحقيق المصلحة العامة، لذا يكون قراره معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وقابلاً للإلغاء من قبل القاضي الإداري.

2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

في هذه الصورة يتدخل المشرع ليحدد هدفاً للإدارة معيناً بالذات، فيتعين على الإدارة الاقتصار على تحقيق هذا الهدف؛ أي إن المشرع لا يترك الإدارة حرّة في ميدان المصلحة العامة، وإنما يحدد لها هدفاً فتلتزم الإدارة بتحقيقه في قراراتها، وقد يذكر المشرع الهدف صراحة وقد لا يفصح عنه، وفي هذه الحالة فإن للقاضي أن يلجأ إلى التفسير ليتوصل إلى قصد المشرع، وله في هذا السبيل أن يستعين بالأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية والمناقشات التي دارت حول التشريع، ومن أبرز المجالات التي حدد القانون للإدارة أهدافاً خاصة تستهدفها في قراراتها ولا تحيد عنها، مجال الضبط الإداري، وكذلك ميدان الوظيفة العامة[108].

ففي مجال الضبط الإداري، حدد المشرع الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري تحقيقه والذي يتمثل بالمحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، وهي الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب العامة، فلا يجوز للإدارة أن تستخدم هذه السلطات لتحقيق أغراض مالية[109].

---

[107] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 232.

[108] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 293.

[109] الجرف، طعيمه. المرجع السابق. ص: 437.

وهذا ما أكده مجلس الدولة في فرنسا من خلال أحكامه المتعددة، فقد ألغى المجلس القرار الصادر من أحد العمد بتحريم خلع المستحمين على الشواطئ لملابسهم إلا في داخل وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية في مقابل أجر معين، إذ إن الهدف الرئيس للعمدة لم يكن المحافظة على الآداب العامة، وإنما لتحقيق مصالح مالية بتحصيل رسوم من خلال استعمال رواد الشواطئ لوحدات خلع الملابس[110].

أما في ميدان الوظيفة العامة، فقد يحدث في كثير من الأحيان أن تنحرف الإدارة في استعمال سلطتها في الميدان الوظيفي، بوصفه ميداناً فسيحاً للإدارة تستطيع فيه الخروج عن الهدف المخصص لها عند استخدامها لسلطاتها كما في حالة نقل الموظفين.

3- إساءة استعمال الإجراءات والوسائل:

منح القانون للإدارة حرية اختيار ما تراه مناسباً من الوسائل لتحقيق الصالح العام أو الغاية التي يبتغيها المشرع، وتعد الإدارة قد انحرفت أو أساءت استعمال الإجراءات إذا لجأت إلى استعمال بعض الإجراءات بدلاً من الإجراءات التي حددها القانون بقصد الوصول إلى هدف معين تريد تحقيقه يصعب وصول الإدارة إليه إذا ما اتبعت الإدارة الإجراءات التي حددها القانون[111].

ويمكن القول: إن إساءة استعمال الإجراءات هي حالة تلجأ فيها الإدارة إلى استخدام وسائل غير الوسائل التي حددها القانون من حيث السهولة وقلة التعقيد لتحقيق هدف معين كان بالإمكان تحقيقه بالوسائل التي حددها القانون.

ختاماً، وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري السوري المتعلقة بإلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، يوجد العديد منها، وعلى سبيل المثال ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق في

---

[110] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 294.

[111] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 232.

قرارها رقم (2/330) في القضية رقم (2/2268) لعام 2014، والمصدّق بموجب قرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا: "إنه وفي هدي ما تقدم ذكره وبيانه، تغدو الحجج والأسانيد التي تذرعت بها الإدارة في إصدار قرارها المشكو منه غير قائمة على سند من الواقع أو القانون، ولا تجد مرتكناً يصلح سبباً قانونياً يسوَغ ما ذهبت إليه، وتغدو الجهة المدعى عليها بذلك قد انحرفت عن السلطة التي خولها إياها القانون، الأمر الذي يتعين معه أحقية الجهة المدعية في إلغاء القرار المشكو منه"[112].

وقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري بدمشق برقم (5/697) لعام 2019 أن: "تجدر الإشارة إلى أن تنظيم الفعاليات التجارية والمهن الحرفية وأماكن توضعها وتحديد المناطق التي يسمح فيها بممارسة بعض الحرف دون المناطق الأخرى إنما هو من صلب اختصاص الإدارة المدعى عليها ضمن النطاق الإداري الذي يخضع لسلطتها بلا معقب عليها ما دام تصرفها غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة"[113].

وكذلك رأي الجمعية العمومية في قسم الفتوى والتشريع رقم (108) لعام 2015 في القضية رقم (2044) لعام 2015 والذي جاء فيه: "لا يجوز استملاك عقار وقفي لغاية نفع عام محددة ومشروعة قانوناً ثم تغييرها إلى غاية إشادة مشاريع سكنية وفق أحكام قانون التنظيم العمراني ذي الرقم (60) لعام 1979 وتعديلاته"[114].

ولا أعتقد أن سلطة القاضي في رقابة عنصر الغاية هي رقابة سهلة، بل هي على العكس رقابة شاقة تحتاج منه عناية كبيرة وخبرة وافية لوزن أهمية القرار، ولا سيما إذا تلازمت المصلحة العامة مع أهداف متخصصة يجب أن يسعى متخذ القرار إلى تحقيقها، فهل يمكن للقاضي عندئذٍ الإلغاء الجزئي للقرار بحجة فساد

---

[112] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 211.

[113] حكم غير منشور.

[114] مجلس الدولة. (2016). **المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة.** المرجع السابق. ص: 17.

المصلحة والأهداف المتخصصة مع بقاء المصلحة العامة صحيحة.. ومن ثم أن يضع في الميزان هذه المصالح في مجملها واتخاذ الحكم المناسب في ضوء الآثار المترتبة على هذا الإلغاء؟

ثالثاً_ الإلغاء القضائي الجزئي بسبب عيب السبب:

على الرغم من أن الرقابة القضائية على عيب السبب قد احتلت مكانة كبيرة ومهمة في الوقت الحاضر إلا أنها قد نشأت في وقت متأخر من نشأة أوجه الإلغاء الأخرى، فقد نشأ عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بوصفه وجهاً من أوجه إلغاء القرار الإداري في مطلع القرن الحالي، إذ كان عيب السبب آخر العيوب اكتشافاً من قبل مجلس الدولة الفرنسي[115].

أما بالنسبة لنشأة عيب السبب في قضاء مجلس الدولة المصري فعلى الرغم من أن المشرع المصري لم يشر صراحة إلى عيب السبب، فإن القاضي الإداري المصري فرض رقابته على عيب السبب منذ نشأة القانون الأول المنشأ لمجلس الدولة رقم (112) لعام 1946 بالاستناد إلى نص المادة (3) منه التي جاءت بعبارة "..أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" والتي تكررت في قوانين مجلس الدولة التي صدرت بعد ذلك وبصورة متعاقبة على أساس أن القصد منها هو عيب السبب[116].

ويشير سبب القرار الإداري إلى الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق إصدار القرار وتدفع الإدارة ومن ثم إلى إصداره، والحالة القانونية هي الأسباب التي يحددها المشرع والتي يوجب عند توافرها اتخاذ القرارات الإدارية، ومن ثم تنعدم السلطة التقديرية للإدارة وتبقى سلطتها مقيدة وفق ما يوجبه القانون على سبيل الجزم،

---

[115] نظر، ماهر جبر. (د ت ن). **الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 372.

[116] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة.** المرجع السابق. ص: 254.

ومثال الأسباب القانونية قيام أحد العاملين المدنيين بتقديم طلب بإحالته إلى المعاش إذ إن ذلك يعد سبباً قانونياً لإصدار قرار إداري من الجهة المختصة بإنهاء الرابطة الوظيفية لهذا الموظف وإحالته إلى المعاش[117].

أما الحالة الواقعية فهي الأسباب المادية التي يؤدي وقوعها إلى وجوب اتخاذ القرارات الإدارية التي تخضع إلى سلطة الإدارة التقديرية بحسب ظروف وملابسات كل حالة، ومثالها حدوث اضطرابات وخلل في الأمن العام يعد حالة واقعية تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرارات الكفيلة بالحفاظ على الأمن والنظام العام[118].

ولكي يعد القرار الإداري مشروعاً يجب أن يقوم على سبب صحيح، ولكي يعد السبب صحيحاً يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

1- يجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار؛ لأن العبرة في تقدير مشروعية القرار هي بالوقت الذي صدر فيه، فإذا تحقق السبب الدافع لإصدار القرار الإداري، لكنه زال قبل إصدار القرار يكون مشوباً بعيب السبب، كأن يقوم الموظف بتقديم طلب استقالته ثم يعدل عنه أو يسحب طلبه قبل صدور القرار.

2- يجب أن يكون السبب مشروعاً، فإذا ما حدد المشرع أسباباً محددة لإصدار قرار ما فحتى يكون القرار مشروعاً في سببه يجب أن يصدر مستنداً إلى ذات السبب الذي نص عليه المشرع أو الأسباب التي ذكرها؛ أي يجب على مصدر القرار الإداري أن يحدد بدقة معنى ومدى القاعدة القانونية التي استند إليها في إصدار قراره الإداري، أما إذا لم يحدد المشرع أسباباً معينة يقوم عليها القرار الإداري، فإن السبب الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها حينئذٍ يجب أن يكون موافقاً للقانون بالمفهوم العام[119].

ويأخذ عيب السبب صوراً عدة بينها شيء من التداخل على النحو الآتي:

---

[117] الطماوي، سليمان محمد. (1955). **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 474.

[118] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**. المرجع السابق. ص: 256.

[119] القيسي، أعاد علي حمود. المرجع السابق. ص: 221.

آ- حالة انعدام السبب، وتتحقق هذه الصورة في حالة عدم تقديم جهة الإدارة لسبب لقرارها رغم مطالبة المشرع لها بذلك.

ب- عدم صحة السبب، ويتحقق ذلك إذا ذكرت جهة الإدارة سبباً لقرارها، ثم حاولت إثبات هذا السبب، ولكن جاء دفاعها وكلامها كلاماً مرسلاً، لا يؤيده دليل من الأوراق.

ج- عدم كفاية السبب، ويكون ذلك إذا ذكرت جهة الإدارة سبباً لقرارها وتبين من الأوراق صحة هذا السبب، ولكن لم يكن من شأن هذا السبب أن يؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها هذا القرار[120].

وهو ما أكد عليه قضاء مجلس الدولة السوري حين قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الإدارة جزئياً فيما يتعلق بالمدعي لعدم استناده إلى الأسباب التي تنهض به، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية بدمشق رقم (1/184) في القضية رقم (2/206) لعام 2015 المصدق بموجب قرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا: "إنه من المستقر فقهاً واجتهاداً أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب بعض قراراتها، بيد أن ذلك لا يمنحها حرية إصدار قرارات لا تستند إلى أسباب متوافقة مع الواقع والقانون تسوَغ إصدارها، بل إن القرار الذي يستند إلى أسباب مبنية على وقائع لم تثبت صحتها وإلى أسباب لا يسوغ قانوناً أن يستند إليها في إصدار ذلك القرار يكون مشوباً بعيب اللامشروعية"[121].

وخلاصة القول، إن القرار يجب أن يبنى على سبب صحيح وجائز قانوناً، ويمكن للقاضي أن يلغي القرار الإداري جزئياً إذا تعددت الأسباب ووجد بينها سبب صحيح يمكن أن نبني عليه الجزء الصحيح من القرار ونهدر الجزء غير الصحيح.

---

[120] فتح الباب، عليوة مصطفى. (1997). **القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم**. ط: 1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 163.

[121] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 491.

المبحث الثاني

شروط الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية

يتّضح مما سبق بيانه في المبحث الأول أن تطبيق الإلغاء القضائي الجزئي يتطلب توافر شروط خاصة ليتسنى للقاضي الإداري القضاء به، فالمخالفة القانونية لا تمسّ القرار الإداري المتنازع عليه إلا بصورة جزئية، وهذا ما يعبر عن السمة المحدودة للإلغاء الجزئي، ووفقاً لذلك، يتحدد مدى الإلغاء بمدى المخالفة القانونية التي شابت القرار الإداري، فالهدف الذي يسعى قاضي الإلغاء إلى بلوغه ليس إلغاء القرار الإداري كاملاً، بل تنقيته فقط من المخالفة القانونية التي شابته وتعقبها حيثما وجدت في هذا القرار.

وفي هذا الصدد يجب على قاضي الإلغاء قبل إلغاء المخالفة القانونية التي شابت القرار الإداري المتنازع عليه تحديد نطاقها بصورة دقيقة، ويرتبط هذا التحديد أساساً بطلبات الطاعن وبنيان القرار الإداري، سواءً من حيث نصوصه، أو الآثار المترتبة عنها والتي قد تكون أياً منها مخالفة للقانون، وقد يجب على القاضي البحث عن السمة القابلة للتجزئة أو غير القابلة للتجزئة للصلات التي تربط الجزء المخالف للقانون ببقية الأجزاء الأخرى للقرار الإداري المتنازع عليه، إذ تفسح قابلية القرار الإداري المطلوب إلغاءه للتجزئة المجال لإلغائه جزئياً، في حين توصد عدم القابلية للتجزئة هذا المجال.

وهكذا يتطلب إعمال فكرة الإلغاء الجزئي من قبل قاضي الإلغاء إثارة عدم مشروعية جزء من القرار الإداري المطلوب إلغاءه من قبل الطاعن من جهة، وقابلية هذا الجزء للانفصال عن باقي أجزاء القرار الإداري المتنازع عليه من جهة أخرى، وهذا ما سأتناوله وفق المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

منازعة الطاعن في مشروعية جزء من القرار الإداري

يكون القرار الإداري المتنازع عليه محلاً للإلغاء جزئياً متى كان مخالفاً للقانون في جزء منه فقط، إذ ينصب الإلغاء الجزئي على إحدى نصوص القرار أو آثاره غير المشروعة، مع بقاء باقي النصوص والآثار المشروعة للقرار الإداري والتي يريد الطاعن (المدعي) بقائها، فتحدد تلك المخالفة القانونية التي شابت القرار الإداري في جزء منه من خلال طلبات الطاعن في استدعاء الإلغاء المقدم من قبله.

وعلى الرغم من أن القاضي الإداري (من خلال إعماله للإلغاء الجزئي) يهدف أساساً إلى تخليص القرار الإداري المتنازع عليه من أوجه عدم المشروعية التي شابته في جزء منه، إلا أن هناك تحفظاً يفرض نفسه حيال هذا الهدف، هذا التحفظ يتمثل في أن القاضي عندما يطرح عليه طلبات هادفة إلى الإلغاء الجزئي للقرار، فإنه لا يتسنى له إلّا أن يقضي بصدد مدى مشروعية تلك النصوص أو الآثار المطلوب إلغاءها، ويجد هذا التحفظ مسوّغه في أنه لم يعترف للقاضي (كقاعدة عامة) بسلطة القضاء بما لم يطلبه الخصوم.

وتبعاً لما سبق، سأحاول التطرّق إلى مسألة إسهام الطاعن في إعمال فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه، ثم أتعرض إلى مجال الإلغاء الجزئي من خلال التطرق لعدم المشروعية التي قد تشوب القرار الإداري المتنازع عليه، سواءً أكانت في إحدى نصوصه أو في إحدى آثاره.

الفرع الأول

إسهام الطاعن في إعمال فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري

يسعى الطاعن إلى الحفاظ على القرار الإداري المتنازع عليه، إذ ينازع أمام قاضي الإلغاء في مشروعية جزء منه فقط طالباً منه إلغاءه بهدف تخليصه من أوجه اللامشروعية التي شابته، وفي هذا الصدد لا يجادل الطاعن في مشروعية ما يقدّر أنه أساس القرار الإداري وركيزته، إذ لا ينصب الإلغاء المطلوب منه على المقومات الأساسية لحياة القرار حسبما يبدو للطاعن، ومن ثم يتضح أن الطاعن يسهم أساساً في صياغة فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه عبر طلباته[122].

وفي هذا الشأن يتعين على قاضي الإلغاء فحص مشروعية الجزء المتنازع عليه من القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانبة القرار للقانون في هذا الجزء حكم بإلغائه جزئياً، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر مما طلب منه إعمالاً لمبدأ عدم جواز القضاء بغير ما يطلبه الخصوم، غير أن هذا المبدأ قد يحدّ من أثره اختلاف الرؤى بخصوص مفهوم الإلغاء الجزئي لدى كل من الطاعن والقاضي الإداري[123].

---

[122] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 19/18.

[123] الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص: 162.

أولاً_ صياغة فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري على ضوء طلبات الطاعن:

قد يكتفي الطاعن (المدعي) الذي يقوم برفع دعوى إلغاء القرار الإداري أمام القضاء الإداري، بقصر طلباته على جزء بذاته من هذا القرار بغية إلغاءه، فهو ينازع في مشروعية هذا الجزء دون أن ينازع على أي نحو في مشروعية الأجزاء الأخرى، والدليل على ذلك نطاق طلباته في استدعاء الدعوى[124].

وبغية تحديد دور الطاعن في صياغة فكرة الإلغاء الجزئي، فإنه يتعيّن الوقوف على تلك الفكرة من خلال وجهة نظره، وقد يسعف في هذا التحديد تحليل الطلبات الهادفة للإلغاء الجزئي للكشف عن الأساس الذي أعطاه إياه. ويقود هذا التحليل بصفة أساسية إلى فحص الطلبات المثارة في إطار الطعون القضائية في هذا الشأن، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى حكمين صادرين عن مجلس الدولة الفرنسي، حكمه الصادر عام 1922 في قضية السيدة "كاشي"، وحكمة الصادر عام 1936 في قضية السيد "كريمي"، كمثالين بالغي الدلالة بهذا الشأن.

وتعود وقائع الحكم الصادر في قضية السيدة "كاشي" في أن هذه الأخيرة قد صدر قرار إداري لصالحها أقرّت بموجبه الإدارة بحقها في التعويض عن فقد الريع، ولكن عن جانب فقط من أموالها، فكان للقرار الإداري هذا أثر محدود، وعلى إثر ذلك قدمت السيدة "كاشي" طعناً ضد هذا القرار الإداري، وانتهت في طعنها هذا إلى طلب إلغاء القرار الإداري إلغاءً جزئياً، ولم تنصرف طلباتها إلى محل القرار الإداري ذاته؛ لأنه كان في صالحها، بل انصرفت إلى آثار القرار الإداري، إذ تسعى الطاعنة في الواقع إلى زيادة التعويض دون إقحام الحق ذاته على صعيد الإلغاء وهو حق التعويض[125].

---

[124] الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص: 162.

[125] المسلماني، محمد أحمد إبراهيم. (2013). **تصحيح القرارات الإدارية المعيبة، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي.** ط: 1. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة. ص: 93/92.

أما بخصوص الحكم الصادر في قضية السيد "كريمي" فتعود وقائعه في أن هذا الأخير قد صدر قرار إداري لصالحه يتضمن إعادته إلى منصب عمله بدءاً من الأول من كانون الثاني عام 1933، مع حصوله على حق معاش التقاعد بدءاً من هذا التاريخ أيضاً؛ بمعنى أن إعادته لمنصب عمله كانت بدون أثر رجعي. وعلى إثر ذلك قدم السيد "كريمي" طعناً ضد هذا القرار الإداري، وانتهى في طعنه هذا إلى طلب إلغاء القرار الإداري إلغاءً جزئياً، ولم تنصرف طلباته إلى محل القرار الإداري نفسه؛ لأنه كان في صالحه، بل انصرفت طلباته إلى آثار القرار، إذ يسعى الطاعن في الواقع إلى رجعية في حق الراتب (الأجر) دون إقحام الحق ذاته على صعيد الإلغاء وهو حق المعاش[126].

وتفصح الحدود الواردة بطعن السيدة "كاشي"، وطعن السيد "كريمي"، بوضوح عن المفهوم المتوفر لدى الطاعنين عن الإلغاء الجزئي، فالإلغاء الجزئي من شأنه (من وجهة نظر الطاعنين) التوفيق بين إلغاء الجزء المطعون فيه وبين الإبقاء على أساس القرار الإداري، إذ إن هذا الإلغاء يتعين أن يتم في إطار الاحتفاظ بالقرار الإداري المتنازع عليه[127].

ثانياً_ سلطة القاضي اتجاه طلبات الطاعن الرامية للإلغاء الجزئي للقرار الإداري:

في نطاق دعوى الإلغاء، فإن القاضي الإداري عندما تطرح عليه الدعوى التي ترمي إلى الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه، فإن أول شيء يقوم به هو التثبّت من توافر شروط قبول دعوى الإلغاء، قبل أن يفحص موضوع المخالفة القانونية التي شابت جزء من القرار الإداري المتنازع عليه، ولا ينتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد أن يتأكد من توافر تلك الشروط، وفي حالة عدم توافرها قضى بعدم قبول الدعوى، أما في حالة توافر شروط قبول دعوى الإلغاء، فإنه يتعين على قاضي الإلغاء فحص الطلبات التي أثارها الطاعن والهادفة إلى

---

[126] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 20.

[127] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 20.

الإلغاء الجزئي للقرار الإداري محل الطعن، إذ يعنى القاضي الإداري بالبحث عما إذا كان القرار الإداري المطعون عليه قد خالف القاعدة القانونية التي يدعي الطاعن أنه خالفها، أم أنه لم يخالف تلك القاعدة. وتبعاً لذلك، فإن القاضي الإداري لا يستطيع سوى أن يقضي إما بإلغاء القرار الإداري المطروح عليه جزئياُ، وإما برفض الطعن، إذ ينبغي عليه ألا يحدد طلبات الطاعن من تلقاء نفسه، كما ليس له أن يتجاوز الطلبات المعروضة أمامه[128].

وقد استقر الاجتهاد الفرنسي أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يبطل جزئياً أحد القرارات الإدارية غير القابل للتجزئة؛ لأن ذلك يؤدي إلى تعديل القرار الإداري، ومن ثم ممارسة صلاحيات السلطة الإدارية المختصة بالموضوع، الأمر الذي لا يجوز له القيام به[129].

ومن الأمثلة التي تؤكد ضرورة التزام القاضي بحدود طلبات الطاعن ما أخذ به القضاء الإداري المصري، إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حيثيات حكمها الصادر بتاريخ 1968/3/2 بأنه: "...الأصل أن المدعي هو الذي يحدد نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء، ولا تملك المحكمة من تلقاء نفسها أن تتعداها، فإذا هي قضت بغير ما يطلبه الخصوم فإنها بذلك تكون قد جاوزت حدود سلطتها ويحق إلغاء ما قضت به..."[130].

وعلى هذا فإن تقييد سلطة القاضي بطلبات الطاعن أدى إلى تضييق مجال الإلغاء الجزئي، إذ إن المستقر عنه قضاءً بأنه يحظر على القاضي بأن يقضي بما يتجاوز طلبات الطاعن، وعلى خلاف ذلك، فإن حرية القاضي تكون أكبر عندما يطلب الطاعن إلغاء القرار الإداري كاملاً، ففي هذه الحالة إذا رأى القاضي الإداري أن القرار الإداري ليس معيباً بكامله، وأن الأجزاء أو الآثار المعيبة فيه قابلة للتجزئة عن بقية نصوص

---

[128] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 25.

[129] الخوري، يوسف سعدالله. (1998). **القانون الإداري العام، الجزء الثاني (القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة).** ط: 2. بلا دار أو عاصمة نشر. ص: 255.

[130] أشار إليه: سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 42.

القرار دون المساس بالقرار، فيمكن للقاضي الإداري إصدار حكم بالإلغاء الجزئي بناءً على رؤيته ودراسته للقرار المعروض أمامه.

الفرع الثاني

عدم مشروعية نصوص أو آثار بذاتها كمجال للإلغاء الجزئي للقرار الإداري

يحتوي القرار الإداري مثل كل عمل قانوني على مجموعة نصوص تولد آثار قانونية، فيمكن التمييز بين هذه النصوص وتلك الآثار التي لا تختلط ببعضها بعضاً، فآثار القرار لا تختلط مع فحواه[131].

وبخصوص الإلغاء الجزئي محل الدراسة، فتمثل تلك النصوص والآثار جانبان أساسيان يؤخذان في الحسبان دائماً، إذ قد يكون أياً من هذين الجانبين مصدراً للمخالفة القانونية، ويمكن أن يكون أياً منهما مشوباً بعدم المشروعية[132]، وقد تأتي بعض النصوص في القرار الإداري مخالفة للقانون في حين تأتي آثاره متفقة ومبدأ المشروعية، وتلك حالة نادرة الوقوع؛ لأنه إذا كان النص مصدر المخالفة القانونية، فإن آثاره غالباً ما تكون مخالفة أيضاً، أما إذا كانت النصوص صحيحة ومطابقة للقانون، فإن الآثار تأتي غالباً صحيحة ومطابقة للقانون أيضاً، غير أن بطلان الآثار لا يعني بالضرورة أن النصوص باطلة[133].

وهكذا تتجسد فكرة الإلغاء الجزئي في عدم مشروعية قرار إداري سواءً أكانت في أحد نصوصه أم في أحد آثاره، وسأحاول التعرض لكل صورة على حدة وفق ما يأتي:

---

[131] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 390.

[132] الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص: 173.

[133] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 390.

أولاً_ اقتصار المخالفة القانونية على إحدى نصوص القرار الإداري:

قد تكمن المخالفة القانونية في بنيان القرار الإداري وهيكله، حينما تكون إحدى نصوصه معيبة على نحو ملموس مادياً، وفي هذه الحالة يلغي القاضي الإداري هذا النص غير المشروع لإزالة المخالفة القانونية التي شابت القرار الإداري المتنازع عليه، ويتم ذلك عن طريق اجتزاء القرار الإداري في هذا الشق[134].

ومن تطبيقات القضاء الإداري بخصوص إلغائه لنصوص بذاتها من القرار الإداري المتنازع عليه، ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي من خلال تطبيقاته الآتية:

– القرار الصادر عن أحد المديرين والمتضمن في البند الرابع من المادة السابعة منه على أنه يتم تسديد المبالغ المتعلقة بعصائر العنب والخمور بوساطة صندوق الائتمان الزراعي بناحية "ريمس"، وقد عد مجلس الدولة الفرنسي بأن المدير حين اتخذ مثل هذا التدبير المتمثل في طريقة التسديد يكون قد تجاوز سلطاته، ومن ثم حكم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المتنازع عليه في هذا الشق فقط، والمتمثل في البند الرابع من المادة السابعة منه[135].

– المرسوم المتضمن في الفقرة (2) من المادة (32) منه، إناطة سلطة إصدار قرار يعنى بتحديد النظام الخاص بأجور الموسيقيين في المجموعات الباريسية للإذاعة والتلفزيون الفرنسي للمدير العام للإذاعة والتلفزيون الفرنسي، في حين أن المشرع قد جعل هذا الموضوع ضمن اختصاص الحكومة وحدها، وهو الأمر الذي دفع بالقاضي الإداري إلى إلغاء هذه الفقرة (2) من المادة (32)، السابق ذكرها[136].

---

[134] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 83.

[135] أشار إليه: سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 84.

[136] أشار إليه: الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص: 174.

– القرار الصادر عن مجلس الإدارة العامة لـ "H.L.M" لمدينة باريس الذي تضمن في المادة (4) منه قواعد للترقية، وقد انطوت تلك القواعد على مغايرة في المعاملة بين الشاغلين للوظيفة نفسها، وقد انتهى القاضي الإداري إلى عدم مشروعية تلك القواعد، ومن ثم قضى بإلغاء المادة (4) من قرار مجلس الإدارة المذكور[137].

ويلاحظ من خلال تطبيقات القضاء الإداري السالف بيانها، بأن الإلغاء قد اقتصر على نص فقط من نصوص القرار الإداري المتنازع عليه، ما أدى إلى بتره من القرار مع بقاء باقي النصوص الأخرى المشروعة للقرار صحيحة ومرتبة آثارها القانونية كافة، فارتبط مدى الإلغاء بنطاق المخالفة القانونية التي شابت نصوص القرار.

ثانياً_ اقتصار المخالفة القانونية على آثار القرار الإداري:

قد تقتصر المخالفة القانونية على مستوى آثار القرار الإداري، حينما يكون أثر أو آثار عدة من القرار الإداري المتنازع عليه مخالفة للقانون، ونصادف هذه الحالة عندما تكون نصوص القرار الإداري مشروعة بحسب جوهرها، في الوقت الذي تخلق الآثار الناجمة عن هذه النصوص المخالفة القانونية، ويتعين في هذه الحالة أن يدين الإلغاء الجزئي تلك المخالفة القانونية دون المساس بنص القرار الإداري المطعون فيه، بحيث يمارس القضاء الإداري الإلغاء الجزئي على صعيد تلك الآثار غير المشروعة وحدها[138].

واللافت للنظر أن القاضي الإداري عند استعماله لسلطته في الإلغاء الجزئي قصد تعقب الآثار غير المشروعة وتخليص القرار الإداري المتنازع عليه منها، فإنه عمد إما إلى إنقاص هذه الآثار بإلغاء رجعية القرار

---

[137] أشار إليه: سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 85.

[138] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 391.

غير الجائزة قانوناً وتقليص مداه من حيث الزمان[139]، أو قد يقوم بالتوسع فيها بمدّ هذه الآثار إلى آفاق لم ترد في القرار المتنازع عليه، وذلك بإلغاء هذا الأخير بالقدر الذي انطوى فيه على الحدّ من هذه الآثار[140].

ومن تطبيقات القضاء الإداري بخصوص إلغاءه لرجعية القرار الإداري المتنازع عليه، غير الجائزة قانوناً وتقليص مداه من حيث الزمان، ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي عند نظره في الطعن المقدم ضد قرار صادر عن أكثر من وزارة بتاريخ 1948/9/22 بشأن منح بدلات للمستخدمين، وقد نص القرار على أن يكون بدء سريانه بدءاً من 1948/9/1؛ أي بأثر رجعي، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بإلغاء هذا القرار فيما تضمنه من أثر رجعي بخصوص بدء سريانه[141].

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في أثناء نظره في الطعن المقدم ضد مرسوم نص في مادة منه على تحديد نظام جديد لرواتب الأساتذة العاملين في الخارج، وقد نصّت تلك المادة من المرسوم على أن إعمالها لهذا النظام في تاريخ سابق على بدء سريان المرسوم[142].

وكذلك على صعيد القضاء الإداري المصري، فقد جاء في حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بتاريخ 1950/1/17، الآتي: "بمراجعة قرار المجلس الصادر بفرض الرسم على محلج المدعي والمودع صورته بملف الدعوى، تبين أنه لم يعين تاريخ سريانه، غير أن الوزير عندما أصدر قراره المطعون فيه نص في مادته الثالثة على سريان مفعوله اعتباراً من 1946/5/1، مع أن هذا القرار لم يصدر إلا في

---

[139] الشاعر، رمزي طه. المرجع السابق. ص: 412.

[140] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 392/391.

[141] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 86/28.

[142] سلامة، وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 28.

1947/5/8، ومن حيث إن صدور القرار على هذا الوضع يعد مخالفاً للقانون، فيتعين إلغاؤه فيما نص عليه في مادته الثالثة من إسناد أثره في الماضي"[143].

أما عن تطبيقات القضاء الإداري بخصوص التوسع في مد آثار القرار المتنازع عليه إلى حدود لم ترد فيه، وذلك بإلغاء هذا الأخير بالقدر الذي انطوى فيه على الحد من هذه الآثار، ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في أثناء نظره في الطعن المقدم أمامه ضد قرار صادر عن مدير الشرطة بتاريخ 1948/5/1، يتضمن رفع عقوبة العزل المسلطة على الطاعن مع حرمانه من المعاش بدءاً من 1948/5/1؛ أي منذ تاريخ صدوره. ويلاحظ أن قرار مدير الشرطة لم يكن له أثر إلا بالنسبة للمستقبل، إذ أبقى على آثار العقوبة بالنسبة للماضي، وتبعاً لذلك قام القاضي الإداري على إثر الطعن في هذا القرار بإلغائه جزئياً فيما تضمنه من الإبقاء على هذه العقوبة بالنسبة للماضي[144].

وقد أدلت محكمة القضاء الإداري المصرية بدلوها في هذا الشأن من خلال حكمها الصادر بتاريخ 1955/2/22 والذي جاء في حيثياته بأنه "قرار الترقية وقد صدر سليماً في أساسه، وغاية الأمر أنه كان ينبغي قانوناً أن تكون ترقية المدعي بدءاً من تاريخ استكمال المدة القانونية اللازمة للترقية، فيتعين إلغاء القرار جزئياً في هذا الخصوص، وعد ترقية المدعي من التاريخ الذي اكتملت له فيه هذه المدة."[145].

يتّضح مما سبق أن أثر القرار الإداري المتنازع عليه ومداه هو المكون للمخالفة القانونية، ويدين الإلغاء الجزئي بالتالي هذه الآثار المخالفة للقانون، سواءً أكان بالحد من تلك الآثار من حيث الزمان متى تضمن القرار الإداري المتنازع عليه لرجعية غير جائزة قانوناً، أم بإلغاء القرار الإداري بالقدر الذي انطوى فيه على الحد من آثاره.

---

[143] سلامة، وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 86.
[144] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 86/28.
[145] سلامة، وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 86.

وإلى جانب إثارة مشروعية الجزء من القرار المطلوب إلغاءه من قبل الطاعن، يجب أن يكون هذا الجزء قابلاً للانفصال عن باقي أجزاء القرار، وهذا ما سأبينه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

قابلية فصل الجزء غير المشروع عن باقي عناصر القرار الإداري

لا يقضي القاضي الإداري بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه لمجرد أنه قد خالف القانون في جزء منه، بل يتعيّن أن يكون هذا الجزء غير المشروع قابلاً للانفصال عن باقي عناصر القرار الإداري؛ بمعنى أن يكون القرار قابلاً للتجزئة، وعلى العكس من ذلك، فإن عدم قابلية القرار الإداري للتجزئة لا تفسح المجال أمام القاضي الإداري لإمكانية الإلغاء الجزئي للقرار المتنازع عليه، ويظهر هذا الأثر كثيراً في القرارات الصادرة بالمخططات التنظيمية التي تكوّن أجزاء مترابطة ومتناسقة ويعتمد كل منها على الجزء الآخر.

وعلى ضوء أحكام القضاء الإداري التي قضت بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطعون فيه يتحدد المفهوم المتوفر لدى القاضي الإداري عن فكرة قابلية القرار الإداري المتنازع عليه للتجزئة، وفي هذا الصدد قد يجد القاضي الإداري صعوبة في تكييف هذه القابلية من عدمها في أثناء إعماله للإلغاء الجزئي للقرار الإداري محل الطعن بالإلغاء الجزئي.

ووفقاً لما سبق، سأتناول صور قابلية القرار الإداري للتجزئة في الفرع الأول، ثم أتطرق في الفرع الثاني لمسألة تكييف مدى قابلية القرار الإداري للتجزئة بواسطة قاضي الإلغاء.

الفرع الأول

صور قابلية القرار الإداري للتجزئة

تتحدد قابلية القرار الإداري للتجزئة أو عدم قابليته للتجزئة عادة بطبيعة الصلة التي تربط بين مختلف عناصره فيما بينها، هذه الصلة التي كشف عنها القضاء الإداري قد تكون صلة قانونية أو صلة واقعية، فعلى الرغم من أن القاضي الإداري لا يجري هذه التفرقة صراحةً؛ لأنه غير ملزم بالإفصاح عن الأسباب التي دفعته لعد القرار قابلاً أو غير قابلاً للتجزئة، إلا أنه ومن خلال تحليل أحكامه والوقوف على العبارات التي استخدمها في هذا الخصوص كفيلة بأن يستخلص منها وجود مثل هذه التفرقة[146]، إلّا أن هذا الكلام لم يعد صحيحاً، كما أشرنا آنفاً؛ لأنه بموجب تقنين العدالة الفرنسي أصبح القاضي ملزم بتسبيب القرارات (الأحكام) الصادرة منه وفق المادة (L 9)، وهذا ما سأتناوله في الفقرات الآتية:

أولاً_ القابلية القانونية لتجزئة القرار الإداري:

تتحقق القابلية القانونية لتجزئة القرار الإداري المتنازع عليه عندما تكون نصوص هذا القرار ليست في وضع يكشف عن وجود تأثيرات متبادلة فيما بينها، هذه التأثيرات يجب ألا يستهدفها مصدر القرار، مما يضفي على قابلية التجزئة في هذه الحالة طابعاً قانونياً، وهذا ما يتضح من خلال تطبيقات القضاء الإداري في هذا الشأن[147].

---

[146] مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص:170.

[147] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 64/63.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تفيد بوجود هذه الصورة من القابلية القانونية لتجزئة القرار الإداري المتنازع عليه، حكمه الصادر بتاريخ 1942/5/22، والذي تتلخص وقائعه في صدور قرار عن مجلس البلدية يتعلق بتنظيم مرفق مياه البلدية، نص من هذا القرار البلدي حظر استخدام الصنابير العائمة (الضاخة) في السكنات من قبل المشتركين بخدمة المياه، واشترط استخدام صنابير مركبة في مكانها، وقد كان هذا النص من القرار محلاً لطلب يهدف إلى إلغاءه، وعلى إثر ذلك استجاب القاضي الإداري لطلب الطاعن وألغى القرار المتنازع عليه جزئياً، مما يدلّ على أن النص المطلوب إلغاءه قابل للتجزئة عن باقي عناصر القرار المتنازع عليه، هذه القابلية للتجزئة قانونية، نظراً لعدم وجود تأثيرات متبادلة فيما بين هذا النص غير المشروع وباقي نصوص القرار الإداري المطعون فيه، الأمر الذي أضفى على قابلية التجزئة في هذه الحالة طابعاً قانونياً[148].

وعلى عكس القابلية القانونية لتجزئة القرار الإداري المتنازع عليه، قد يصادف القاضي الإداري أحياناً قراراً إدارياً غير قابل للتجزئة، إذ تكون عدم القابلية هذه قانونية أيضاً[149]، ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا الخصوص، ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1982/1/8، والذي تتلخص وقائعه في صدور قرار عن مدير ناحية "دوسيفر" بتاريخ 1977/10/4 تم بموجبه منح ترخيص لشركة "موسي" لاستغلال محجر صخور في العراء ببلدة "كليس"، وقد نصّت المادة الرابعة من هذا القرار على أنه يحق للشركة تهيئة طريق خاص على أرض محجر الصخور، وقد يحق لها تهيئة طريق خاص آخر يربط بين هذا المحجر الجديد ومحجر آخر قديم توجد به معدات التعامل مع الصخور، وهذا لكفالة مرور الآليات الضخمة من هذا الطريق، وعلى إثر ذلك اعترض السادة "نو" و "أودوبو" و "كرون" على استخدام هذا الطريق الأخير من قبل شركة "موسي" الرابط بين المحجر الجديد والمحجر القديم، وقاموا بالطعن بالإلغاء الجزئي ضد قرار مدير ناحية "دوسيفر" فيما تضمنته المادة الرابعة منه.

---

[148] سلامة، وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 64/21.

[149] سلامة، وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 62.

وقد اتضح لمجلس الدولة الفرنسي من الأوراق المودعة في الملف، خاصة من حكم محكمة الدرجة الثانية لناحية "بريسوير" الصادر بتاريخ 1981/1/19 الذي قضى برفض طلبات الطاعنين، أن الطريق محلّ الدعوى ليس طريقاً خاصاً، وقد ذهب إليه مدير ناحية "دوسيفر" في المادة الرابعة من قراره الصادر بتاريخ 1977/10/4، ولكنه طريق استثماري بمفهوم المادة (92) من التقنين القروي، خاص بالملاك المقيمين على ضفاف النهر، وأن الخطأ المرتكب من قبل المدير بشأن الطبيعة القانونية للطريق يؤدي إلى جعل النص المتضمن تهيئته واستغلاله بوساطة شركة "موسي" للربط بين المحجرين بهذه الكيفية مخالفاً للقانون.

غير أن القاضي الإداري امتنع عن إلغاء القرار الإداري المتنازع عليه إلغاءً جزئياً فيما تضمنته المادة الرابعة منه على الرغم من عدم مشروعية هذه الأخيرة، إذ عبر عن ضرورة إخضاع الترخيص الممنوح لأحكامها، وأن نص المادة الرابعة من القرار تشكل مع باقي نصوص القرار كلّاً غير قابل للتجزئة، وانتهى القاضي الإداري استناداً إلى الأسباب المتقدمة إلى عدم إمكانية تطبيق الإلغاء الجزئي لقرار الترخيص المتنازع عليه، إذ إن جعل الإلغاء مقصوراً على المادة الرابعة منه من شأنه بقاء باقي نصوص القرار الأخرى معطلة[150].

[150] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 53/52.

ثانياً_ القابلية الواقعية لتجزئة القرار الإداري:

إلى جانب القابلية القانونية لتجزئة القرار الإداري المتنازع عليه توجد كذلك قابلية واقعية للتجزئة، وتتحقق هذه الصورة عندما تكون الصلة بين عناصر القرار الإداري المختلفة لا تعبر فيما بينها عن إرادة هادفة إلى إحداث أثر قانوني معين[151].

ويمكن ملاحظة وجود قابلية واقعية لتجزئة القرار الإداري المتنازع عليه في حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1943/2/10، تتلخص وقائعه في صدور قرار محلي ينص على هدم وتدعيم مجموعة مباني مكونة من عقارين، أحدهما له واجهة على ساحة والآخر له واجهة على شارع، والعقارين مرتبطين بحائط بين حجرتين ويخدمهما سلم مشترك، وقابلية القرار للتجزئة مستمدة من استقلال كل مبنى عن الآخر واقعياً، فقابلية القرار للتجزئة قابلية واقعية؛ لأنها ارتكزت على حالة واقعية لاحظها القاضي الإداري[152].

وعلى عكس الإلغاء الجزئي للقرارات القابلة للتجزئة، فإن الإلغاء الجزئي في مخالفات التصاريح العمرانية وفق المادة (L 600-5) من قانون تخطيط المدن هو إلغاء جزئي مشروط على الرغم من أنه خيار بسيط يمكن أن يلجأ إليه القاضي الإداري، ولا سيّما عندما يكون هناك ارتباط بالتبعية الوظيفية لعناصر المشروع العمراني، مثال ذلك عندما لا يتضمن المشروع أماكن وقوف السيارات أو مكان لوضع حاويات القمامة، هنا قد يتعذر على القاضي الإداري النطق بالإلغاء الجزئي[153]، وتظهر الإحصائيات التي تقدمها قاعدة بيانات السلطة الإدارية أنه

---

[151] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 393.

[152] مصطفى عبدالعزيز. المرجع السابق. ص: 172.

[153] CE, Sect., 17 juillet 2009, Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, n° 301615.

وسطياً 20% من الإلغاءات التي تم النطق بها منذ حوالي عام 2012 هي إلغاءات مشروطة تنفيذاً للمادة (L 5-600) من قانون تخطيط المدن[154].

ووفقاً للسوابق القضائية التقليدية لمجلس الدولة الفرنسي بشأن تصاريح البناء، يجب ألّا يؤثر التعديل في تصريح البناء على التصميم العام للمشروع أو لموقع هذا المشروع[155].

وعلى النقيض من ذلك، قد يصادف القاضي عدم قابلية واقعية للتجزئة، ففي قضية تتلخص وقائعها في صدور قرار وزاري يقضي بالمعاقبة بغرامة قدرها نصف مليون فرنك بصورة إجمالية عن مخالفات مختلفة، ولذا يبدو من المستحيل على القاضي الإداري تحديد حصة الغرامة المتعلقة بكل مخالفة على حدة، لذا أشار القاضي إلى السمة غير القابلة للتجزئة لقرار العقوبة محل الطعن، دون أن يذكر صراحة الطابع الواقعي لعدم القابلية للتجزئة، إلا أن الأمر كان متصلاً بوضوح بعدم قابلية واقعية للتجزئة، حال عدم ترقب الوزير الذي وقع العقوبة أي آثار قانونية لها بمراعاة طابعها الإجمالي[156].

وخلافاً للالتزام المفروض على القاضي تطبيقاً لقواعد العدالة في الحالة التي يكون فيها القرار قابلاً للقسمة، فإن الإلغاء الجزئي المشروط عندما يستحيل عملياً وواقعياً تنفيذه أو القيام به يسوَغ استئناف قراره أمام المرجع القضائي الأعلى[157].

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري المتنازع عليه قد يكشف عن بنيان قابل للتجزئة، سواءً أكانت قابلية قانونية أم واقعية للتجزئة، وقد لا يكون كذلك عندما يكشف القرار عن بنيان غير قابل للتجزئة، وستتضح لنا فكرة

---

[154] THIELE (L.R.) modulation des annulations et l'atténuation de leurs effets dans le contentieux de l'urbanisme, P 6. :https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2015-1-page-45.htm&wt.src=pdf.

[155] CE, 1 / 6 SSR, 4 octobre 2013, M. Andrieu et Mme Perree, n° 358401. CE, 1 / 6 SSR, 15 octobre 2014, SCI des Fins / Commune d'Annecy, nos 359175 et 359182.

[156] أشار إليه: المسلماني، محمد أحمد إبراهيم. المرجع السابق. ص: 92.

[157] CE, 1 / 6 SSR, 15 octobre 2014, SCI des Fins / Commune d'Annecy, nos 359175 et 359182.

القابلية القانونية أو الواقعية لتجزئة القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء الجزئي بجلاء عند التعرض لمسألة تكييف مدى قابلية القرار الإداري للتجزئة بوساطة قاضي الإلغاء.

الفرع الثاني

تكييف القاضي لمدى قابلية القرار الإداري للتجزئة

لا يبدو من السهل تحديد مفهوم دقيق لفكرة قابلية القرار الإداري المتنازع عليه للتجزئة، نتيجة الغموض الذي يحيط بالفكرة، إلا أن هناك قرائن مختلفة تدعو للاعتقاد بأن القاضي الإداري يرد قابلية أو عدم قابلية القرار الإداري للتجزئة إلى أساس موضوعي أو إلى أساس شخصي[158]، ففحص الأحكام الصادرة في هذا الخصوص، ينبئ عن مدى مساهمة المقتضيات الموضوعية والشخصية في تحديد الفكرة، فالقاضي الإداري يأخذ في الحسبان مدى ارتباط نصوص القرار الإداري بعضها بالنسبة للبعض الآخر، إذ يشكّل ذلك عاملاً حاسماً في تكييف هذا القرار بأنه غير قابل للتجزئة أو قابل لها، إذ يمكن إجراء هذا التكييف عبر إدراك العناصر الموضوعية والشخصية للقرار الإداري المتنازع عليه[159].

أولاً_ استناد القاضي إلى أسس موضوعية لتكييف مدى قابلية القرار للتجزئة:

جرت المعادلة التقليدية التي طبقها القاضي الإداري لفترة طويلة، وتقوم هذه المعادلة على النحو الآتي:

عدم المشروعية = الإلغاء = زوال التصرف القانوني بأثر رجعي.

ولكن بسبب النتائج الشديدة القسوة لهذه المعادلة، بمرور الوقت، أصبحت تشكل إخلالاً بمبدأ اليقين القانوني، وقد أدت الزيادة الكبيرة في دعاوى الطعن بهذه التصرفات القانونية (سواء أكانت أحادية الجانب – لوائح وتراخيص ولا سيّما تراخيص تخطيط المدن)، أم كانت تعاقدية ولا سيّما عقود تفويض المرفق العام هي جوهر

---

[158] Vassilis Papadimitriou: op. cit. p: 39 et suivantes.

[159] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 66.

الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدول، كل هذا جعل من الضروري التخفيف من حدة المعادلة السابقة، وقد اعتمد الفقه الفرنسي على أربعة طرق لتحقيق هذه الغاية، أهمها الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية اعتماداً على قابلية تجزئة هذا القرار وإمكانية إلغاء الجزء المخالف لمبدأ المشروعية، شرط عدم تأثير ذلك في باقي الأجزاء الأخرى[160].

وقد تمت صياغة نظرية التصرف القانوني القابل للقسمة عام 1964 فيما يتعلق بتصاريح البناء[161]، على سبيل المثال لا يمكن فصل مجاري منزل قائم من الناحية المعمارية عن هذا المنزل، وتؤدي مخالفة قاعدة الارتفاع في المجاري عادةً إلى إلغاء رخصة البناء بالكامل، وينطبق الشيء نفسه على المسبح والحائط الاستنادي[162].

وبحسب رأي بعض الفقه الفرنسي، قد أدى الإلغاء الكلي دائماً إلى اختفاء التصرف القانوني ولا سيّما عندما يكون هذا الإلغاء بأثر رجعي (يكون التصرف الملغى كأن لم يكن)، إلا في حالات نادرة جداً عندما تكون العواقب مفرطة الشدة بشكل واضح لهذا الإلغاء[163].

وقد خضعت مسألة التقاضي بشأن قرارات تخطيط المدن إلى إصلاحات عديدة على مدار الثلاثين عاماً الماضية، بما في ذلك "الاتجاه العام لتأمين واستقرار تصاريح تخطيط المدن"، وبشكل ملموس، فإن هذا يترجم الرغبة بالحد، قدر الإمكان، من أحكام الإلغاء الكامل لهذه التصاريح، بما يسمح للقاضي الإداري بممارسة صلاحية النطق بالإلغاء الجزئي فقط للتصريح، والسماح بتسوية المخالفة الجزئية في أثناء فترة معينة[164]، في

---

[160] THIELE (L.R.) op.cit, P: 6.

[161] CE 19 juin 1964 ministre de la construction c/Consorts Michelin, n° 55966, Rec. p: 848.

[162] CE, 1 / 6 SSR, 15 mai 2013, SCCV Le Clos de Bonne Brise, n° 341235, inédit au recueil sur ce point.

[163] لم يتم تطبيق السوابق القضائية فيما يتعلق بالإلغاء الكامل في دعاوى تخطيط المدن، رغم الحكم ببطلان وثائق التنظيم. أنظر: THIELE (L.R.) op.cit, P 7.

[164] SOLER-COUTEAUX (P.), CARPENTIER(E.), Droit de l'urbanisme, Dalloz, coll. Hypercours, 2019, 7e éd., p: 625.

الواقع، أصبح بإمكان القاضي أن يختار ممارسة صلاحية الإلغاء الجزئي أو السماح بتسوية المخالفة، وفقاً لرأي مجلس الدولة الصادر في 2 أكتوبر/ تشرين الأول 2020، "لم يعد ممكناً أن يُطلب من القاضي وقف تنفيذ التصريح، فإذا تم استيفاء شروط المادة (L 600–5) من قانون تنظيم المدن للقاضي أن يقرر الإلغاء الجزئي إذا كان مقدم الاستدعاء قد أوضح في استدعائه أنه لا يرغب في الاستفادة من إجراء تسوية"، ومن ناحية أخرى، يمكن للقاضي ممارسة صلاحية الإلغاء الجزئي والسماح بتسوية المخالفة على التوالي تنفيذاً للمادة المذكورة[165].

في كلتا الحالتين، يتم تقليل مخاطر الإلغاء الكلي للتصريح "من خلال طرح إمكانية التسوية للجزء من التصريح الذي حدده القاضي على أنه معيب"، ومن ثم، يمكن للمستفيد من التصريح بعد ذلك أن يؤكد على الفور حقوقه الناشئة عن الجزء من التصريح غير المتأثر بالإلغاء والتسوية؛ سيكون قادراً، على سبيل المثال، على المضي قدماً في متابعة تنفيذ بنود التصريح[166].

ويمكن إجراء تكييف مدى قابلية القرار الإداري المتنازع عليه للتجزئة من خلال إدراك القاضي الإداري للعناصر الموضوعية للقرار الإداري المتنازع عليه، إذ يلاحظ من خلال أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن أن القاضي الإداري قد استعان بتلك العناصر حين واجهته مشكلة التكييف تلك[167].

وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1960/3/4، في قضية تتلخص وقائعها في صدور قرار عن وزير الدولة للعمل والضمان الاجتماعي الفرنسي بتاريخ 1956/11/13، والذي نص بمد العمل بالاتفاق الجماعي القومي للصناعات الكيمياوية المبرم عام 1952 مع توابعه وملاحقه كافة،

---

[165] CE, 17 mars 2021, n°436073, concl. V. Villette

[166] LESQUEN (X., de), conclusions sur CE, avis contentieux, 18 juin 2014, SCI Mounou, n°376113, BJDU n°4, 2014, p: 317.

[167] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 397.

وعلى إثر ذلك تم الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي بهدف إلغاءه جزئياً، وقد انصب الإلغاء المطلوب بالنسبة لهذا القرار على ما تضمنه من مد العمل بالملحق الخاص بالمهندسين[168].

وفي هذا الصدد أبدى مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الأستاذ "نيكولاي" بمناسبة تقريره المقدم للمجلس في هذه القضية، عدم إمكانية إعمال فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الوزاري المتنازع عليه نظراً لعدم قابليته للتجزئة، وقد استند مفوض الحكومة في ذلك إلى مقتضيات وعوامل موضوعية، معتبراً بأن عدم مشروعية مد العمل بالملحق الخاص بالمهندسين يؤدي إلى عدم مشروعية النصوص الأخرى للاتفاق الجماعي؛ لأن القضاء بعدم مشروعية مد هذا الملحق يترتب عنه إسقاط طائفة مهنية معينة وهي طائفة المهندسين، مما ينجر عنه فقدان الاتفاق لطابعه الجماعي، ووفقاً لذلك تستمد عدم القابلية للتجزئة أساسها من الآثار القانونية لعدم مشروعية ملحق المهندسين على طابع الاتفاق[169].

وقد ساير قاضي الإلغاء ما ذهب إليه مفوض المجلس في تقريره، حين قضى بعدم قبول الطعن بالإلغاء المطلوب بالنسبة لهذا القرار والمنصب على ما تضمنه هذا الأخير من مدّ العمل بالملحق الخاص بالمهندسين، واستند القاضي في هذا الشأن إلى أن مدّ ملحق المهندسين يشكل مخالفة قانونية، وأن هذه المخالفة تمسّ النصوص الأخرى من الاتفاق الجماعي الممتد، إذ إن تلك المخالفة ناشئة عن استحالة مدّ اتفاق جماعي لا ينصرف إلى سائر الطوائف المهنية[170].

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في حكمه الصادر بتاريخ 1959/1/28، في قضية تتلخص وقائعها في صدور مرسوم بتاريخ 1957/3/26 بشأن البدلات التي يمكن للأطباء الشاغلين لوظيفة بالمؤسسات العمومية الاستشفائية الاستفادة منها، وقد نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على أداء بدل للأطباء، في حين

---

[168] Vassilis Papadimitriou: op. cit. p: 39.

[169] محمود، رأفت دسوقي. المرجع السابق. ص: 397.

[170] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 55/54.

أوضحت المادة الثانية من المرسوم نفسه الكيفية التي تتكون بموجبها الموارد اللازمة لدفع تلك البدلات، وفي هذا الخصوص فرضت المادة الثانية على هيئات الضمان الاجتماعي الالتزام بواجب الدفع للخزانة طبقاً لإجراءات اعتمادات المساعدة.

وعلى إثر ذلك تم الطعن بالمرسوم أمام مجلس الدولة الفرنسي لمجاوزة السلطة، وتبعاً لذلك تأكد للقاضي الإداري عدم مشروعية المادة الثانية من المرسوم؛ نظراً لأن المشرع هو المخول الوحيد لفرض مثل هذا الالتزام على هيئات الضمان الاجتماعي، ومع ذلك فإن القاضي الإداري لم يقر ببساطة الإلغاء الجزئي للمرسوم محل الطعن، إذ إن جعل الإلغاء مقصوراً على المادة الثانية من المرسوم من شأنه بقاء المادة الأولى من المرسوم نفسه وحيدة ومعطلة، في الوقت الذي أرادت فيه الجهة مصدرة المرسوم تطبيقه حسب مقتضيات المادة الثانية، فإعمال المرسوم يستند بالدرجة الأولى على نص المادة الثانية منه، وإلغاء هذه الأخيرة من شأنه تجريد المرسوم من كل فعالية، وتبعاً لذلك تبين للقاضي الإداري وجود رابطة غير قابلة للتجزئة بين المادة الثانية من المرسوم المخالفة للقانون وبين المادة الأولى منه المتفقة مع القانون، إذ نصت المادة الثانية على طرق تمويل البدل التي تقررت بموجب المادة الأولى، وهكذا تكشف للقاضي عدم قابلية المرسوم للتجزئة، إذ يفقد هذا المرسوم توازنه في حال إلغاءه جزئياً، وحينئذ تبدو عدم القابلية للتجزئة مؤسسة على ضرورة احتفاظ المرسوم بقيمته العملية[171].

وبهذه الكيفية فقد أكد القاضي الإداري على عدم قابلية القرار الإداري المتنازع عليه للتجزئة، مستنداً في ذلك إلى معطيات مستمدة من القرار نفسه، ويسوغ القول هنا عن وجود عدم قابلية للتجزئة تجد أساسها في البنيان الموضوعي للقرار[172].

ولنتصور هذه الحالة أيضاً عندما يتم تقديم دفع فرعي من المدعي بعدم دستورية قانون استندت إليه الإدارة جزئياً لإصدار قرارها، ثم تقوم المحكمة الدستورية الناظرة في هذا الدفع الفرعي (بعد إحالة الأمر إليها)

---

[171] سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 52/51.

[172] Vassilis Papadimitriou: op. cit. p: 39/40.

بالنطق بعدم دستورية هذا القانون، هنا قد يعمد القاضي الإداري إلى إلغاء الجزء من القرار المستند إلى هذا القانون والإبقاء على الأجزاء الأخرى من القرار.

ثانياً_ استناد القاضي إلى أسس ذاتية لتكييف مدى قابلية القرار للتجزئة:

بالإضافة إلى مساهمة إدراك القاضي الإداري للأسس الموضوعية للقرار الإداري المتنازع عليه في سبيل تكييف مدى قابليته للتجزئة، يلاحظ أن العوامل الشخصية لمصدر القرار تفرض نفسها أيضاً على القاضي وهو بصدد تكييف مدى قابلية القرار الإداري المتنازع عليه للتجزئة[173].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1954/4/2، في قضية تتلخص وقائعها في صدور قرار عن وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء الفرنسي بتاريخ 1952/3/25، خاص بالآثار المترتبة على تخفيض عدد مراكز تحصيل رسوم الهاتف اللاسلكي على العاملين، وقد نصت المادة الأولى من القرار على نقل العاملين بالمراكز الملغاة إلى الأقسام الإدارية للإدارة الإقليمية، وقد نصت المادة الثانية من نفس القرار على أن عملية إجراء النقل مرهون بإلغاء المراكز آنفة الذكر؛ بمعنى عدم إجراء النقل إلى غاية إلغاء هذه المراكز. وعلى إثر ذلك تم الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي من طرف الآنستين "تيفنونت" و"سومون" بغية إلغاءه جزئياً، حيث انحصرت الطلبات الواردة في العريضة المقدمة من الطاعنتين في إلغاء المادة الثانية من هذا القرار[174].

وفي هذا الصدد عبر الأستاذ "لوران" مفوض الحكومة بمجلس الدولة في تقريره المقدم للمجلس بمناسبة هذه القضية، أن القرار الوزاري المطعون فيه يشكّل كلّاً غير قابل للتجزئة، ما يتعيّن معه القول بعدم إمكانية تطبيق فكرة الإلغاء الجزئي، وعدم قابلية القرار للتجزئة ناجمة أساساً من أن "الوزير ما كان بالتأكيد ليقرر نقل

---

[173] Vassilis Papadimitriou: op. cit. p: 40 et suivantes.

[174] أشار إليه: سلامة، وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 69.

العاملين، ما لم يكن عازماً بالوقت ذاته إرجاء تنفيذ هذه التنقلات"، فعدم القابلية القانونية للتجزئة تستند هنا إلى أساس نفسي عن طريق البحث عن نية متخذ القرار، وهو الأمر الذي يجدر معه الإحاطة التامة بملف الدعوى لإثبات هذه النية[175].

وقد أكد قاضي الإلغاء (مسايراً في ذلك ما ذهب إليه مفوّض المجلس في تقريره) أن أحكام المادة الثانية من القرار الوزاري المطعون فيه تشكّل جزءاً لا يتجزأ من القرار الوزاري المتنازع عليه، ومن ثم فالقرار غير قابل للتجزئة، وقد عد مجلس الدولة بأن عدم القابلية للتجزئة هذه مرتبطة بعامل شخصي، إذ وضع في حسبانه القصد المستهدف من طرف الوزير مصدر القرار، فالوزير ما كان ليقرر نقل العاملين فيما لو كان هذا النقل فورياً، ولما كان تنفيذ نقل العاملين بحسب المادة الثانية من القرار، وهي محل طلب الإلغاء يرتد إلى أجل غير مسمى (أي إلى غاية إلغاء مراكز تحصيل رسوم الهاتف اللاسلكي)، فإن الإلغاء الجزئي في الواقع من شأنه جعل نقل العاملين حالاً، وهو ما يتعارض مع قصد مصدر القرار، إذ من شأنه تعديل القرار الوزاري، وهو ما لا يستطيع القاضي الإداري أن يقضي به[176].

ويتضح من خلال الأحكام السالف بيانها، أن تكييف قرار إداري ما بوساطة قاضي الإلغاء بأنه قابل للتجزئة أو غير قابل للتجزئة، إنما يتم انطلاقاً من معطيات موضوعية أو شخصية تستخلص من القرار الإداري المتنازع، غير أن وجود مثل تلك المعطيات في قرار ما لا يجعلنا نسارع في الحكم مسبقاً بوجود معيار يتحدد على أساسه عدم القابلية للتجزئة أو القابلية للتجزئة، فالمعطيات ذاتها ليست سوى أدوات للقياس، فهي تتيح تحديد قوة الروابط القانونية أو الواقعية التي تجمع بين النصوص المختلفة لقرار ما[177].

---

[175] وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 67.

[176] وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 54.

[177] وهيب عياد. المرجع نفسه. ص: 70.

ويقضي القاضي فيما يبدو، حال قياس قوة الروابط آنفة الذكر، بشأن تكييف الصلة بأنها قابلة أو غير قابلة للتجزئة، هذا التكييف الذي يعبر عن مدى قوة هذه الصلة، إذ لا يتسنى للقاضي إجراء التكييف إلا وفقاً لمعيار يتمثل في حد معين تنتهي فيما وراءه القابلية للتجزئة وتبدأ عدم القابلية للتجزئة، ولم يفصح القاضي الإداري صراحة عن هذا المعيار الذي يستند إليه في هذا الصدد، مما أتاح الغموض في تحديده وجعل للقاضي سلطة كبيرة في تقديره واستخدامه[178].

وبعد أن تحدثت عن نشأة الإلغاء الجزئي وتعريف الإلغاء الجزئي القضائي للقرارات الإدارية وكذلك أسباب وشروط الإلغاء هذا الإلغاء في الفصل الأول، انتقل للبحث في دور القاضي في الحكم بالإلغاء الجزئي والإطار العملي لتنفيذه في الفصل الثاني.

---

[178] وهيب عياد. المرجع السابق. ص: 71.

الفصل الثاني

دور القاضي في الحكم بالإلغاء الجزئي والإطار العملي لتنفيذه

تمهيد وتقسيم:

اقتصرت سلطة قاضي الإلغاء ولحقبة طويلة من الزمن في الدعوى المرفوعة أمامه على إلغاء القرار الإداري إذا تبين له عدم مشروعية هذا القرار، فهو لا يملك أن يحدد للإدارة الخطوات والتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء فلا يحل محلها بعد إلغاء القرار فيصدر بنفسه القرار الصحيح، ولا أن يعدل القرار المعيب أو يستبدل به قراراً جديداً، وليس له أن يصدر أمراً للإدارة للقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، إذ لا يملك القاضي الإداري السلطة في فرض غرامات مالية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه، إلا أن القضاء الإداري لم يقف مكتوف اليدين أمام هذا الحظر المفروض عليه إذ أنه حاول توسيع سلطاته إزاء الإدارة بصورة تدريجية. مستفيداً من النصوص القانونية الجديدة ولا سيّما في فرنسا التي أعطته صلاحيات جديدة وواسعة في هذا الشأن سوف سيتم عرضها في هذا الفصل في المكان المناسب لها.

وتعد مرحلة تنفيذ الحكم القضائي الإداري المرحلة الثانية بعد صدوره؛ لأن تنفيذه يعد تجسيداً للعمل القضائي على أرض الواقع، إذ إن الفائدة الحقيقية من وراء اللجوء إلى القضاء ورفع الدعوى القضائية، وصدور أحكام بشأنها تتوقف في النهاية على الآثار القانونية الناتجة عن الحكم، ومدى تجسيدها على الصعيد العملي. وعليه يجب على الإدارة التقيّد بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها إذا كان معيباً، وإلا فإن تقاعسها عن أداء هذا الواجب يثير مسؤولية تقصيرية بحقها؛ إذ إن امتناع الإدارة عن تنفيذ هذه الأحكام القضائية الصادرة ضدها لا يجسّد مجرد الضرر الذي يرتبه هذا الامتناع في حق الطرف المحكوم له الذي يكون في مواجهة الإدارة، بل يعد مساساً بهيبة القضاء الإداري.

ومن هدي ذلك، سأتناول دراسة كل من سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي وآثار حكم هذا الإلغاء وكذلك تنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء القضائي الجزئي على التوالي في المبحثين الآتيين.

المبحث الأول

سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي وآثار حكم هذا الإلغاء

القاعدة العامة أن الجهة الإدارية مصدرة القرار صاحبة الاختصاص في مراقبة مدى مشروعية القرار الصادر عنها، وإلغاء الجزء المعيب منه، وطبقاً لمبدأ التوازن أو تقابل الاختصاص[179]، ويقصد بمبدأ تقابل الاختصاص هو أن السلطة المختصة بإصدار القرار هي المختصة أيضاً بتعديله أو إلغاءه[180]، فإذا حدد المشرع جهة إدارية معينة بإصدار قرار إداري معين دون أن يبين الجهة المختصة بإلغائه أو تعديله فإن هذا الاختصاص ينعقد للجهة نفسها التي أصدرته[181]، ولكن يمكن أن تتغير السلطة التي أصدرت القرار الإداري محل الإلغاء الجزئي أو تمتنع عن ممارسة سلطتها في الإلغاء عند إثارة نزاع قضائي حول هذا القرار أمام مرجع قضائي مختص هنا قد تنتقل سلطة الإلغاء الجزئي إلى قاضي الإلغاء.

يستتبع مبدأ الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية بالضرورة الفصل بين وظيفة القاضي الإداري ووظيفة الرئيس الإداري، وهذا الفصل يقوم على عنصرين أساسيين هما استقلال القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، واستقلال الإدارة في مواجهة القضاء الإداري، وتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، يقابله ما تتمتع به الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري من حجية الشيء المقضي به، وهذا يحقق نوعاً من التوازن في العلاقة بين القضاء والإدارة.

---

[179] غيدان، إسماعيل، وعبد، رغيد عايد. (2021). أحكام الإلغاء الجزئي للقرار الإداري. **مجلة المحقق للعلوم القانونية.** عدد: 1. ص: 58. بابل: العراق. جامعة بابل.

[180] LOMBARD (M.): (2001),**Droit administrative, 4'ed, Dalloz,** p: 188.

[181] بدير، علي محمد، والسلامي، مهدي ياسين، والبرزنجي، عصام. (2011). **مبادئ وأحكام القانون الإداري.** القاهرة: مصر. العاتك لصناعة الكتاب. ص: 419.

وأعتقد أنه لا تتعارض استقلالية الوظيفة الإدارية عن الوظيفة القضائية مع حق القاضي في النطق بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري، وهذه السلطة سلطة أصلية في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة صوناً لحقوق الأفراد وحرياتهم.

وفي هذا المبحث سيتم تناول سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي في مطلبٍ أول، ثم استعراض آثار حكم الإلغاء الجزئي على كلا الخصمين في مطلبٍ ثانٍ.

المطلب الأول

سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي

استقلال الإدارة في مواجهة القضاء الإداري، كان الحدّ الذي كبح جماح القاضي الإداري وحال دون تجاوزه لسلطته من حيث عدم قدرته على التدخل في عمل الإدارة إلا بناءً على منازعة قضائية، وعدم قدرته على توجيه أوامر للإدارة أو إكراهها على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، أو الحلول محلها فيما تقوم به من أعمال؛ لأن قيامه بأي عمل من هذه الأعمال يكون حينها قد اعتدى على استقلال الإدارة ونصّب نفسه رئيساً للرئيس الإداري أو جعل القضاء هيئة عليا.

ولكن هذه المسلمات بدأ ضوئها يخفت مع تعقد نشاط الإدارة وكثرة اعتداءها على حقوق الأفراد من جهة، والتطورات الحاصلة في أساليب الرقابة القضائية وأدواتها من جهة أخرى، وبالتالي عندما تتغير الظروف القانونية قد تتأثر مشروعية القرار الإداري (أو مشروعية جزء منه) فإذا تقاعست الإدارة في أداء مهماتها في إلغاء أو تعديل هذا الجزء، فإن القاضي الإداري يتدخل بناءً على مطالبات الأفراد المتضررين من تصرف الإدارة[182].

إن سلطة توجيه الأوامر إلى الإدارة أو إمكانية الحلول محلها لا يقتصر على الإلغاء الكلي للقرار الإداري، بل قد نشاهد هذه السلطة في حالة الإلغاء الجزئي للقرار عندما تتوافر شروطه التي تحدثنا عنها آنفاً.

---

[182] مجيد، أحمد قيس. (2021). **أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري**. رسالة ماجستير. كلية القانون . جامعة كربلاء. كربلاء. العراق. ص: 27.

وفي هذا المطلب سيتم استعراض سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي عبر توجيه أوامر للإدارة والتطورات التشريعية والقضائية والفقهية في هذا الشأن في فرعٍ أول، ثم أتناول قدرة القاضي في الحلول محل الإدارة فيما هو متروك لها وداخل في اختصاصها ومهامها في فرعٍ ثانٍ.

الفرع الأول

إمكانية توجيه أوامر للإدارة

لإعطاء صورة واضحة المعالم عن إمكانية توجيه أوامر للإدارة لا بد من التطرق إلى تعريف الأوامر القضائية وبيان صورها، ثم أتناول موقف القضاء الإداري من إمكانية توجيه أوامر للإدارة.

أولاً_ تعريف الأمر القضائي وصوره:

لبيان مفهوم الأمر الموجه إلى الإدارة من قبل القاضي الإداري لا بد من تحديد المقصود بالأمر القضائي وبيان أهم صوره، وفق الآتي:

1- تعريف الأمر القضائي:

يقصد بالأمر القضائي ما يوجهه القاضي الإداري من تعليمات للإدارة، أو الأحكام التي تنطوي على إلزام الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، وبذلك يختلف الأمر عن مجرد تحديد الالتزامات التي يرتبها حكم الإلغاء على عاتق الإدارة، وقد تختلف الأوامر في مدلولها عن مجرد تقرير أحقية المحكوم له في مركز قانوني معين، فكل هذا لا يعد أوامر قضائية موجهة إلى الإدارة؛ لأنه لا يتضمن أمراً صريحاً وصارماً يلزم الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، وإنما مجرد تطبيق حكم القانون على النزاع المعروض أمام القاضي الإداري وتقرير أحقية المحكوم له بالحقوق أو بالمركز القانوني[183].

---

[183] جبره، عبدالمنعم عبدالعظيم. (1971). **آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 296.

وقد تطرق جانب من الفقه الفرنسي إلى الأوامر القضائية وربط بينها وبين مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية كالفقيه (Guettier) في مقالة (الإدارة وتنفيذ الأحكام القضائية) والفقيه (Ghevailler) في مقالة (حظر الأوامر الصادرة من جانب القاضي الإداري)، ولا بد من الإشارة إلى أن الربط بين الأوامر الصادرة من جانب القاضي الإداري ومشكلة تنفيذ الأحكام القضائية أدى أيضاً إلى ربط الأمر الصادر من القاضي الإداري بالجزاء الذي يجب أن يقترن معه في حالة عدم تنفيذ الحكم، والمتمثل في الغرامة التهديدية بوصفها وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر من القاضي الإداري[184].

وقد تطرّق الفقه العربي إلى الأوامر الصادرة من جانب القاضي الإداري والموجهة إلى الإدارة، إلا أنه انقسم إلى جانبين من حيث الربط بين الأمر وبين مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية:

فالجانب الأول يرى أن الأمر وتنفيذ الأحكام القضائية مسألتين غير متلازمتين، وإنما تتباعدان من حيث جهة ووقت ظهورها إلى حيّز الوجود القانوني، فمسألة تنفيذ الحكم القضائي هي مسألة تتعلق بالإدارة التي صدر الحكم في مواجهتها، أما الأمر فهي مسألة تتعلق بالقاضي الإداري؛ أي إن مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية لاحقة لصدور الأمر القضائي، ولا تثور إلا بعد صدور الحكم بشكل كامل وتبليغه للإدارة[185].

أما الجانب الثاني، فهو يرى أن الأمر الصادر من القاضي الإداري ومشكلة تنفيذ الأحكام القضائية هما مسألتان متلازمتان، وبعبارة أخرى الأمر شقّ في الحكم القضائي؛ أي إن من يتأمل في الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري يجد أنها لا تتعدى أن تكون أوامر موجهة إلى الإدارة للقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، كالحكم الصادر بالتعويض، إنما هو أمر موجه إلى الإدارة بدفع تعويض لصاحب الشأن، والحكم الصادر بإلغاء قرار ما معيب هو أمر بإصدار قرار آخر محله صحيح خالٍ من العيوب التي أدت إلى إلغاءه وهكذا،

---

[184] GUETTIER, ch. (1999). **L'administration et l'exécution des dictions de Justice**, A.J.D.A. p: 66.

[185] نوح، مهند مختار. (2005). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري، دراسة مقارنة.** ط: 1. دمشق: سورية. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 870 وما بعدها.

الأمر الذي أدى إلى القول إن مهمة القاضي الإداري غير مقتصرة على بيان حكم القانون، وإنما يتجاوزه إلى الأمر بما يجب على الإدارة تنفيذه[186].

ويؤيد الباحث الجانب الثاني لكون أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة كانت الأساس والمسوّغ لظهور سلطة الأمر إلى حيز الوجود فما الفائدة المرجوة من الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري إذا لم تجبر الإدارة على تنفيذ هذه الأحكام فتكون حينذاك حبراً على ورق.

2- صور الأمر القضائي:

قبل الحديث عن صور الأمر القضائي، تجدر الإشارة إلى أن الأمر القضائي لا يشير إلى المسائل الشكلية التي تتعلق بسير الدعوى واجراءاتها، وإنما نقصد بها الأوامر الداخلة في موضوع النزاع المعروض على القاضي الإداري، وتتخذ الأوامر الصادرة من القاضي الإداري والموجهة إلى الإدارة صورتان هما:

- **الأوامر الصريحة:** ويقصد بالأوامر الصريحة في هذا الصدد الأوامر التي تتضمن إلزام الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، كالأمر الصادر من القاضي الإداري بإعادة الموظف المفصول إلى عمله، فسوء نية الإدارة ومماطلتها وتأخرها في تنفيذ أحكام القضاء قاد بالمتقاضين إلى الرجوع للقضاء لحمل الإدارة على تنفيذ أحكامه التي أصدرها، وهناك طائفة كبيرة من أحكام القضاء الإداري الرافضة لهذه الطلبات تأسيساً على عدم اختصاص القضاء الإداري في شؤون الإدارة لحملها على اتخاذ إجراءات معينة وقدر القضاء الإداري أيضاً أن إلغاء القرارات الإدارية السلبية لا يؤدي إلى الترخيص، إذ لو رفضت الإدارة إعطاء رخصة بناء مسكن وسكتت الإدارة ولم تجب الطالب صراحة إلى طلبه، فإذا استصدر الطالب قراراً بإلغاء قرار الرفض فإن هذا الحكم لا يمكن عده بمثابة قرار بالترخيص؛ لأن قرار

---

[186] يونس، محمد باهي. (2001). **الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة.** الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة . ص: 20.

الترخيص أو عدم الترخيص يدخل في سلطان الإدارة التي تملك إحداث الأثر القانوني، أما الحكم الصادر بإلغاء قرار الرفض فما هو إلا تقرير لحكم القانون[187].

- **الأوامر الضمنية:** من المعلوم أن هناك وسائل عدة قد يستعين بها القاضي الإداري لحمل الإدارة على تنفيذ ما يصدره من أحكام وقد لا تمثل هذه الوسائل أوامر مباشرة موجهة من القاضي الإداري إلى الإدارة وإنما يمكن عدها أوامر ضمنية أو أوامر مقنعة للإدارة.

ثانياً_ موقف القضاء الإداري من إمكانية توجيه أوامر للإدارة:

استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية لفترة طويلة من الزمن على أنه ليس للقاضي الإداري إصدار الأوامر للإدارة.

ففي فرنسا صدرت عقب الثورة الفرنسية عام (1789) جملة من النصوص القانونية التي أرست مبدأ الفصل بين السلطات. وقد تمخض عن هذه القاعدة فكرة عدم اختصاص القاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة سواءً أكان تعلق الأمر بإلزامها بالقيام بعمل أم الامتناع عنه، ونشير هنا إلى أن المقصود بالأمر يختلف من حيث تحديد مضمون الالتزام الذي يرتبه حكم الإلغاء الذي يصدره القاضي الإداري ضد الإدارة من جهة، ومن حيث التسليم بأحقية المستفيد من الحكم في أخذ مركز قانوني ما، لهذا يمنع ويحظر القضاء الفرنسي على المحاكم التدخل في أعمال الإدارة، وحجته في ذلك الفصل بين سلطة القاضي الإداري وسلطة الإدارة، وهذا بعدما كان يؤمن لمدة زمنية طويلة بفكرة تولي الإدارة أمورها بنفسها منفصلاً عن ما يحكم به القاضي الإداري، وهذا ما قضى به عندما رفض توجيه أوامر للإدارة للقيام بالأشغال العامة، ورفض إصدار لائحة إدارية خول المشرع سلطة إصدارها للإدارة بعدم حلول القاضي محل الإدارة، وقد أقر بعدم اختصاصه بمنح ترخيص لإحدى الوحدات الإدارية المحلية لترميم سور يحيط بملكية خاصة ويجاور طريق عام دون موافقة المالك وذلك رغم احتمالية

---

[187] بسيوني، حسن السيد. (1981). **دور القضاء في المنازعات الإدارية.** القاهرة: مصر. عالم الكتب. ص: 325.

انهيار السور وعرقلة حركة المرور، وأنه لا يختص بتوجيه أمر لإحدى المؤسسات التعليمية التابعة للدولة من أجل قبول شخص للالتحاق بها[188].

وتطبيقاً لذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه مبدأ الحظر استناداً إلى القاعدة المنوه عنها والتي تمنع القاضي من توجيه أوامر لجهة الإدارة، ومن ذلك حكمه الصادر عام 1933 والذي قضى فيه بأن: "القاضي لا يملك أن يتدخل في إدارة المرافق العامة بأن يوجه إليها في حالة العجز أو الامتناع عقوبات مالية ممثلة في صورة أوامر، سواءً إليها أم إلى المتعاقدين معها وذلك بالنظر إلى ما تتطلبه ضرورة تسيير تلك المرافق بانتظام وإطراد، وحتى لا يهدد استقلالها"[189].

وعلى الرغم من أن حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة من جانب القاضي الإداري قد تبلور واستقر في فرنسا لفترة طويلة بوصفه أحد المبادئ القانونية الكبرى، إلا أنه مع بداية الربع الأخير من القرن العشرين بدأت أصوات تتعالى على منابر الفقه الفرنسي بضرورة إلغاء المنهج الذي يقوم على إنكار سلطة الأمر للقاضي الإداري، ذلك المبدأ الموروث من القرن التاسع عشر[190].

ومما دفع المشرع الفرنسي لإحداث انقلاب مهم في المفاهيم حين أعطى للقاضي الإداري سلطات جديدة بموجب قانون 1995/2/8، فأباح للقاضي سلطة الأمر في حالتين:

الأولى: تتعلق بإعطاء الصلاحية للقاضي بأن يدرج في حكمه أمراً يتضمن إلزام الإدارة بالقيام بإجراء تنفيذي محدد، ولكنه يجب أن يكون متفرعاً بالضرورة عن مقتضى الحكم القضائي.

---

[188] MARTINE, L. (2001). **Droit administratif**, 04 éditions, Dalloz, Paris. p: 332.

[189] عمر، حمدي علي. (2003). **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 23/22.

[190] DEBBASCH, R. (1996). **Le juge administratif et L'injonction**, La fin d'un tabou, J.C.P, Ed. G, 3924. p: 165.

والثانية: توجيه الأمر إلى الإدارة في سبيل اتخاذ قرار جديد بعد إجراء تحقيق جديد، وضمن إطار زمني محدد[191].

حيث شكل هذا القانون نقلة نوعية مميزة للمشرع الفرنسي، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية بباريس في حكمها الصادر بتاريخ 1995/11/10 برفض تنفيذ حكمها الصادر بإلغاء قرار مدير بوليس باريس برفض منح مستند إقامة للسيد (G.V)؛ وذلك لأنه قدم من زوجها وأبنها، اللذين لم يكونا طرفاً في الدعوى التي أقامتها بإلغاء هذا القرار، وقد أفصحت المحكمة صراحة بضرورة تقديم الطلب ممن كان طرفاً في النزاع الذي صدر فيه الحكم المراد تنفيذه[192]، هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، فقد منح هذا النص للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية وبالإضافة إلى سلطة توجيه الأوامر للإدارة لتنفيذ ما يصدر عنها من أحكام السلطة في الحكم بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، وكذلك لضمان تنفيذ الأوامر التنفيذية الصادرة عنها لتنفيذ هذه الأحكام[193].

وتتالت الأحكام الصادرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي التي أعطى فيها القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر محددة إلى الإدارة، نذكر مثلاً: الحكم الصادر من مجلس الدولة بتاريخ 2021/8/4، تعود القضية التي صدر فيها هذا الحكم إلى تاريخ 2017/7/12، إذ قام مجلس الدولة بتوجيه أمر للحكومة لتنفيذ خطط للحد من تركيزات ثاني أوكسيد النتروجين والجسيمات الدقيقة في ثلاث عشر منطقة في فرنسا وفقاً لمتطلبات التوجيه الأوربي بشأن الانبعاثات الغازية، ولكون الحكومة لم تتخذ بعد جميع الإجراءات المطلوبة في ثماني مناطق، قام المجلس بفرض غرامة قدرها عشرة ملايين يورو عن كل ستة أشهر تأخير، وفي 2020/1/25 تلقى مجلس الدولة طلباً مستعجلاً من وزارة حماية البيئة حول التدابير المتخذة لتنفيذ التوجيه الأوربي، إذ أرسلت نسخة من

---

[191] نوح، مهند مختار. (2004). القاضي الإداري والأمر القضائي. **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.** مج: 20.عدد: 2. ص: 216 وما بعدها. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

[192] أشار إليه: عمر، حمدي علي. المرجع السابق. ص: 149.

[193] يونس، محمد باهي. المرجع السابق. ص: 47/46.

الاستدعاء إلى جمعيات حماية البيئة، وقام مجلس الدولة بتحليل جميع المعلومات المقدمة من الوزارة وإرسال القضية إلى قسم التقاضي، وكان السؤال هل اتخذت الحكومة التدابير اللازمة أم لا في المناطق الثمانية لتقليل تركيزات ثاني أوكسيد النتروجين والجسيمات الدقيقة (والمحكمة من المنتظر أن تصدر حكمها في الصيف المقبل من عام 2023 على أساس ما تضمنه طلب المجلس من الحكومة لتقديم تبريراتها ولا سيّما أن عدم اتخاذ أي إجراء من الحكومة سيعطي لمجلس الدولة الحق بفرض الغرامة المذكورة)[194].

وفي قضية أخرى طلب مجلس الدولة من الحكومة في 2020/11/19 تقديم تبريرات حول مسار خفض غازات الاحتباس الحراري واتخاذ التدابير الإضافية التي تحقق ذلك، وتم إبلاغ هذا الطلب إلى الجمعيات المعنية بهذا الشأن، أيضاً من المنتظر أن تعقد المحكمة جلساتها في الصيف المقبل بحضور السلطات المحلية والجمعيات المعنية بالإضافة إلى ممثلي الحكومة[195].

وفي قضية أخرى سميت "قضية القرن" صدر عن المحكمة الإدارية في باريس حكماً مؤرخاً في 2020/2/3 تعترف فيه بوجود ضرر بيئي مرتبط بتغير المناخ، وترى فيه أن الإخفاق الجزئي للدولة الفرنسية في احترام الأهداف التي حددتها لنفسها فيما يتعلق بالحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري يستلزم مسؤوليتها. وفي تفاصيل القضية: قدمت جمعيات الدفاع عن البيئة (أوكسفام فرنسا، ونوتر آفير آتو، ومؤسسة من أجل الطبيعة، وغرينبيس فرنسا، وجمعيات أخرى)، أربعة استدعاءات دعوى أمام المحكمة المذكورة من أجل النظر في تقصير الدولة الفرنسية في مكافحة تغير المناخ للحصول على أمر من المحكمة ليس فقط لإصلاح الضرر المعنوي، ولكن أيضاً لإصلاح الضرر البيئي ووضع حد لإخفاقات الدولة والوفاء بالتزاماتها، وقررت المحكمة بعد الحكم بأن دعوى التعويض عن الأضرار البيئية المنصوص عليها في القانون المدني مقبولة ومتاحة ضد الدولة،

---

[194] CE.,4 août 2021, ECLI:FR:CECHR:2021:428409.20210804 Decision n° 428409: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-08-04/428409.

[195] CE.,19 novembre 2020, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119, Decision n° 427301 https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/.

وأن وجود مثل هذا الضرر الذي لم تعترض عليه الدولة يتجلى خصوصاً في الزيادة المستمرة في معدل درجة الحرارة العالية للأرض، ثم فحص قضاة المحكمة ما إذا كان هناك علاقة سببية ما بين هذا الضرر البيئي وأوجه التقصير المزعومة ضد الدولة في مكافحة تغير المناخ، ورأوا أنه ينبغي عد الدولة مسؤولة عن جزء من هذا الضرر؛ لأنها لم تحترم التزاماتها فيما يتعلق بالحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وفيما يتعلق بالتعويض عن الأضرار البيئية أكدت المحكمة عدم إمكانية منح التعويضات إلا في حالة استحالة أو عدم كفاية تدابير العلاج، وعلى هذا الأساس رفضت الاستدعاءات المقدمة من الجمعيات للحصول على تعويض مالي عن هذا الضرر، ومن ناحية أخرى عدت المحكمة أن للجمعيات المذكورة ما يسوغ طلبها للحصول على تعويضات عينية عن الضرر الناجم عن الإخفاق في تحقيق الأهداف التي حددتها الدولة الفرنسية فيما يتعلق بالحد من غازات الاحتباس الحراري، وأخيراً عدت المحكمة أن إهمال الدولة في احترام التزاماتها في مكافحة الاحتباس الحراري على الرغم من أنه إهمال جزئي، إلّا أنه قوّض المصالح الجماعية التي تدافع عنها كل من الجمعيات المتقدمة باستدعاء الدعوى، وعلى ذلك تلتزم الدولة بدفع مبلغ يورو واحد للجمعيات المذكورة تعويضاً عن الضرر المعنوي الذي لحق بها[196].

أما في مصر فقد تأثر القضاء الإداري المصري بما ساد في القضاء الإداري الفرنسي فيما يتعلق بحظر توجيه أوامر للإدارة، فقد كان المبدأ السائد في مصر قبل إنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946 أن المحاكم القضائية هي صاحبة الاختصاص العام بالفصل في جميع المنازعات سواءً أكانت إدارية أم غير إدارية، وكان اختصاص هذه المحاكم بالنسبة للمنازعات الإدارية مقصوراً على التعويض عن الأعمال الضارة منها دون إمكانية التعرض لهذه الأعمال بالإلغاء أو بوقف تنفيذها أو تعديلها، إلا أن هذا الوضع لم يبقَ على حاله، فقد تغير بصدور القانون رقم (112) لعام 1946 الذي أنشأ مجلس الدولة المصري ومنحه الاختصاص في إلغاء وتعديل

---

[196] CE.,3/2/2020, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4- Lebon avec les concl. ; AJDA 2020 :https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/.

ووقف تنفيذ القرارات الإدارية بوصفه جهة قضائية تفصل في المنازعات الإدارية[197]، ومن الملاحظ أنه لا يوجد في القانون المصري أي نص يحظر على القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة، كما لا يوجد نص يسمح له بذلك صراحة، وعلى الرغم من ذلك اتبع مجلس الدولة المصري سياسة الحظر متأثرا في ذلك بنظيره الفرنسي[198].

والقضاء الإداري المصري غني بالقرارات التي تؤكد تبنيه مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري، فقضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1955/12/1: "إذا كان الطلب ينطوي على صدور أمر للجهة الإدارية بعمل شيء معين فإن المحكمة لا تملكه إذ أن اختصاصها قاصر على إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أو تسوية المراكز بالتطبيق لهذا القانون، ومن ثم طلب المدعي وضعه على درجة وهو من غير المؤهلين يكون خارجاً عن اختصاص هذه المحكمة"[199].

إلا أن الاتجاه الحديث في القضاء الإداري المصري بدأ يسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر لجهة الإدارة في حالات معينة؛ كحالة الاستيلاء أو التعدي أو الإغلاق الإداري، أو عندما ينص القانون على إلزام الإدارة بعمل أو الامتناع عن عمل، أو في حالة إبطال قرار سلبي أو أي حالة يمكن للقاضي أن يخلقها[200]، ومن الأمثلة على ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (4874) لسنة (55) ق. ع جلسة 2017/3/18، والتي ألغت فيه المحكمة الإدارية العليا الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بالقاهرة في الدعوي رقم (18696) لسنة (61) ق، وقضت بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصّها قبول طلب تسجيل العلامة رقم (138136) واستكمال السير في إجراءات تسجيلها[201].

---

[197] عمر، حمدي علي. المرجع السابق. ص: 16/15.

[198] مرعي، محمود حمدي أحمد عبدالواحد. (2020). علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية. **مجلة الشريعة والقانون.** عدد: 35. ص: 1194.

[199] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 298.

[200] مرعي، محمود حمدي أحمد عبدالواحد. المرجع نفسه. ص: 1194.

[201] مرعي، محمود حمدي أحمد عبدالواحد. المرجع نفسه. ص: 1215/1214.

وكذلك سار القضاء الإداري السوري على الخطى التي سار عليها قريناه القضاء الإداري الفرنسي والمصري، إذ جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم (327) في الطعن رقم (294) لعام 1977 أنه: "بدهي أن تصدي المحكمة للإلغاء في مثل هذه الحالة لا يحمل معنى إلزام الإدارة بفعل شيء معين أو الامتناع عنه، وطالما أن الأمر بقي في إطار الإلغاء المجرد"[202]، وانطلاقاً من مبدأ عدم أهلية القاضي الإداري بمنح رخصة البناء، وأمام تذبذب القضاء والقوانين المقارنة، حول مسألة جواز أو عدم جواز إلزام الإدارة من قبل القاضي الإداري بمنح رخصة البناء، وبالرجوع إلى القانون السوري، فإنه لا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، إذ لا يوجد نص يمنعه من ذلك، خلافاً للقانون الفرنسي الصادر في 1995/2/8 والذي حسم المسألة، وأعطى هذه الصلاحية في المادتين (62 – 77) منه للمحاكم الإدارية، وكذلك محاكم الاستئناف الإدارية ولمجلس الدولة ذاته، حيث جرى العمل لدى مجلس الدولة السوري في الأحكام الأخيرة على إمكانية إلزام الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه، وهذا يمكن استنتاجه من الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم (3/184) لعام 2014 في القضية ذات الرقم (3/2220) لعام 2014 الذي جاء فيه "... ومن حيث إنه من الثابت من خلال الوثائق المبرزة بملف الدعوى أن الجهة المدعية لم تتقدم بطلب لتسوية المخالفة إلى الإدارة (المدعى عليه)، إذ أنها تخلفت عن تنفيذ تكليف المحكمة لهذه الناحية... ومن حيث إنه في ظل عدم وجود مثل هذا الطلب، فإن مقومات القرار الإداري السلبي تكون منعدمة في هذه القضية. وبالتالي، فإن القضاء الإداري لا يملك أن يتصدى لإلزام الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه في ظل عدم وجود قرار إداري قابل للطعن به، الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى بوصفها سابقة لأوانها..."[203]. ويستنتج من هذا الحكم بمفهوم المخالفة أنه لو كان هناك طلب مقدم من المدعي لتسوية المخالفة، لتوفرت مقومات القرار الإداري السلبي وهذا ما كان سيعطي للقاضي الإداري إمكانية إلزام الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه.

---

[202] مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لعام 1977. المبدأ: 61. ص: 41.

[203] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 315.

فهذه الأحكام تؤكد استقلال عمل القضاء عن عمل الإدارة، وعدم تدخل القضاء في شؤون الإدارة، إنما حصر مهمته في إلغاء القرار الإداري المتنازع عليه، أو الإبقاء عليه دون إصدار الأوامر والتوجيهات للإدارة.

ويؤيد الباحث اتجاه القضاء الإداري السوري والمصري في منع توجيه أوامر للإدارة، فالإدارة أعرف وأعلم بما يوجب عليها فعله في نطاق تنفيذ الحكم القضائي، وليس للقضاء إلزامها بأوامر معينة، في حين قد ترى هي طريقاً أسلم وأنجع إدارياً لتنفيذ الحكم، ولكن هذا يستدعي بالمقابل منح القاضي الإداري سلطات واسعة في الرقابة على أعمال الإدارة تطبيقاً لمبدأ المشروعية وحماية الحقوق الحريات، أو على الأقل منحه الوسائل القانونية اللازمة لدفع الإدارة إلى تنفيذ الأحكام القضائية ودفعها إلى تعديل أو إصلاح الموقف الصادر منها بشكل إرادي.

الفرع الثاني

إمكانية الحلول محل الإدارة

شغلت إمكانية حلول القاضي الإداري محل الإدارة حيزاً كبيراً من النقاش من جانب الفقه الإداري بين مؤيد ومعارض، وفي محاولة لاستعراض النتائج العملية التي تمخض عنها هذا النقاش لا بد من بيان المقصود بالحلول، وموقف القضاء الإداري منه وتأثير ذلك في قدرة القاضي بالحلول جزئياً ترتيباً على الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطعون به، وهذا سيتم وفق الآتي:

أولاً: المقصود بالحلول والأساس القانوني لحظره:

لا بد من تعريف الحلول والتعرف على أساسه ثم الانتقال إلى موقف القضاء منه:

1- تعريف الحلول:

يعرف الأستاذ "De laubadere" سلطة الحلول بأنها: "إمكانية السلطة المراقِبة بالتصرف محل ومكان السلطة المراقبَة"[204]، فالحلول وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية المركزية منها واللامركزية على مرؤوسيها، ولكي تمارس على نحوٍ صحيح يشترط أن يكون ممارسها عضواً في الإدارة ويمارس عملاً إدارياً، ولهذا يعد القاضي عنصراً أجنبياً في الحلول وممارسته له يجعله خارجاً على حدود وظيفته عند ممارسة عمل الإدارة[205].

---

[204] A.DE LAUBADERE. (1987). **Traite' de Droit Administratif**, 11ème édition, LG Dj. Paris. p: 95.

[205] آث ملويا، لحسين بن شيخ. (2009). **دروس في النازعات الإدارية، وسائل المشروعية.** ط: 4.الجزائر: الجزائر. دار هومة. ص: 434.

وبما أن القاضي يعد أجنبياً عن الإدارة، سواءً من الناحية العضوية أو الوظيفية، فلا يملك القاضي أن يحلّ صراحة أو ضمناً محل الإدارة أو يقوم بعمل يدخل اختصاصها، وهذا ما يمكن تسميته بمبدأ "حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة"؛ أي إن القاضي يقوم بالفصل في الدعوى المطروحة عليه، دون أن يحل محل جهة الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاصها، فدور القاضي يقتصر على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، دون أن يتجاوز حدود هذا الدور، ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية، فهو لا يستطيع أن يصدر القرارات الإدارية، أو أن يعدل فيها، أو يغير مضمونها حتى بعد التأكد من عدم مشروعيتها؛ لأنه لو قام بذلك يكون قد تدخل في صميم عمل الإدارة و خرج عن دوره بوصفه قاضي مشروعية.

وقد ذهب جانب من القضاء الإداري في قضائه إلى أن القانون إذ خوّل هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة، قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبذلك ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار، أو أن تأمرها بأداء أي أمر معين أو الامتناع عن أدائه، أو تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية[206].

والقضاء الإداري _وإن كان لا يملك أن يحلّ محل الإدارة في إجراء أمر من اختصاصها_ إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح، فله على سبيل المثال أن يبين من الأولى قانوناً بالترشح للترقية،

---

[206] ليله، محمد كامل. (1970). **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة.** بيروت: لبنان. دار النهضة العربية. هامش: 1، ص: 170.

وإذا ما بين ذلك فهذا لا يعني أنه حلّ محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتتم الترقية بقرار منها على هذا الأساس، وإلا كان قرارها مخالفاً للقانون[207].

2- أساس حظر الحلول بوصفه مبدأً عاماً:

يرجع هذا الحظر إلى نوعين من الأسس: الأول نظري، والثاني عملي:

- **الأساس النظري:** يكمن في مبدأ استقلال الوظيفة الإدارية في مواجهة الوظيفة القضائية، بوصفها نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، فالإدارة لا ترغب في أن تجعل من القاضي بصفة عامة والقاضي الإداري بصفة خاصة رئيساً لها، أو هيئة إدارية عليا تفرض عليها إرادتها[208].
- **الأساس العملي:** يرجع حظر الحلول من الناحية العملية إلى الطبيعة العضوية للقاضي الإداري الذي هو أجنبي عن الإدارة وغير مدعو للقيام أو التدخل في عملها (كما رأينا سابقاً).

ثانياً_ موقف القضاء الإداري من إمكانية الحلول محل الإدارة:

استقر القضاء الإداري في فرنسا _ولفترة طويلة من الزمن_ على أنه ليس للقاضي الإداري أن يحلّ محلّ الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، أو أن يعدل فيها أو يغير من مضمونها، وتقتصر سلطته على إلغاء القرار أو رفض طلب الإلغاء، وإذا ما انتهى القاضي إلى إلغاء القرار الإداري، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لهذا الحكم، بأن يقوم بإصدار القرار السليم محل القرار المعيب[209].

ومن أمثلة عدم السماح بحلول القاضي الإداري محل الإدارة لدى مجلس الدولة الفرنسي ما قضى به من أنه لا يملك إدراج اسم موظف في كشوف الترقيات، وأنه ليس للمجلس أن يمنح ترخيص بالبناء أو أن يتولى

---

[207] الطماوي، سليمان محمد. (1967). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** المرجع السابق. ص: 1027.

[208] ليله، محمد كامل. المرجع السابق. ص: 210 وما بعدها.

[209] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 302/301.

التصديق على قرار مجلس محلي بدلاً من سلطات الوصاية الإدارية[210]، ففي هذه الحالات يتعدى مجلس الدولة على اختصاص الإدارة، ويتجاوز مهمته في إلغاء القرار المعيب.

إلا أن هذه السياسة بدأت معالمها تتغير في ضوء القوانين التي سمحت للقاضي الإداري بإمكانية توجيه أوامر للإدارة وفرض الغرامات الإكراهية التي تدفعها إلى تنفيذ الالتزامات المطلوبة منها.

وعلى ذلك استقر قضاء مجلس الدولة المصري أيضاً، إذ جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1964/6/28 أنه: "هذه المحكمة لا تملك في منازعات الترقية إلا إلغاء التخطي عند الاقتضاء، والمدعي لا يقول بالتخطي ولا يدعيه بالنسبة إلى قرار الترقية موضوع دعواه، وإنما يطلب ترقيته عليها عوضاً عن الدرجة الرابعة الكتابية، وكلا الأمرين يخرج عن سلطة هذه المحكمة، وعما يجوز أن تلزم به جهة الإدارة؛ لأن مهمتها مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها، ولأنها لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار الترقية، ولا إلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار"[211].

ففي هذه الحالة ليس للقاضي إجابة طلب المدعي ترقيته بدل من صدر قرار الترقية لمصلحته، إنما بإمكانه اللجوء إلى الإلغاء الجزئي للقرار بإلغاء التخطي، ومن ثم تتخذ الإدارة ما تراه مناسباً من الإجراءات المناسبة لتنفيذ ذلك. وقد رددت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المبدأ في كثير من أحكامها، ومن ذلك حكمها الصادر في 1964/11/29 والذي قضت فيه: "إن مهمة القضاء الإداري مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها، وهو لا يملك الحلول محل الإدارة في إصدار القرار ولا إلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار"[212].

---

[210] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 302.

[211] أشار إليه: جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 303.

[212] أبو شادي، سمير. (د ت ن). **مجموعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في عشر سنوات من 1960 – 1970.** ص: 90.

وعلى المبدأ نفسه استقر مجلس الدولة السوري إذ جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (20) في الطعن المقدم رقم (2) لعام 1960 أنه: "ليس للقضاء الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها"[213].

وأكد ذلك رأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم 126 لسنة 2020 في القضية رقم (179) لسنة 2020 والذي يقول: "لا بد من الإشارة إلى أن اختصاص اللجنة المختصة لدى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة إنما ينحصر في تفسير نص قانوني أو توضيح ما اعتراه من لبس أو غموض ولا يمتد هذا الاختصاص بأي حال إلى الحلول محل الإدارة المستفتية وإبداء الرأي القانوني في مسألة تعد في الأصل من صميم عملها"[214]، ويشكل هذا تأكيد استقلال الإدارة، وعدم تدخل القضاء في مهماتها وتسيير شؤونها.

ويؤيد الباحث الاتجاه الفقهي الذي يقول: إن الإلغاء الجزئي ما هو إلا محاولة للتخفيف من مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة، فبقيامه بالإلغاء الجزئي يمارس القاضي شكلاً من أشكال سلطة إصلاح القرار الإداري؛ لأنه يعدل القرار الأولي، على الرغم من كونه لا يضيف إليه أي عنصر جديد، و لا يعدل ما هو جوهري، وعليه يكون القاضي قد تمتع بميزة حقيقية تتمثل في سلطة الإصلاح والتعديل التي يمكن عدها صورة ضمنية من صور الحلول، وعدها أيضاً نتيجة طبيعية لسلطة الإلغاء الجزئي، ولكنها سلطة خطيرة وتحتاج من القاضي الإداري إلى دراية وخبرة وافية بطبيعة العمل الإداري الذي تنهض به الإدارة على نحو يكون فيه قادراً على ضبط هذه السلطة واستخدامها بالشكل الصحيح في ظل المبدأ العام للفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية.

---

[213] المهايني، مصباح نوري. المرجع السابق. الجزء الثالث. المبدأ: 8328. ص: 593.

[214] فتوى غير منشورة.

المطلب الثاني

آثار حكم الإلغاء الجزئي

يتفق الفقه على أن أي خصومة لا تحقق هدفها إلا بالحكم فيها، وإن الحكم الصادر في الدعوى عنوان الحقيقة وهو نتيجتها.

وإذا كانت دعوى الإلغاء دعوى إبطال القرار الإداري المخالف للمشروعية، فإن قيمة هذه الدعوى تتحقق في حكمها، ومن ثم فحكم الإلغاء هو ذلك الحصن المنيع للحفاظ على المشروعية، إلا أن الأمر لا يتوقف على صدور الحكم من طرف القضاء، بل إن الحكم يتحدد في آثاره وما يرتبه من نتائج.

وحكم الإلغاء يرتب أثرين مهمينً أولهما الحجية المطلقة، وثانيهما الأثر الرجعي، وهذا ما سأستعرضه وفق الآتي:

الفرع الأول

حجية الحكم الصادر بالإلغاء الجزئي

تتمتع الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء بحجية الشيء المقضي فيه، وتعني حجية الشيء المقضي فيه بأن المحكمة استنفذت ولايتها بعد إصدارها للحكم، إذ يصبح الحكم قطعياً بعد صدوره، ولا يمكن للمحكمة أن ترجع فيه، إذ ليس لها الحق في تعديله غير أنه يحق لها بأن تفسره أو تصحح ما قد يحتويه من أخطاء مادية أي من الناحية الشكلية، فمن المتعارف عليه فقهاً وقضاءً أن آثار الحكم القضائي تمتدّ للأشخاص المخاطبين به فقط، إلا أنه بالنسبة لدعوى الإلغاء، فالأمر مختلف؛ أي إن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري له حجية على الكافة، سواءً أكانوا أطرافاً فيه أم غير ذلك.

وقبل التطرق إلى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء الجزئي، لا بد لنا أولاً من تعريف الحجية المطلقة لهذا الحكم.

أولاً_ تعريف الحجية المطلقة لحكم الإلغاء الجزئي:

تتمتع الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية بحجية مطلقة، خلافاً للأحكام الأخرى والتي تتمتع بحجية نسبية، إذ تتوقف آثارها وحجيتها على من كانوا أطرافاً في النزاع، وكذلك بخصوص الموضوع محل المنازعة.

وقد عرفه جانب من الفقهاء بأنه "الفعل الذي تولد منه الحق المدعى به، وبعبارة أخرى هو الفعل المعتبر في القانون أساساً لاكتساب الحق في المطالبة بالشيء المراد الحصول عليه في الدعوى"[215].

ويستند تعريف الحجية المطلقة لحكم الإلغاء إلى دعوى الإلغاء نفسها، وذلك لما تتميز به هذه الدعوى من كونها دعوى عينية موضوعية، إذ تقوم على أساس اختصام القرار الإداري المعيب، ويؤدي الحكم الصادر فيها إلى إعدام القرار، سواءً كلياً أم جزئياً. وبهذه الصفة، فإن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يعد ذو حجية على الكافة؛ وذلك لأن القرار المعدوم لا يمكن ان يكون معدوماً بالنسبة للبعض وصحيحاً بالنسبة للبعض الآخر خلافاً للدعاوي الأخرى، وتقتصر الحجية المطلقة فقط على الحكم القضائي القاضي بإلغاء القرار الإداري، أما الأحكام القضائية برفض دعوى الإلغاء، فإنها لا تتمتع إلا بحجية نسبية شأنها في ذلك شأن سائر الأحكام القضائية الأخرى[216].

وتعني الحجية نوع من الحرمة التي يتمتع بها الحكم القضائي والتي بمقتضاها يعد متضمناً قرينة لا تقبل العكس، على أنه صدر صحيحاً من حيث إجراءاته، وأن ما قضى به هو الحق بعينه من حيث الموضوع، كما أن الحجية هي صفة تلحق بالحكم القضائي القطعي الصادر من المحكمة المختصة، ويترتب على توافر هذه الصفة احترام المحاكم له بعدم البحث في نفس الموضوع من جديد والتسليم بما قضى به الحكم بين الخصوم[217].

إضافة إلى ذلك فإن الحجية تعني أيضاً أن الحكم القضائي متى صدر فإنه يعد حجّة فيما قضى به. وقد يقتصر أثر هذه الحجية في الدعوى وعلى النزاع نفسه الذي فصل فيه محلاً وسبباً، وتسمى الحجية على هذا النحو بالحجية النسبية، وقد يمتد أثر الحجية إلى الغير ويسري على الكافة، وتسمى هذه الصورة "بالحجية

---

[215] بنهام، رمسيس. (2008). **النظرية العامة للقانون الجنائي.** ط: 1. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 415.

[216] إسماعيل، بوقرة. (2013). **الحكم في دعوى الإلغاء.** رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر. ص: 79.

[217] فودة، عبد الحكم. (1994). **حجية الأمر المقضي به وقوته في المواد المدنية والتجارية.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 13.

المطلقة"، ومن المتفق عليه أن الأحكام المدنية تحوز حجية نسبية، في حين يختلف الأمر بخصوص الأحكام الإدارية فمنها ما يماثل الأحكام المدنية، في نطاق حجيته وهنا يتعلق الأمر بالأحكام الصادرة بغير الإلغاء، ومنها ما اقتصرته خصوصية الدعوى الفاصل فيها الحكم أن يحوز هذا الأخير حجية مطلقة يحتج بها في مواجهة الكافة ويستفيد من آثار هذا الحكم حتى من كان ليس طرفاً في الخصومة بل وكل من مس مركزه القانوني[218].

ثانياً_ نطاق الحجية المطلقة لحكم الإلغاء الجزئي والغاية منها:

يحوز الحكم الصادر بالإلغاء على الحجية المطلقة، سواءً أكان هذا الإلغاء كلياً أم جزئياً[219]. فكون حكم الإلغاء كلياً أو جزئياً لا يؤثر في الحجية المطلقة لهذا الحكم.

وحكم الإلغاء حجة في مواجهة الكافة، وهذا يجد سنده القانوني في مصر طبقاً لما قررته المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري، وكذلك سار مجلس الدولة السوري، إذ نصت المادة (37) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 على أن: "تسري في شأن الأحكام الصادرة جميعها القواعد الخاصة بقوة القضية المقضية وتكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، وهذا يعني أن القرار أو جزء القرار الملغى يعتبر ملغياً ليس فقط بالنسبة لطرفي الدعوى بل بالنسبة لكل فرد وجهة أخرى".

وحكمة هذه الحجية المطلقة في مواجهة الكافة للحكم بإلغاء القرار هي أن دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية تخاصم القرار لعدم مشروعيته، ومن ثم فمتى ما ألغي القرار لعدم مشروعيته، فليس من المعقول أن

---

[218] فارس، بوحديد. (2005). **إجراءات تسيير دعوى الإلغاء في ظل الازدواجية القضائي.** رسالة ماجستير. شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية. قسم القانون العام. كلية الحقوق . جامعة بجي مختار. عنابة. الجزائر. ص: 123-124.

[219] عبدالله، عبدالغني بسيوني. (1997). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 319.

يلغى بالنسبة لبعض الناس ويبقى قائماً بالنسبة لغيرهم، بل المنطقي أن إلغاء القرار في ذاته يكون بالنسبة للجميع والكافة وفي مواجهتهم[220].

وتمنع الحجية المطلقة لحكم الإلغاء من نظر أي دعوى أخرى بصدد القرار المحكوم بإلغائه، بحيث تحكم المحكمة في هذه الحالة برفض الدعوى لانعدام موضوعها أو لانقضاء مصلحة الطاعن في إقامة دعوى جديدة بشأن قرار إداري سبق الحكم بإلغائه[221].

وتقتصر الحجية المطلقة لحكم الإلغاء على حكم الإلغاء نفسه دون غيره من الأحكام الأخرى، فهي لا تشمل الأحكام التي يمكن أن تصدر بالدعوى، مثل الحكم برفض الدعوى، والحكم في مسائل الاختصاص القضائي، وكذلك الحكم في وقف تنفيذ القرار محل الدعوى[222].

فالحكم الصادر بالإلغاء وحده الذي يحوز على حجّية مطلقة في مواجهة الكافة، في حين أنه ليس لبقية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء، إلا حجّية نسبّية مقصورة على أطراف النزاع[223].

وما ينطبق عل حكم الإلغاء لجهة الحجية المطلقة ينطبق على الإلغاء الجزئي، فهو يصدر بحكم قضائي ويتمتع بالحجية المطلقة شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي صادر في خصوص إلغاء القرار الإداري.

ويمكن استخلاص أنه في حالة حكم الإلغاء الجزئي، يكون توجيه الطعن إلى أجزاء أخرى من القرار غير التي قضي بإلغائه هو أمر متصور، كون الإلغاء الجزئي طال جزءاً معيناً من القرار، وحكم بإلغائه، بينما

---

[220] عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). **القضاء الإداري، الكتاب الثاني.** ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 339.

[221] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** المرجع السابق. ص: 318.

[222] نوح، مهند مختار. (2010). دعوى الإلغاء. **الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية.** مج: 3. ص: 475. دمشق: سورية.

[223] عبدالله، عبدالغني بسيوني. **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** المرجع السابق. ص: 317.

بقية الأجزاء استمرت قائمة ولم يتعرض إليها حكم الإلغاء الجزئي، فمن الممكن طلب إلغاءها في حال وجدت أسباب للطعن بها وتحققت شروط الإلغاء الأخرى.

الفرع الثاني

الأثر الرجعي لحكم الإلغاء الجزئي

تفرض القاعدة العامة أن القرارات الإدارية سواء أكانت فردية أم تنظيمية لا يجوز أن تمتد آثارها إلى تاريخ سابق على تاريخ توقيعها، على أساس أن الأثر الرجعي سيتناقض مع مبدأ عدم الرجعية للقرارات الإدارية، هذا الأخير الذي يعد تطبيقاً للمشروعية، وتحقيق للاستقرار في المعاملات، وحماية لمصلحة الأفراد من القرارات الإدارية التي تمتد آثارها إلى الماضي، والتي قد تفقدهم حقوقاً اكتسبوها سابقاً.

وقبل الخوض في غمار استثناء حكم الإلغاء الجزئي من مبدأ عدم الرجعية، لا بد من تعريف الأثر الرجعي وشروطه وفق ما يأتي:

أولاً_ تعريف الأثر الرجعي للقرارات الإدارية وشروطه:

الأساس في تطبيق القانون هو تفعيله انطلاقاً من النقطة الزمنية التي نعيشها حالياً، والمضي قدماً لا أن نرجع للماضي لنطبق القانون الحالي عليه، وهذا تطبيقاً لمبدأ "عدم رجعية القانون"؛ أي أن يكون أثر القانون على الوقائع التي تلي إقراره لا التي سبقته، وهذا ينطبق على القرارات الإدارية التي تطبق بأثرٍ فوري، ومن ثم لا يكون لها أثر في الماضي.

لذلك سأبين تعريف الأثر الرجعي ثم أتكلم عن شروط عدم الرجعية:

1- تعريف الأثر الرجعي للقرارات الإدارية:

عرف جانب من الفقه الأثر الرجعي للقرار الإداري بتعريفات عديدة، نذكر منها تعريف الفقيه الفرنسي Auby، الذي عرفه بقوله: المساس بالحقوق المكتسبة في الماضي أو آثارها في المستقبل، ويرى بعض الفقه الفرنسي أن الرجعية بمعناها الدقيق عبارة عن وجود سابق للقانون، فالقانون يكون رجعياً منذ اللحظة التي يتعدى فيها على مراكز قانونية تكون قد تأسست بصفة نهائية قبل العمل به، وبالتالي يكون القرار الإداري معيباً بالرجعية عندما يعدل في تاريخ سابق على العمل به[224].

أيضاً يرى البعض أن رجعية القرار الإداري تعني تطبيق القرار الإداري في تاريخ سابق على نفاذه[225].

وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه على المعنى السابق للأثر الرجعي للقرارات الإدارية، ومن ذلك نذكر حكمه الصادر بتاريخ 2008/6/16، إذ ورد فيه أن رجعية القرار الإداري تعني: تطبيق نصوصه على المراكز القانونية التي تم إنشاؤها قبل دخولها حيز النفاذ[226].

ويعرف جانب من الفقه العربي الأثر الرجعي للقرار الإداري بأنه: مساس القرار الإداري بمركز قانوني ذاتي متكامل العناصر قبل نشر القرار أو إعلانه، ومن باب أولى إذا مسّ ذلك المركز القانوني، الذي تكاملت عناصره قبل تاريخ صدوره، وكذلك المساس بالآثار المترتبة على تلك المراكز الذاتية، أما الآثار المترتبة على المراكز النظامية، فإنه لا يوصف في هذه الحالة بالرجعية، وذلك لأن الآثار المترتبة على المراكز التنظيمية العامة تكون قابلة للتغيير والتعديل في كل وقت[227].

---

[224] ROUBIER, P. (1960). **Le droit transitoire**, 2ème édition, Dalloz, Paris. P: 9.

[225] BERTRAND, S. (2004). **L'entrée en vigueur des actes unilatéraux**, AJDA, n° 27. HAL Id: https://halshs-02218526// . p: 1463.

[226] C.E. (2008). **Fédération des syndicats dentaires libéraux et autres**, n° 296578, AJDA. P: 1231.

[227] السناري ، محمد عبدالعال. (2005). **نفاذ القرارات الإدارية.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 191/190.

ويعرف البعض القرار الذي يوصف بالرجعية بالعمل القانوني الذي يعدل في الآثار الماضية لواقعة سابقة، أما إذا عدل القرار من الآثار المستقبلية لوقائع سابقة على صدوره فلا تكون هناك رجعية[228].

والرجعية في القرارات الإدارية قد تكون صريحة، وذلك بأن ينص في القرار صراحة على أن يسري من تاريخ سابق على تاريخ نفاذه، ومن جهة أخرى قد تكون الرجعية ضمنيّة أيضاً، وذلك بأن يتناول القرار الإداري تنظيم مراكز قانونية ذاتية نشأت وتكاملت عناصرها قبل أن يصبح القرار نافذاً، فالرجعية في هذه الحالة الأخيرة تكون مستترة وهذه هي الحالة الغالبة في الواقع العملي[229].

وبناء على الحالة الغالبة، والتي تلجأ الإدارة فيها إلى إخفاء الرجعية في قراراتها الإدارية بوسائل مختلفة، كأن تعد القرار الجديد قراراً مؤكّداً أو مفسّراً أو مصحّحاً لقرارات سابقة، وفي هذه الحالة يكون على القاضي أن يبحث عن الأثر الذي يرتبه القرار الجديد، وهل هو أثر القرار السابق نفسه أم أنه أثر جديد؟ فإذا ثبت له هذا الأمر الأخير عده قراراً جديداً، دون النظر إلى ما يدعيه مصدر القرار[230]، وبناءً على ذلك يسري هذا القرار الجديد بأثر مباشر من وقت صدوره، لا من وقت القرار محل التفسير أو التصحيح وإلا عد ذلك من قبيل الرجعية المحرمة.

2- شروط عدم رجعية القرارات الإدارية:

يكاد يجمع فقهاء القانون الإداري على أن شروط عدم رجعية القرارات الإدارية تتمثل في الآتي:

---

[228] السلامات، ناصر عبدالحليم. (2009). **نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني، دراسة مقارنة**.رسالة دكتوراه. كلية الحقوق . جامعة عين شمس. القاهرة. مصر. ص: 172.

[229] السناري ، محمد عبدالعال. المرجع السابق: ص: 191.

[230] عبد المتعال ، علاء. (2004). **مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 23- 24.

– أن يكون هناك مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد اكتملت عناصره في ظل وضع قانوني معين، ولكن لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام، بل يجب أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه، وبالتالي يجب عدم المساس به إذا تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك[231].

ومن خلال هذا الشرط يتبين لنا أنه لكي يوصف القرار الإداري الجديد بالرجعية، يجب أن نكون بصدد مراكز قانونية ذاتية اكتملت عناصرها في ظل وضع قانوني معين قبل صدور القرار الجديد، ورتبت آثاراً وانتهت في الماضي.

أما إذا كانت المراكز القانونية الماضية مراكز عامة نظامية، فلا تدخل في نطاق هذا الشرط؛ لأنها قابلة للإلغاء والتعديل في كل وقت، إذ إنه يخرج أيضاً من نطاق هذا الشرط المراكز القانونية الذاتية التي لم تكتمل عناصرها بعد في ظل النظام القانوني السابق، بل استمر تكون عناصرها إلى ما بعد نفاذ القرار الجديد، وكذلك أيضاً بالنسبة للمراكز التي اكتملت عناصرها في ظل الوضع القانوني القديم، لكن استمرت آثارها إلى ما بعد نفاذ القرار الإداري الجديد، ففي هذه الحالات إذا نفذ القرار الجديد عليها لا نكون بصدد أثر رجعي بل نكون بصدد تطبيق مباشر لهذا القرار الجديد.

ولا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي أن تكون الإدارة قد بدأت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق المركز النظامي على الشخص الذي استوفى شروط الاستفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز الشخصي قد تكاملت تماماً وفقاً للنظام القديم، فإذا كان موظفاً قد استوفى شروط الترقية وفقاً لنظام قانوني معين وشرعت الإدارة في ترقيته فإنه لا يعد قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام الترقية، أما قبل ذلك فإن كل تعديل في النظام القانوني للترقية ولو كان بالإنقاص من المزايا القديمة يسري عليه بأثر رجعي.

---

[231] الطماوي، سليمان محمد. (1984). **النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة.** ط: 5. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 552 وما بعدها.

– أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز الشخصية التي تكاملت عناصرها قبل أن يصبح القرار نافذاً. والعبرة في ذلك بتاريخ صدور القرار، فمتى تم إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها يصبح القرار قابلاً للتنفيذ، ولا يعتد في هذا الصدد بالخطوات التمهيدية التي تسبق القرار الإداري ولو كانت تلك الخطوات تتخذ شكل قرارات إدارية[232].

فالرجعية في القرارات الإدارية يلزم للتحقق من ثبوتها أمرين: الأول: ويتمثل في التحقق من ثبوت تاريخ المركز القانوني الذي أحدثه القرار القديم أو ما اجتمع من عناصر هذا التكوين أو تاريخ ترتب الآثار عليه. والثاني: التحقق من تاريخ نفاذ القرار الإداري الجديد، فإذا كان التاريخ الأول يدخل في نطاق التاريخ الثاني فعندئذ لا رجعية والعكس صحيح، فالحد الفاصل بين الرجعية وعدمها يكمن في تاريخ نفاذ القرار الإداري الذي إن تجاوزه اكتمال عناصر المركز القانوني أو تكون بعضها وما ترتب عليها من آثار لم يكن القرار حينئذ رجعياً بل إنه ينطبق بما له من أثر مباشر[233].

ثانياً_ استثناء حكم الإلغاء الجزئي من مبدأ عدم الرجعية:

تقتضي حماية الشرعية حماية كاملة أن ينعطف الجزاء المقرر لمخالفتها إلى التاريخ الذي تحققت فيه هذه المخالفة، ومن ناحية أخرى، ينبغي ألا يكون أصحاب الشأن ضحية إطالة إجراءات التقاضي، وخاصة ما هو مقرر من أن الطعن بالإلغاء ليس له أثر موقف للقرار، فالأثر الرجعي لحكم الإلغاء مظهر أساسي من مظاهر فاعلية رقابة الإلغاء، دونه تفقد هذه الرقابة الكثير من أهميتها، فالآثار التي يحققها القرار الإداري في

---

[232] الطماوي، سليمان محمد. **النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة**. المرجع السابق: ص: 552 وما بعدها.

[233] عبد المتعال ، علاء. المرجع السابق. ص: 22.

الفترة منذ صدوره حتى الحكم بإلغائه، قد تحقق كل أهداف القرار أو القدر الغالب والأهم منها، مما تضعف معه أهمية الحكم بإلغائه، لو كان أثره مقصوراً على المستقبل فحسب[234].

ويترتب على هذا الأثر الرجعي لحكم الإلغاء أن الإدارة تستطيع تنفيذاً لهذا الحكم إصدار قرارات إدارية تتضمن أثراً رجعياً على خلاف المبدأ العام المقرر بالنسبة لسريان القرارات الإدارية.

فإذا افترضنا صدور حكم من القضاء الإداري بإلغاء قرار إداري جزئياً، فإن الجزء المقرر إلغاؤه يزول اعتباراً من تاريخ صدوره، وإن إعادة الحال إلى ما كان عليه يفرض على الإدارة إصدار قرارات تمتد بأثرها للفترة السابقة في استثناء عن القواعد العامة تفرضه ضرورة تنفيذ أحكام القضاء، وإعادة الحال إلى ما كان عليه بالنسبة للجزء الملغى، وهذا يضع الإدارة في وضع لا تحسد عليه عندما يطلب منها تنفيذاً لحكم الإلغاء الجزئي اتخاذ إجراءات لمحو آثار الجزء الملغى من القرار، والإبقاء على الجزء الذي لم يمسه حكم الإلغاء، ولا سيّما إذا تأخر صدور حكم الإلغاء الجزئي لفترات طويلة أعقبت صدور القرار من جانب الإدارة الأمر الذي قد يصعب معه من الناحية العملية إعادة الحال إلى ما كان عليه أو جبر الضرر الذي لحق الأفراد من قرار الإدارة.

ويزداد الأمر صعوبة عندما نكون بصدد قرارات إدارية فورية الأثر كالقرار الصادر بمنح إجازة استيراد أو إجازة تصدير لمادة معينة، ثم يصدر حكم قضائي بإلغاء جزئي لهذه الإجازة، عندئذٍ قد يصبح الإلغاء الجزئي هذا غير ذي جدوى، عندما تكون المادة موضوع إجازة الاستيراد قد دخلت إلى البلد أو موضوع إجازة التصدير قد خرجت من البلد وما قد ينشأ عن ذلك من أضرار يصعب أو يكون من المستحيل تداركها.

ويختلف الأثر الرجعي لحكم الإلغاء عن الأثر الرجعي للقرارات الإدارية الصادرة لتنفيذ حكم الإلغاء من عدة وجوه أهمها، أن الأثر الرجعي لجكم الإلغاء يعد تعبيراً عن الطابع المقرر أو الكاشف لهذا الإلغاء، وتنفيذه يتطلب إجراءات ذات تأثير حقيقي على الحقوق والمراكز القانونية القائمة، ولذا فإنه يعد عملاً منشئاً.

---

[234] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 343.

أما الأثر الرجعي للقرارات الإدارية التي تصدر تنفيذاً لحكم الإلغاء فهي تعد استثناءً، يرد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فهي إما أن تكون قرارات ذات دور سلبي بحت فيكمل الأثر الهادم لحكم الإلغاء، وإما أن تكون ذات دور إيجابي وبناء فتعيد النظام القانوني إلى وضعه الصحيح[235].

فدور القاضي الإداري ينحصر في دراسة القرار الإداري، ومدى إصابته بعيب من عيوب المشروعية أو أكثر، ليقرر الحكم بإلغائه كلياً أو جزئياً، بحسب الشروط والحالات التي مرت معنا سابقاً، ثم ينتقل الدور الأكبر والأهم إلى الإدارة لتنفيذ هذا الحكم بالإلغاء، واتخاذ القرارات المناسبة لتنفيذ قرار القضاء، وهذا ما سيتم تناوله في المبحث الثاني.

---

[235] الليثي، محمد سعيد. (2009). **امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها**. ص: 109.

المبحث الثاني

تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية

مرحلة تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي هي المرحلة الثانية بعد صدوره؛ لأن تنفيذه يعد تجسيداً لعمل القاضي الإداري على أرض الواقع، إذ إن الفائدة الحقيقية من اللجوء إلى القضاء ورفع الدعوى القضائية وصدور أحكام بشأنها تتوقف في النهاية على الآثار القانونية الناتجة عن الحكم ومدى تجسيدها على الصعيد العملي، وعليه يجب على الإدارة التقيد بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها إذا كان معيباً، وإلا فإن تقاعسها عن أداء هذا الواجب يثير مسؤولية تقصيرية بحقها، إذ إن امتناع الإدارة عن تنفيذ هذه الأحكام القضائية الصادرة ضدها لا يمثل مجرد الضرر الذي يرتبه هذا الامتناع في حق الطرف المحكوم له الذي يكون في مواجهة الإدارة، بل يعد مساساً بهيبة القضاء الإداري.

وسبق أن جرى الحديث عن أن تقاعس الإدارة عن تدارك عدم المشروعية في قراراتها يعطي المسوّغ للقاضي للتدخل من خلال توجيه أوامر للقيام بعمل أو الامتناع عنه، وهذا ما استقر عليه الأمر في القضاء الفرنسي وفي كل من مصر وسورية إلى حدّ ما، وهذا ينطبق إلى درجة كبيرة على تقاعس الإدارة عن تنفيذ منطوق الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، الأمر الذي يتيح للقاضي الإداري استعمال عدد من الوسائل لمواجهة عنت الإدارة بدءاً من تحميلها المسؤولية الإدارية، ثم فرض الغرامات الإكراهية، وأخيراً توجيه الأوامر إليها، وحتى الحلول محلها في ممارسة ما هو مطلوب منها لتنفيذ الأحكام الصادرة قبلها.

لذلك سأستعرض في المطلب الأول: التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الجزئي، وفي المطلب الثاني إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي والجزاء المترتب على ذلك.

المطلب الأول

التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الجزئي

إن تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي الصادر عن القضاء الإداري قد يبدو سهلاً من الناحية النظرية، إلا إن الأمر أكثر تعقيداً من الناحية العملية؛ لأن الحكم الصادر بالإلغاء الجزئي هدم لبنيان كان قائماً ومنجزاً لآثاره لفترة من الزمن، ومن ثم إعادة الحال إلى ما كان عليه أمر في غاية الدقة والتعقيد.

وهنا لا بد من دراسة الكيفية التي تقوم بها الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، والإجراءات التي تتخذها في سبيل ذلك، والتطبيقات العملية في هذا الخصوص وفق الآتي:

الفرع الأول

إجراءات تنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي

يتحقق التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء تلقائياً؛ لأن حكم الإلغاء يخلق فراغاً قانونياً، ما يوجب على الإدارة أن تملأ ذلك الفراغ.

إلا أن ذلك الالتزام ليس بقاعدة أساسية، ففي بعض الأحيان لا تعد الإدارة مقصرة أو مخطئة، إذا لم تقم بتنفيذ حكم الإلغاء تلقائياً، إذ يتطلّب القضاء الإداري في فرنسا لتنفيذ حكم الإلغاء أن يتقدم ذي الشأن طالباً ذلك، ويتخذ من موعد تقديم الطلب أساساً لتحديد المواعيد القضائية في حالة رفع دعوى جديدة إزاء رفض الإدارة الضمني أو الصريح تنفيذ حكم الإلغاء[236].

بينما في مصر وسورية يبدأ سريان المواعيد القضائية وحساب المدة المناسبة للتنفيذ من تاريخ إعلان الحكم بمعرفة المحكوم له للجهة الإدارية المحكوم ضدها والمسؤولة عن تنفيذ الحكم لإعلانها برغبته في التنفيذ وفقاً لما يقضي به الحكم.

وفي حالة تقدم المحكوم له بطلب للتنفيذ فإنه يتعين عليه الالتزام بالمواعيد التي نص عليها القانون، إذ يعد صمت الإدارة لمدة ستة أشهر في فرنسا، بموجب قانون 1973/1/3 والمعدل بقانون 1976/12/24، أو لمدة ستين يوماً في مصر بموجب المادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972، بعد استلام

---

[236] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 110.

الطلب قراراً ضمنياً بالرفض[237]، أما قانون مجلس الدولة السوري فقد اكتفى بالنص على وجوب تنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة بمجرد اكتسابها الدرجة القطعية أو فور صدورها بالنسبة لبعض الأحكام[238].

ويجب على صاحب المصلحة اتخاذ التصرف القانوني المناسب اتجاه رفض الإدارة لطلب التنفيذ صراحة أو ضمناً.

ويجب أن يتم تنفيذ الحكم بعد إعلانه بمدة معقولة، وتقدير المدة المعقولة والمناسبة للتنفيذ متروك لرقابة المحكمة، إلا أن ذلك لا يعني أن تماطل الإدارة في تنفيذ الحكم، فمرور الوقت دون تنفيذ القرار يرتب مسؤولية الإدارة، والقاضي الإداري لا يعين في حكمه كيفية التنفيذ، إنما يقف دوره عند إلغاء القرار الإداري تاركاً للإدارة استخلاص النتائج المترتبة على هذا الإلغاء.

وإن كانت مدة هذه المهلة متعلقة بظروف كل قضية، فإن البعض يرى أنه يجب ألا تتجاوز الثلاثة أو الأربعة أشهر إلا في حالة الصعوبات الاستثنائية[239].

وينطوي التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الجزئي على التزامين أساسيين:

أولاً_ التزام سلبي:

يتمثل بالامتناع عن تنفيذ الجزء الملغى من القرار أو إعادة إصداره بالصورة الصحيحة، فلا يمكن للإدارة إصدار قرار جديد بمضمون الجزء الملغى بموجب الحكم القضائي، وكذلك يترتب عليها التزام الامتناع عن المساس بالجزء السليم من القرار الذي حكم بإلغائه جزئياً، وهذا يتطلب إمكانية الفصل بين هذا الجزء الملغى والأجزاء الباقية من القرار السليم (المشروع).

---

[237] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 110.

[238] المادة (65) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019.

[239] صفا، جهاد. (2009). **أبحاث في القانون الإداري.** ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 13.

ثانياً_ التزام إيجابي:

يتمثل بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى جزئياً، فتلتزم الإدارة بإزالة الجزء الملغى من القرار، وما يترتب عليه من آثار قانونية ومادية، وقد يكون ذلك بإصدار قرار جديد أو بأي طريقة ترتئيها الإدارة. وغالباً ما يبين لها القاضي أو يرشدها عبر منطوق الحكم بما يجب عليها القيام به... دائماً تحت طائلة المساءلة و(إمكانية الحلول محلها)، كما سبق بيانه.

وتعد إزالة الآثار المادية للقرار الملغى الخطوة الإيجابية الحقيقية في سبيل تنفيذ حكم الإلغاء، وهي وإن كانت لا تثير مشكلات قانونية، إلا أنها تبدو أكثر تعقيداً، بسبب أعمال التنفيذ التي تمت منذ صدور القرار حتى الحكم بإلغائه[240].

وتعمل الإدارة عقب صدور حكم الإلغاء، على إصدار قرار تنفيذي، يتضمن سحب الجزء الملغى من القرار، ويتم نشره أو إعلانه بالوسيلة نفسها التي اتبعت بالنسبة للقرار الملغى، فمثل هذا الإجراء لا يعد قراراً إدارياً بمعنى الكلمة، وإنما في حقيقته عمل مادي، لا ينتج بذاته أي أثر قانوني، وتقتصر فائدته على نقل مضمون حكم الإلغاء من نطاق القضاء إلى المجال الإداري، ليتسنى العلم به لكل من يقوم على تنفيذ الحكم في جهات الإدارة المختلفة، وكذلك أصحاب الشأن ممن يعنيهم القرار الملغى[241]، وقد تكتفي الإدارة بإبلاغ المعنيين بالقرار (تحديداً المعنيين بالجزء الملغى) بالحكم القضائي.

ويمكن تشبيه القرار الذي تصدره الإدارة بسحب القرار الملغى قضاءً بالقرارات المؤكدة، التي تصدرها الإدارة لتؤكد فيها أثراً قانونياً لقرار سابق لمجرد إظهار نيتها في التمسك به، أو لتنبيه المواطنين إلى واجباتهم

---

[240] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 121.

[241] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 348/347.

التي نص عليها القرار الأول، وكذلك فإن إزالة الأثر القانوني للقرار الملغى تتحقق تلقائياً بمقتضى حكم الإلغاء، وتدخل الإدارة اللاحق لا يضيف جديداً في هذا المجال، ولا يعدو أن يكون تأكيداً لما تضمنه الحكم[242].

[242] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 350/349.

الفرع الثاني

التطبيقات العملية لتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي

تمثل قرارات الضبط الإداري وقرارات تعيين الموظفين أو ترقيتهم أو إنهاء خدماتهم شريحة كبيرة من القرارات التي يتصدى القضاء الإداري لإلغائها، وتشكل قرارات القضاء فيها مجالاً خصباً لحالات الإلغاء الجزئي، ولكن هذا لا ينفي وجود حالات وقضايا أخرى يمكن أن نشاهد فيها قرارات الإلغاء الجزئي إذ كشفت جائحة كوفيد (19) والتدابير المتخذة لمواجهتها في فرنسا عن حراك نشط لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، وسأبين في الآتي كيفية تنفيذ الإدارة بعض الأحكام القضائية الصادرة بهذه المسائل.

أولاً_ تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء قرارات التعيين والترقية:

يترتب على الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المسندة للوظيفة أو للترقية عد ما تم من تعيين أو ترقية كأن لم يكن، وإبعاد الموظف عن الوظيفة التي عُين فيها أو رُقي إليها، وهذا الأثر المترتب على الإلغاء يقوم بالنسبة إلى من أُلغي تعيينه أو أُلغيت ترقيته، سواءً أكان الإلغاء كلياً أم جزئياً[243].

ففي حالة إلغاء التعيين أو الترقية، يتوقف الموظف صاحب الشأن فوراً عن أن يكون حائزاً لدرجته ويعود إلى ما كان عليه قبل التعيين أو الترقية، وتلزم الإدارة بسحب قرار التعيين والقرارات التالية المترتبة عليها دون تقيد بميعاد السحب.

---

[243] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 123.

أما بالنسبة للترقية، أجاز القضاء في مصر وفرنسا للإدارة على سبيل الاستثناء الإبقاء على الترقية المطعون عليها، وترقية المحكوم لصالحه على أي درجة تكون خالية عند تنفيذ الحكم، وذلك لعدم زعزعة مراكز قانونية استقرت لذويها[244].

وتثور هنا مشكلة أن الموظف الذي أُلغي تعيينه أو ترقيته في أثناء الفترة التي شغل فيها وظيفته قام باتخاذ تصرفات قانونية وممارسة صلاحيات هذه الوظيفة، ومن غير المقبول عدها باطلة، لما في ذلك من إضرار بالمتعاملين مع الإدارة، لذلك استقر القضاء الإداري في فرنسا على اعتبار الأعمال التي قام بها هذا الموظف نافذة وملزمة للإدارة تحت مسمى "نظرية الموظف الفعلي"[245]، التي تستند إلى المبدأ الذي يوجب استمرار أعمال المرافق العامة والمصالح العامة بصورة دائمة ومنتظمة[246].

وفي مصر يميل القضاء الإداري إلى التضييق من العمل بنظرية الموظف الفعلي، إذ جاء حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم(1713) لسنة (7) ق، جلسة 1964/6/28: "إن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد دون توقف"[247].

وتجنباً لحالات مماثلة وبدافع المحافظة على الصالح العام تنفرد فرنسا بوجود آلية لتحصين قرارات التعيين غير المشروعة، تتمثل في "التصحيح التشريعي" أو "الإجازة البرلمانية"، إذ تصدر في هذه الحالة قوانين

---

[244] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 123.

[245] الليثي، محمد سعيد. المرجع نفسه. ص: 124.

[246] دلا، وسام. (2001). **مؤيدات مبدأ مشروعية القرار الإداري**. بحث دبلوم. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية. ص: 51.

[247] أشار إليه: الليثي، محمد سعيد. المرجع نفسه. ص: 125.

تصحيح تشريعي يكون موضوعها اعتبار قرارات تعيين غير مشروعة بأنها من قبيل القرارات المشروعة[248]، فعندما يوجد قرار تعيين غير مشروع يمسّ مجموعة من الأفراد تستشعر الحكومة خطورة إلغاءه فضائياً وضرورة الإبقاء عليه تلجأ إلى البرلمان للحصول على قانون يجيز هذه الأعمال مستغلة العلاقات الحزبية القائمة بين الحكومة والأغلبية البرلمانية[249].

ومما دفع لابتكار هذه الآلية مضي سنوات طويلة بين صدور قرار التعيين من جهة وصدور الأحكام القضائية بالإلغاء من جهة أخرى، بحكم طول أمد التقاضي لمدة تستقر خلالها المراكز القانونية، وإن هذا التصحيح التشريعي قد يكون كلياً لقرار التعيين، وقد يكون جزئياً ينصب على الجزء غير المشروع لقرار تعيين معين[250].

ولا يؤيد الباحث هذا الحل المتبع في فرنسا المتمثل بالإجازة البرلمانية؛ لأن فيه تدخلاً من السلطة التشريعية بعمل الإدارة، وباختصاص القضاء أيضاً، ويجب تضييق الأخذ به قدر الإمكان ليقتصر على الحالات التي ترى فيها الإدارة ترجيح حدوث ضرر هائل بالصالح العام، إذا ما تم إلغاء قرار التعيين، وإلا فترك كلمة البت بمشروعية قرار التعيين أو عدمها للقضاء وحده.

وفي سورية حيث كانت المحاكم المختصة في منازعات التعيين هي محاكم البداية المدنية في مركز كل محافظة، وذلك إلى حين إحداث المحاكم الإدارية في المحافظات، وفقاً للمادة (143) من قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004، ومع صدور المرسوم رقم (209) لعام 2011 القاضي بإحداث المحاكم

---

[248] FAVOREU, L. (2003). **Droit constuonnel**, Dalloz, Paris. p: 548.

[249] PERROT, D. (1983). **Validation législative et actes administratifs unilatéraux, observation à la lumière de la jurisprudence récente R.D.P**. p: 983 et s.

[250] نوح، مهند مختار. (2015). الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة. **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**. مج: 31.عدد: 1. ص: 102/101. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

الإدارية في المحافظات، نُقلت إليها جميع المنازعات المتعلقة بالعاملين ومن بينها المنازعات الخاصة بقرارات التعيين، ويترتب على إلغاء قرار التعيين عدّ التعيين كأن لم يتم، وإبعاد الموظف الملغى تعيينه عن الوظيفة.

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا في سورية بنظرية الموظف الفعلي للإبقاء على تصرفات الموظف الذي أُلغي تعيينه، وعدم مطالبته بما تقاضاه في مقابل أدائه للعمل الذي كان قائماً عليه، فجاء في حكم المحكمة الإدارية رقم (273–2) في الطعن رقم (735) لعام 1997: "إن الموظف قد عُيّن بوظيفة دائمة دون أن يكون ناجحاً في مسابقة كما توجب المادة (12) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، ودون أن يتبع في تعيينه أسلوب التعيين الاستثنائي المنصوص عليه في المادة (16) من القانون المذكور، الأمر الذي يجعل عودة الإدارة لتصحيح هذا الخطأ موافقاً للقانون، على أن يظلّ كل ما قبضه المدعي استناداً إلى قرار التعيين الخاطئ من حقه استناداً لنظرية الموظف الفعلي"[251].

ومما لا شك فيه فإن الأخذ بنظرية الموظف الفعلي _كاستثناء عن القواعد العامة_ له ما يسوّغه من ضرورة المحافظة على استمرار المرافق العامة، وإعطاء الأفراد الشعور بالثقة بالإدارة وما تبرمه من تعاملات معهم، فلا تكن تصرفاتها عرضة للإلغاء بعد صدورها عمن يعتقدون أنه يمثل الإدارة ويقوم بتسيير أعمالها.

وتبرز حالات الإلغاء الجزئي القضائي في قرارات التعيين والترقية بالأخص في القرارات الجماعية عندما يصدر قرار بتعيين عدة أفراد، ويكون تعيين أحدهم معيباً لعدم استيفائه شروط التعيين كاملة، فيلجأ القاضي الإداري لإلغاء قرار التعيين جزئياً فيما يتعلق بهذا الشخص مع بقاء تعيين الباقين سليماً.

ومن الأمثلة على ذلك حكم المحكمة الإدارية بحلب رقم (2012/4) في القضية ذات الرقم (116) لعام 2012 حيث جاء في حكم الإلغاء الجزئي: "إلغاء القرار المشكو منه رقم 7/ن المؤرخ في 2012/1/11 الصادر

---

[251] المهايني، مصباح نوري. (2005). **مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959– 2000، الجزء الثاني.** دمشق: سورية. مؤسسة النوري. المبدأ: 5531. ص: 824.

عن السيد وزير الإدارة المحلية جزئياً فيما تضمنه من إعلان نجاح المدعى عليه (ع. ح) وأحقية المدعي (ع. ح) بالفوز في انتخابات مجلس بلدة "تل حاصل" بحلب عن القطاع الأول فئة (أ)"[252].

وكذلك حكم المحكمة الإدارية بحلب رقم(2012/10) في القضية ذات الرقم (121) لعام 2012 الذي قالت فيه: "إلغاء القرار المشكو منه ذي الرقم 8/ن تاريخ 2012/1/11 الصادر عن السيد وزير الإدارة المحلية جزئياً وفيما يتعلق بالمرشح (إ. م) وأحقية المدعي (م. ا) في أن يكون من الفائزين بالقطاع الأول فئة (أ) في انتخابات مجلس بلدية وضحة التابعة لمنطقة "منبج" في محافظة حلب"[253].

فضلاً عن حكم محكمة القضاء الإداري بطرطوس الذي ألغى المرسوم المتضمن تسمية أعضاء مجلس محافظة طرطوس رقم (257) تاريخ 2022/10/2 جزئياً، وإسقاط اسم الفائز الأخير من الفئة (ب)، وإعلان أحقية الموكل المدعي (م. س. ع) بالفوز بالفئة (أ)، وإدراج اسمه ضمن قائمة الناجحين، وتعديل المرسوم بما يتناسب مع ذلك[254].

ثانياً_ تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء قرارات إنهاء الخدمة:

عند إلغاء القرارات التي ترتب عليها إبعاد الموظف عن الوظيفة التي عُيّن فيها أو رُقّي إليها، يتوجب إعادة الموظف إلى وظيفته أو ترقيته إلى الدرجة التي يستحقها، سواء أكان هذا الأثر نتيجة لحكم إلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة، أم رفض الترقية بالكامل، أم حكم إلغاء جزئي فيما تضمنه من تخطي المحكوم له

---

[252] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 511.

[253] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع نفسه. ص: 515.

[254] وبتاريخ 2022/12/20 أصدرت المحكمة الإدارية العليا بدمشق القرار رقم 4219/ط/3 القاضي برد طلب التدخل للعضو الأخير (ر. ر) الذي كان فائزاً عن الفئة (ب)، ورد طعن إدارة قضايا الدولة وتصديق قرار محكمة القضاء الإداري بطرطوس بفوز العضو (م. س. ع) لعضوية مجلس محافظة طرطوس دائرة صافيتا عن الفئة (أ). حكم غير منشور.

في التعيين أو الترقية[255]، فأبرز أثر لحكم الإلغاء هنا هو عد القرار لم يصدر قط، وإعادة المحكوم له إلى الوظيفة السابقة.

وقد تشدد القضاء في كل من فرنسا ومصر وسورية، في البداية بضرورة إعادة الموظف الذي يُلغى قرار إنهاء خدمته إلى الوظيفة نفسها التي كان يشغلها قبل صدور القرار، إلا أنه عدل من ذلك التشدد، وقرّر إمكانية عودة المحكوم له إلى وظيفة مماثلة للوظيفة التي كان يشغلها[256]، وذلك للتوفيق بين مقتضيات حكم الإلغاء، وبين رعاية وضع من عُين محل المحكوم لصالحه، وإن أثر حكم الإلغاء يمتد إلى حقوق الموظف كافة، وليس مجرد عودته إلى وظيفته، بل يمتد أثره إلى إعادة ترتيب الوضع الوظيفي للمحكوم له، من ترقيه وأقدمية وكذلك الحقوق المالية، إذ كان مجلس الدولة الفرنسي يُلزم الإدارة بأن تعطي للموظف الصادر لصالحه حكم بإلغاء قرار إنهاء خدمته، كامل مرتبه مضافاً إليه التعويضات والمزايا التي أدى قرار إنهاء خدمته غير المشروع إلى حرمانه منها، واستند المجلس في قضائه إلى أن القرار الإداري الملغى يعد وكأنه لم يصدر أصلاً، وبذلك أغفل المجلس قاعدة أن المزايا المالية لا تُستحق إلا في حالة ممارسة الوظيفة فعلاً[257].

واستمر الحال كذلك إلى أن جاء حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "ديبرل" بتاريخ 1933/4/7، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي أن قرار إنهاء خدمة موظف يعطيه الحق في تعويض يجبر الضرر الذي سببه له عدم مشروعية القرار الذي أنهى خدمته، وبذلك لم تعد الحقوق والمزايا المالية للموظف تقدر على أساس استرداد المرتب بوصفه أثر لحكم الإلغاء، ولكن بوصفه تعويض يجد أساسه في مسؤولية السلطة العامة، فيأخذ بعين الاعتبار عند تقدير هذا التعويض مقدار الخطأ المنسوب للإدارة، فيقل التعويض إذا كان عدم المشروعية راجعاً لمجرد خطأ في الشكل، ويزداد في حالة الانحراف في استخدام السلطة، ومخالفة الشيء المقضي به.

---

[255] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 131.

[256] الليثي، محمد سعيد. المرجع نفسه. ص: 133/132.

[257] الليثي، محمد سعيد. المرجع نفسه. ص: 136.

وأضاف مجلس الدولة إلى جانب التعويض السابق تعويضاً آخر أطلق عليه "تعويض ديبرل" بالتمييز بين عنصرين من عناصر الضرر: أولهما ما فُقد من الدخل، ويُستنزل منه ما يكون المحكوم له قد تقاضاه نتيجة عمله في وظيفة أخرى في أثناء فترة الإبعاد، وفي حالة عدم عمله يوضع في الحسبان الأعمال المربحة التي كان يمكن أن يلحق بها في أثناء فترة إبعاده، وثانيهما الاضطراب الذي حدث في ظروف معيشة الموظف، وذلك كله بشرط ألّا يكون خطأ الموظف قد تجاوز خطأ الإدارة[258].

أما في مصر، فقد ميّز القضاء الإداري بين إلغاء قرارات إنهاء الخدمة أو الفصل من الوظيفة وبين إلغاء قرارات الترقية، فانتهج مسلك القضاء الفرنسي فيما يتعلق بإلغاء قرارات إنهاء الخدمة أو الفصل من الوظيفة بفرض تعويض يجبر الضرر الذي تسبب فيه القرار غير المشروع، أما بالنسبة لإلغاء قرارات الترقية وعد الموظف لم ينقطع عن الوظيفة، فقرر القضاء المصري لمن تُخطي في الترقية الحق في الحصول على الفروق بين المرتب الذي يتقاضاه فعلاً والمرتب الذي كان سيحصل عليه لو رقي في موعده، حتى دون النص على ذلك في الحكم، وإلا عد تنفيذ حكم الإلغاء تنفيذاً ناقصاً، ما لم يكن في الحكم ما يحد من آثاره[259].

وفي سورية، رفض القضاء الإداري السوري الحكم للموظف الذي أُلغي قرار إنهاء خدمته برواتبه عن المدة التي كان فيها خارج الخدمة، وقرر الحكم له كما فعل القضاء الفرنسي بتعويض يراعي مقدار خطأ الإدارة والظروف الأخرى، فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم (11) في الطعن رقم (34) لعام 1968: "إن الموظف الذي أُلغي فصله عن الوظيفة بحكم قضائي، لا يستحق حكماً رواتبه عن المدة التي قضاها خارج الخدمة، وإنما يستحق تعويضاً يقدره له القضاء بعد مراعاة الظروف الخاصة ومقدر الظلامة والخطأ المرتكب"[260].

---

[258] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 137.

[259] الليثي، محمد سعيد. المرجع نفسه. ص: 138.

[260] المهايني، مصباح نوري. المرجع السابق. الجزء الثالث. المبدأ: 8793. ص: 733.

واستمر مجلس الدولة السوري على هذا النهج في أحكامة الحديثة، إذ جاء في حكم المحكمة الإدارية في دير الزور رقم (35) في القضية رقم (36) تاريخ 2015/4/14 الآتي: "إلغاء قرار الصرف من الخدمة المشكو منه رقم (1661) تاريخ 2014/6/17 جزئياً فقط فيما يخص المدعي، وإلزام الجهة المدعى عليها بأن تمنح المدعي تعويضاً بنسبة 25% فقط خمس وعشرون بالمئة من الأجور والتعويضات التي لا يشترط لاستحقاقها القيام بالعمل فعلاً، وإلزامها باعتبار الفترة التي قضاها خارج الخدمة في عداد الخدمات الفعلية المحسوبة في الترفيع والمعاش"[261].

وقد جاء في حكم حديث آخر للمحكمة الإدارية العليا السورية رقم (293/ع/5) لعام 2020 الآتي: "إلغاء القرار المشكو منه رقم (2614) تاريخ 2014/9/24 المتضمن صرف المدعي من الخدمة بآثاره كافة، وإلزام جهة الإدارة المدعى عليها بأن تدفع للمدعي تعويض مقداره 10% فقط عشرة بالمائة من الأجر الشهري المقطوع والتعويضات التي لا يشترط لاستحقاقها القيام الفعلي بالعمل، وذلك عن الفترة الممتدة من تاريخ انفكاك المدعي عن العمل بعد صدور قرار صرف من الخدمة ولغاية تاريخ إعادته للعمل بعد صدور هذا القرار، وعد تلك الفترة داخلة في الترفيع وحساب المعاش التقاعدي بعد قيامه بتسديد حصته من الاشتراكات التأمينية لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية"[262].

ومن خلال الاطلاع على الأحكام المشابهة أن نسبة التعويض هذه تتغير تبعاً لتقدير المحكمة لظروف كل قضية، ومقدار الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر الحاصل للفرد.

وإن هذا الاتجاه المتشابه لدى كل من فرنسا ومصر وسورية سعى إلى إعطاء الموظف الذي أُلغي قرار إنهاء خدمته، المزايا المالية التي تتناسب مع الخطأ الذي ارتُكب بحقه، وفقدانه لراتبه أثناء الفترة السابقة، تحت

---

[261] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 488.

[262] مجلس الدولة. (2022). **مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا**. المرجع السابق. ص: 79.

مسمى التعويض، لعدم أحقيته بأخذ الراتب عن الفترة التي كان فيها خارج الخدمة، وهو ما يراه الباحث توجهاً صائباً ويعطي الموظف حقه.

ثالثاً_ قرارات الضبط الإداري:

على الرغم من أهمية وظيفة الضبط الإداري وضرورتها للمحافظة على النظام العام الذي يشمل الأمن والصحة والسكينة العامة والآداب العامة، فإنه يبقى جلياً أن نشاط الإدارة، وما يتضمنه من تقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع لرقابة قضائية واسعة تضمن التزام هيئات الضبط الإداري بالضوابط التي ينبغي عليها احترامها حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وقد أخضع القضاء باستمرار أعمال الضبط الإداري لرقابته خاصة رقابة الإلغاء، وقد أثبتت جدواها وفعاليتها وخطورتها في القضاء على القرارات الإدارية غير المشروعة وإنهاء آثارها، وذلك دائماً في إطار عملية تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حقوق وحريات الأشخاص[263].

ومن تطبيقات القضاء الإداري العملية أنه بتاريخ 2016/8/5 أصدر عمدة مدينة "فيلنوف دينترون" قراراً نصت المادة (3/4) منه على أنه: "يُحظر الدخول إلى شواطئ المدينة أثناء الفترة من 15 حزيران إلى 15 أيلول لأي شخص لا يرتدي الرداء المناسب الذي يحترم الآداب العامة ومبدأ العلمانية، والذي لا يحترم قواعد النظافة وسلامة الشواطئ المُتبعة في الأماكن العامة الشاطئية، ويُحظر حظراً تاماً ارتداء أردية السباحة المُخالفة للقواعد الآنف بيانها بشواطئ المدينة كافة". وبتاريخ 2016/8/22 أصدر قاضى الأمور المستعجلة لدى المحكمة الإدارية لمدينة "نيس" حكماً في الشق العاجل أيد فيه قرار أحدى العمد بحظر ارتداء النساء المسلمات للباس البحر الإسلامي على الشواطئ و المعروف باسم "بوركينى" نسبة إلى (البرقع والبيكيني) والذي يغطي معظم أجزاء الجسم للمرأة، وعدت المحكمة أن ارتداء لباس البحر الإسلامي من شأنه المساس بالقناعات الدينية

---

[263] جمال، قروف. (2006). **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة باجي مختار. عنابة. الجزائر. ص: 2/1.

الموجودة أو غير الموجودة لدى المستخدمين الآخرين للشاطئ وقد يعد تحدياً أو استفزازاً يؤجج التوترات التي يشعر بها السكان، إذ قالت المحكمة: إن الشواطئ الفرنسية ليست المكان المناسب للتعبير عن المعتقدات الدينية بشكل متفاخر، وممارسة المعتقدات والعادات والتقاليد، فهو مكان فرنسي وينطبق عليه كل قوانين العلمانية، وظهور النساء بشكل يشير لاتجاه ديني معين يعد انتهاكا لقواعد البلاد، ومنع اللباس الشرعي للبحر ليس عنصرية وإنما لا بد من عمل قانون صارم للسيطرة على البلاد وحمايتها، وفي هذا الشأن فقد تقدمت رابطة حقوق الإنسان بفرنسا بطلب أمام المحكمة الإدارية لمدينة "نيس" بوقف تنفيذ القرار الصادر بحظر ارتداء النساء للباس البحر الإسلامي على الشواطئ وإلغائه، وقد رفضت المحكمة الطلب المقدم إليها، وهو ما دعا الرابطة المذكورة إلى الطعن بهذا الحكم أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي يمثل أعلى هيئة قضائية إدارية في فرنسا بصفة مستعجلة إذ أشارت في طعنها إلى أن قرار حظر ارتداء النساء المسلمات للباس البحر الإسلامي على الشواطئ ينتهك حرية العقيدة وحرية ارتداء الملابس في الأماكن العامة، والتمست الرابطة وقف تنفيذ القرار لتوافر شرطي الجدية والاستعجال، إذ حكمت المحكمة بإلغاء الحكم الصادر بتاريخ 2016/8/22 من قاضي الأمور المستعجلة في المحكمة الإدارية في مدينة "نيس"، وكذلك وقف تنفيذ المادة (3/4) من قرار عمدة مدينة "فيلنوف دينترون" المؤرخ في 2016/8/5 ورفض ما دون ذلك من طلبات[264].

وكذلك قرار محكمة القضاء الإداري في دمشق رقم (2/698) لعام 2015 في القضية ذات الرقم (2/1252) لعام 2015 والتي ألغت بموجبه ترخيص حانة تقع بجوار مدرسة' مستندة إلى المادة (15) من المرسوم التشريعي رقم (180) لعام 1952، والتي تنص على حظر منح ترخيص فتح حانات أو حتى إبقاء التراخيص القائمة طالما لم يتحقق شرط المسافة عن المنشآت والمؤسسات (ومنها المدارس)، إذ جاء في حيثيات القرار: "... فإنه من الواجب ذكره وبيانه أن نص المادة (15) المذكورة أعلاه هو نص أمر أوجب القانون مراعاته

---

[264] عكاشة، حمدي ياسين. (2018). **المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي**. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. القاهرة. ص: 155.

ولم يسمح بغير ذلك، وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن النصوص بالنظام العام إنما هي تلك النصوص التي ترد لضمان السلامة العامة والصحة العامة والطمأنينة العامة، وتكون قواعدها آمرة لا يجوز للأفراد مخالفة أحكامها أو الاتفاق على غير ما قضت به أو التنازل عن واجب فرضت مراعاته، وذلك بحسبان أنها ترد لضمان النظام العام، ولا تكون مقررة لمصلحة أي من الأشخاص سواء الطبيعيين أم الاعتباريين..."[265].

رابعاً_ القرارات الصادرة لمواجهة جائحة "كوفيد (19)":

تصنف (جائحة كورونا) على أنها ظرف استثنائي يستدعي تدابير مستعجلة وغير مألوفة لمجابهته، بما فيها تقييد حقوق المواطنين وحرياتهم، تخضع للرقابة القضائية للتحقق من توافر الشروط والأسباب التي تسوغ اتخاذ هذه التدابير، ولا يقتصر تدخل القضاء على النظر في القرارات الإيجابية التي تتخذها السلطات العامة، بل ينظر أيضاً في إلزام الإدارة باتخاذ تدابير معينة، فقد ألزم مجلس الدولة الفرنسي كلاً من رئيس مجلس الوزراء الفرنسي ووزير الصحة بموجب القرار رقم (439674) الصادر بتاريخ 2020/3/22، بوجوب اتخاذ الإجراءات والتدابير الاحترازية المحدّدة تبعاً لما يفرضه الوضع الاستثنائي مع الأخذ في الحسبان الإجراءات الأساسية التي دعت إليها النقابة الطبية وذلك أثناء ثمان وأربعين ساعة، إعادة النظر بقرار عدم تقييد "التجول بالقرب من المنزل" مع مراعاة قضايا الصحة العامة الرئيسة وتعليمات الحجر، تقويم مخاطر الصحة العامة لإبقاء الأسواق مفتوحة بالنظر إلى حجمها ومستوى الحضور[266].

وقد عد المتقاضون أنّ التدابير التي اتخذَتْها الإدارة غير كافية لحماية حقّهم في الحياة، ومن الواجب اتخاذ تدابير أكثر صرامة، وقد استجاب قاضي الأمور المستعجلة الإداري لمطالبهم بصورة جزئية، إذ أصدر مجلس الدولة بصفته قاضي الأمور المستعجلة، الأمر القضائي رقم (447878) المؤرخ في 2021/1/21،

---

[265] مجلس الدولة. **المجموعة الشاملة الحديثة**. المرجع السابق. ص: 69.

[266] جابر، وليد، وإسماعيل، عصام. (2022). الظروف الاستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا. **مجلة الحقوق والعلوم السياسية.** مج: 5.عدد: 38. ص: 100. بيروت: لبنان. الجامعة اللبنانية.

لرئيس الوزراء لاتخاذ تدابير تنظيمية تتناسب بشكل صارم مع المخاطر الصحية المرتبطة بدخول الأشخاص المستفيدين من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة إلى فرنسا في أثناء فترة الجائحة، وعندما أصدر رئيس الحكومة الفرنسي تعميماً قرر بمقتضاه أن أي دخول أو خروج من أراضي الدولة الفرنسية إلى أو من دولة خارج الاتحاد الأوربي سيكون محظوراً، إلا لأسباب جدية، كان هذا التعميم محل طعن أمام قاضي الأمور المستعجلة الإداري الذي قضى بقراره رقم (449743) تاريخ 2021/3/12، بوقف تنفيذ هذه التدابير التي لا تتناسب مع الحق الأساسي لجميع الفرنسيين في العودة إلى وطنهم، وفي المقابل فإنه قضى بالقرار رقم (449908) تاريخ 2021/3/12، بأن إلزام المسافر بتقديم سبب جدي للسماح له بالسفر إلى جزر الهند الغربية الفرنسية هو أمر مقبول من أجل تجنب تدفق السياح الذي قد يؤدي إلى تفاقم الوضع الصحي في الموقع، وبالنظر إلى ارتفاع مخاطر تشبع أسرة العناية المركزة في حالة الارتفاع السريع في معدل الإصابة[267].

وفي مصر أقرت المحكمة الإدارية العليا بصحة قرار نقابة أطباء الأسنان بتأجيل انتخابات مجلس النقابة وردّ طلب وقف تنفيذه إلى القوة القاهرة التي شكلتها (جائحة كورونا) وإعلان منظمة الصحة العالمية وجوب اتخاذ الدول التدابير الاحترازية كافة لمواجهة (جائحة كورونا) حفاظاً على صحة المواطنين[268]، وفي فتوى لقسمي الفتوى والتشريع انتهت الجمعية العمومية إلى إعفاء مستأجر صالة ألعاب رياضية من القيمة الإيجارية المستحقة عن فترة غلق النشاط؛ بسبب الإجراءات الاحترازية لمواجهة فيروس (كورونا)[269].

أما في سورية فقد أقر قسم الفتوى والتشريع في رأيه رقم (46) لعام 2021 في القضية رقم (82) لعام 2021، بأن ظهور الوباء العالمي "كورونا" من جمهورية الصين وانتقاله وانتشاره دولياً وتفشيه في بقاع الأرض جميعها وما رافق ذلك من منع تجول وحظر إضافة لتوقف الإنتاج وشركات الشحن والنقل إنما يعد أيضاً من

---

[267] جابر، وليد، وإسماعيل، عصام. المرجع السابق. ص: 101/100.

[268] جابر، وليد، وإسماعيل، عصام. المرجع السابق. ص: 85.

[269] فتوى رقم 848/2/37 تاريخ2021/3/13.

قبيل القوة القاهرة والخارجة عن إرادة المتعاقدين، واعتمادها كسبب لتمديد مدة العقد، وكذلك عدها سبباً لإعفاء المتعهد من تقديم وثيقة تثبت وقوع القوة القاهرة وتاريخها[270].

إنّ النظام العام عموماً والنظام العام الصحي بالأخص، يعبر عن روح المنظومة القانونية للمجتمع، ما يجعله فكرة قانونية مرنة ومتطورة لا تستطيع النصوص والتشريعات القانونية مسايرتها، وقد ظهر هذا جلياً مع انتشار فيروس" كوفيد 19"، الذي أضحى يشكل تهديداً للصحة العامة والنظام العام الصحي في العديد من الدول، فبالموازاة مع الدور الذي تؤديه السلطتان التشريعية والتنفيذية في الدولة في محاربة انتشار فيروس "كوفيد 19"، فإن القضاء أيضاً يتدخل لحماية هذا النظام في ظل هذا الوضع الاستثنائي عن طريق منح هيئات الضبط الصحي سلطات أوسع كانت لتكون غير مشروعة في الظروف العادية، إلا أن هذا الظرف الاستثنائي أضفى عليها صفة المشروعية، لكن في المقابل لا يمكن لهذا الظرف أن يحجب رقابة القضاء بحجة الظرف الاستثنائي.

---

[270] فتوى غير منشورة.

المطلب الثاني

إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي وأثر ذلك

الأصل أن تلتزم الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الصادر قبلها تنفيذاً طوعياً، ولكن ما يحدث على أرض الواقع أن تمتنع الإدارة أو تتقاعس عن تنفيذ هذا الحكم تحت حجج شتى بعضها منطقية، وبعضها الآخر ينم عن تشبث الإدارة بمشروعية قرارها الذي نسفه الحكم القضائي بشكلٍ كلي أو جزئي.

وعلى الرغم من امتناع الإدارة أو تقاعسها هذا، إلا أنها لا تكون بمنأى عن المسائل القانونية جزاء ذلك إذ تبرز قواعد المسؤولية القانونية العديد من الجزاءات التي يمكن فرضها بحق الإدارة أو العاملين لديها جزاء هذا الامتناع أو هذا التقاعس.

وسنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين، سأتناول في (الفرع الأول) إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي في حين سأتكلم في (الفرع الثاني) عن جزاء مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي.

الفرع الأول

صور إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي وأسباب ذلك

تعد مشكلة تنفيذ أحكام القضاء من قبل الإدارة واسعة وخطيرة وذات أبعاد متعددة، وإذا كان البعض قد بالغ حين قدر هذه الظاهرة إلى حد القول بأن نصف الأحكام لا تنفذ، فإن البعض الآخر مثل "فيرل" و "بونار" قد رأى أن الأحكام تنفذ في غالبيتها العظمى، فالحقيقة كما يقول "Braibant" تقع بلا شك في مكان ما بين هذين الرأسين المتطرفين[271].

وإن معرفة نسبة الأحكام التي تنفذ أو التي تمتنع الإدارة عن تنفيذها، أمر في غاية الصعوبة، لأن بعض الأحكام قد تنفذ صلحاً، وبعضها قد يهمله أصحاب العلاقة أو يتنازلوا عنه.

وما دامت فرضية امتناع الإدارة عن التنفيذ قائمة، فلا بد في البداية من التعرف على الصور التي يمكن أن تلجأ الإدارة للتهرب من تنفيذ أحكام الإلغاء القضائية، والأسباب التي تدفعها لذلك وفق الآتي:

---

[271] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 329.

أولاً_ الامتناع عن تنفيذ الحكم (رفض الحكم):

تبدو هذه الصورة أقل حدوثاً، فالإدارة تتجنب دائماً المواجهة مع القضاء، غير أنها في كثير من الأحيان تلجأ إلى هذه الوسيلة دون الحاجة إلى إصدار قرار صريح بالرفض، بل يكفي أن تسكت ويؤدي سكوتها إلى توليد قرار ضمني بالرفض[272].

وتتحقق هذه الصورة في الأحوال جميعها التي تلجأ فيها الإدارة إلى اتخاذ موقف سلبي بحت إزاء حكم الإلغاء، وتجاهله بصورة مطلقة بالامتناع عن القيام بما يفرضه عليها هذا الحكم من التزامات، تتمثل في إزالة الآثار المادية والقانونية للجزء الملغى من القرار الإداري[273].

وهذه الصورة بالغة الخطورة؛ لأنها تعبر عن امتهان صارخ للأحكام القضائية، وإهدار كل قيمة لها القضاء، ومع ذلك تعد حالات الامتناع الكلي عن تنفيذ حكم الإلغاء قليلة نسبياً، إلا أنها تضل موجودة، ومن أمثلتها حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1961/2/8 في قضية "Rousset"، وتتلخص وقائعها في أن مجلس الدولة كان قد أصدر حكماً في 1955/3/24 بإلغاء قرار عزل السيد "Rousset" الصادر من سكرتير عام وزارة الحربية، ولم تقم الإدارة بتنفيذ هذا الحكم، ما اضطر المذكور لرفع دعوى بطلب إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم، والتعويض عما أصابه من ضرر بسبب عدم التنفيذ، فقضى المجلس بأنه ما كان يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم بدعوى أن القرار قد أُلغي لمجرد عيب في الشكل، وأنه سليم من الناحية الموضوعية، كما أنه ليس للإدارة أن تحتج بأن تنفيذ الحكم سيترتب عليه المساس بحسن سير المرفق، فتلك أمور لا تبيح لها الامتناع عن التنفيذ، وانتهى المجلس إلى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ، ومنح المحكوم له تعويضاً

---

[272] الحسين، علا محمد. (2004). **إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة – دراسة مقارنة**. بحث دبلوم. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية. ص: 14.

[273] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 540.

وقدره ثلاثة آلاف فرنك جديد عما أصابه من ضرر، نتيجة فصله، ونتيجة عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء هذا الفصل[274].

وكذلك أقرت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1952/6/19، بأن: "امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة، تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات؛ ذلك لأنه لا يليق بحكومة بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى، وفقدان الثقة في سيادة القانون"[275].

أما في سورية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 أنه: "خلافاً لأحكام الفقرة (ج) من المادة (275) من قانون أصول المحاكمات المدنية ودون الإخلال بالمؤيدات الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات المتعلقة بجرم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية تكون الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة واجبة التنفيذ بمجرد اكتسابها الدرجة القطعية، أما الاحكام الصادرة وفقاً للمادة (17) من القانون المذكور فتكون واجبة التنفيذ فوراً".

وقد أكد ذلك أيضاً القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في الرأي رقم (72) لعام 2021 في القضية رقم (88) لعام 2021 الآتي: "ومن حيث إنه ومن المعلوم قانوناً والمستقر عليه فقهاً واجتهاداً فإن الأحكام القضائية متى صدرت من مرجعها المختص واكتسبت الدرجة القطعية فإنها تغدو عنواناً للحقيقة وحجة فيما قضت وواجبة النفاذ والتنفيذ وفق منطوقها، ولا يجوز المجادلة فيها أو التعقيب عليها؛ لأن في ذلك خروجاً عن المبادئ الدستورية والقواعد القانونية العامة وخرقاً لمبدأ قوة القضية المقضية، وقد قامت رئاسة

---

[274] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 542.

[275] أشار إليه: عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. القضية رقم 1181 لسنة 5 ق جلسة 1952/6/19، السنة 6 القاعدة 548 ص 1238. ص: 337.

مجلس الوزراء بإصدار تعميماً برقم (95) لعام 2015 بضرورة تنفيذ الأحكام القضائية لذلك فإنه من غير الجائز قانوناً للإدارة المستفتية الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، وإن واجبها القانوني والدستوري يحتم عليها تنفيذ الأحكام القضائية تكريساً لمبدأ سيادة القانون"[276].

وكذلك الرأي رقم (79) لعام 2021 في القضية رقم (124) لعام 2021 والذي جاء فيه: "ومن حيث إنه لا بد من التوضيح ابتداءً إلى أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية أو المماطلة في تنفيذها، إنما يؤدي إلى زعزعة الثقة في الدولة كدولة قانون، تخضع فيها الإدارة لمبدأ المشروعية، وتلتزم بأحكام القانون، وتحترم الأحكام القضائية الصادرة وتلتزم بتنفيذها، فلا قيمة للأحكام بدون تنفيذها، ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام القضاء وضرورة تنفيذ أحكامه"[277].

تبيّن هذه الأحكام والفتاوى خطورة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء، وتأكيد القاضي الإداري على ضرورة احترام الأحكام الصادرة عنه، لما في ذلك من حفاظ على مصلحة الأفراد وهيبة الدولة وسيادة القانون فيها.

ثانياً_ التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ:

يكون تنفيذ حكم الإلغاء ناقصاً عندما لا ترتب الإدارة على هذا الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين إعمالها نفاذاً له، فيكون تنفيذها قاصراً ومبتوراً[278].

---

[276] فتوى غير منشورة.

[277] فتوى غير منشورة.

[278] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 551.

إذ لا معنى لإلغاء القرار لمخالفته للقانون، إذا عادت الإدارة من جديد إلى مخالفة القانون، أو إذا نفذت الحكم تنفيذاً صورياً أو مبتوراً، وإنما يجب عليها أن تنفذ الحكم تنفيذاً صحيحاً كاملاً، بما في ذلك ما جاء في منطوقه، وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية[279].

ويكون تعسف الإدارة تجاه من صدر لصالحه الحكم في هذه الحالة واضحاً في أجل صورة، وسوء نيتها مبيناً لما في ذلك من إهدار لقيمة الحكم واستخفاف بما يحوزه من حجية توفر له الاحترام الواجب[280].

ومثال ذلك أن تقوم الإدارة بإعادة الموظف الذي أُلغي قرار إنهاء خدمته إلى عمله، ولكنها لا تمنحه ما كان يستحقه من ترقيات لو ظل شاغلاً لوظيفته، أو لا تمنحه تعويضاً عن إنهاء خدمته بطريق غير مشروع، وغيرها من الأمثلة التي يتضح منها أهمية تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء كاملاً في تحقيق الهدف منه، وإعادة الأمور إلى نصابها.

ثالثاً_ التباطؤ أو التراخي في تنفيذ حكم الإلغاء:

تختار الإدارة الوقت المناسب لتنفيذ الحكم في ضوء الظروف والتعقيدات الإدارية، إلا أن تراخي الإدارة في التنفيذ يرتب عليها مسؤولية في حالة تجاوز تأخرها المدة المعقولة التي يمضيها يفقد الحكم قيمته[281]، إذ يتوجب على الإدارة عقب إعلامها بحكم الإلغاء أن تبادر إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه في أثناء فترة معقولة ودون تأخير؛ لأن التراخي في تنفيذ الحكم فضلاً عما يتضمنه من إضعاف للفائدة منه، فإنه بعقد الأمور أمام الإدارة عند قيامها بالتنفيذ؛ لأن تنفيذ حكم الإلغاء كما رأينا سابقاً يتطلب إعادة النظر في المراكز القانونية

---

[279] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 336.

[280] خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم. (2007). **مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي. ص: 31.

[281] خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم. المرجع السابق. ص: 30.

جميعها التي ترتبت على القرار الملغى، في الفترة ما بين صدور القرار وإلغائه، الأمر الذي يتطلب من الإدارة الكثير من الدقة[282].

وإذا كان من حق الإدارة أن تُعطَ فسحةً من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم، خاصة إذا كان صادراً بالإلغاء، فلا يعني ذلك أن تتراخى في ذلك وقتاً أكثر من اللازم الذي يقدره القاضي حسب الأحوال.

وقد تواجه الإدارة صعوبات قانونية عند تنفيذ الحكم، ترى الرجوع بشأنها إلى جهات الإفتاء المختصة. وفي هذه الحالة لا يجوز مؤاخذة الإدارة على تأخر التنفيذ بسبب هذه الإجراءات، ويظهر ذلك في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم (922) تاريخ 1953/2/18 لعام (6)، مجموعة أحكام السنة السابعة ص (72)، الذي ينص على أنه: " إذا كان السبب في تأخير تنفيذ الأحكام إنما يرجع إلى تبادل المكاتبات بين الوزارة، ووزارة المالية، وديوان الموظفين للرجوع إليها في شأن تنفيذ هذه الأحكام، ولم يكن هذا التأخير نتيجة تقصير من الوزارة، ومن ثم يكون طلب التعويض على غير أساس سليم من القانون"[283].

وإن تراخي الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء لا يقل خطورة عن امتناعها الصريح عن التنفيذ، بل إن أضراره قد تفوقها إذا ظل صاحب الشأن معلقاً آماله على قيام الإدارة بالتنفيذ، واستكان لوعودها بالتنفيذ، إلى أن يضيع حقه بين المراوغة والمماطلة.

---

[282] جبره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع نفسه. ص: 553.

[283] أشار إليه: عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 333.

رابعاً_ تعطيل تنفيذ أحكام الإلغاء:

قد تحاول الإدارة التهرب من تنفيذ حكم الإلغاء بتعطيل تنفيذه، فتبتعد عن الموقف السلبي المتمثل بالامتناع أو التباطؤ، وتكون فاعلة ولكن بنتيجة سلبية، تؤدي إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي، وتلجأ الإدارة إلى تعطيل حكم الإلغاء إلى إحدى الوسائل الآتية:

1- إعادة إصدار القرار الملغى:

يفترض أن تقوم الإدارة بإعادة إصدار القرار الملغى بعد تفادي ما شابه من عيوب، إلا أن الإدارة قد تعيد إصدار القرار الملغى بنفس مضمون القرار السابق، أو بشكل مشابه له، أو بالمخالفة للشروط والأوضاع التي يتعين مراعاتها عند إصدار القرار.

والمثال الواضح على ذلك قضية "Fabreques" إذ كان العمدة كلما أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً بإلغاء قراره بإيقاف حارس يصدر قراراً بوقفه مرة أخرى، حتى انتهى الأمر إلى سبعة أحكام إلغاء، في مقابل سبعة قرارات إيقاف متتابعة[284].

ومن أمثلة ذلك أيضاً قيام الإدارة بتخصيص مبلغ لوجه معين من أوجه الإنفاق، رغم صدور حكم سابق بإلغاء هذا التخصيص.

وتبدو من هذه الأمثلة وغيرها الكثير، محاولة الإدارة الالتفاف على حكم الإلغاء القضائي، بإعادة إصدار القرار الملغى، إما بتغيير بسيط في الشكل مع الإبقاء على المضمون المخالف للقانون، أو بالصورة الملغاة نفسها، في تحدٍ واضح وصارخ لحكم القضاء الإداري الملزم لها.

---

[284] أشار إليه: عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 341.

2- تعطيل تنفيذ الحكم بقرار لائحي:

يحق للإدارة تعديل لوائحها، إلا أنه قد يثبت أن التجاء الإدارة إلى التعديل لم يكن يستهدف المصلحة العامة، إنما هدفه الوحيد مصادرة حكم الإلغاء، فالإدارة قد تلجأ إلى تعديل اللوائح بقصد تحقيق أثر قرار إداري سبق الحكم بإلغائه.

مثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Bolton" عام 1938 من إلغاء المرسوم الصادر بتعديل شروط الالتحاق في وظيفة محافظ، بعد أن تبين أن هذا المرسوم قد صدر غداة الحكم الصادر من مجلس الدولة بإلغاء تعيين أحد الأفراد في هذه الوظيفة المخالفة للقواعد القائمة، وأن هذا التعديل لم يكن يستهدف سوى التعطيل من تعيين ذلك الفرد في تلك الوظيفة[285].

3- تعطيل تنفيذ الحكم بإجراء عام:

تحاول الإدارة عبر هذه الوسيلة استصدار تشريع يقضي بتصحيح القرار الملغى، أو تقوم باستصدار تشريع يعدل القواعد التشريعية التي أُلغي القرار لمخالفتها على نحو يزيل عدم المشروعية الذي شاب القرار، ويجعله مطابقاً للتشريع بعد هذا التعديل، بما يسمح بإعادة إصداره من جديد.

وبذلك تحتمي الإدارة خلف السلطة التشريعية لتعطيل آثار الأحكام الصادرة ضدها[286]، ومن أمثلة ذلك الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Chalvon-Demersay" إذ صدر قانون في 1949/8/2 الذي نص على تصحيح وضع طلبة المدرسة المركزية للفنون الذين التحقوا بهذه المدرسة بناء على

---

[285] أشار إليه: عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 342.

[286] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 590.

مسابقة أجريت في عام 1947، وكان مجلس الدولة قد ألغى القرار الخاص بنتيجة هذه المسابقة بحكمه الصادر في 1949/3/18[287].

وقد تعرّض مسلك المشرع هذا إلى نقد فقهي يستند لأسباب متعددة، من أنه يتضمن مخالفة للقاعدة الدستورية التي تقضي بعدم جواز تدخل المشرع في أعمال السلطة القضائية، وما يؤدي إليه من إهدار للقيمة الفعلية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فضلاً عن الإساءة التي تصيب الأحكام القضائية وإهدار حجيتها وقوتها[288].

خامساً_ أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء:

من المفيد الإشارة إلى أن مبدأ المشروعية أوجده القضاء والفقه حتى تقوم الدولة القانونية في ظِله، وأنْ تكون تصرفات الحاكم والمحكوم تحت سيادة القانون، ولكن أنْ تتخذ منه الإدارة ذريعةً لتتوارى خلفه في محاولة منها لاختلاق الأسباب القانونية والواقعية ولتسوّغ امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة بحقها من القضاء، فهذا ما لا يُمكن تصوره، ويمكن إرجاع امتناع الإدارة عن التنفيذ إلى الأسباب الآتية:

1-الأسباب غير الحقيقة:

تلجأ الإدارة في كثير من الحالات إلى اتخاذ المصلحة العامة بوصفها ذريعة لعدم تنفيذ التزاماتها، أو تنفيذها بشكل ناقص، وذلك بالنظر لمدلولها الواسع وغير المضبوط، وغير المحدد بصفة ثابتة، لذا ينبغي ألا يكون تحقيق المصلحة العامة باتخاذه وسيلة غير مشروعة لذلك؛ ما يشكل مخالفة لمبدأ المشروعية ولحجية

---

[287] أشار إليه: جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 591/590.

[288] للمزيد حول موقف الفقه راجع: جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 593 وما بعدها.

الأحكام القضائية[289]، ولكن الرد على ذلك من السهولة بمكان، إذ يتمثّل في أنّ احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به لا يعلو عليها شيء حتى متطلبات المصلحة العامة[290].

وثاني الذرائع التي تذرعت بها الإدارة في هذا المجال هو دواعي المحافظة على النظام العام، والنظام العام هنا يشمل مدلولاته المختلفة: الأمن والصحة والسكينة العامة والآداب العامة؛ أي المفهوم التقليدي له، فضلاً عن المفهوم الحديث الواسع، الذي يخول للمشرع التدخل بتنظيم أي نشاط بفرض قيود وضوابط عليه، إذ للمشرع أن يدخل ضمن النظام العام كل ما من شأنه المساس به، فأصبح النظام العام يشمل الأمن العام والآداب والأخلاق العامة، والنظام العام الاقتصادي، والثقافي، والبيئي...، هذه المصالح الأساسية التي تشكل مفهوم النظام العام قد تتخذها الإدارة بوصفها ذريعة لعدم الامتثال لحكم القانون، لذا لا بد لها من فحص كل حالة على حده، ولا تتخذه وسيلة لعدم تنفيذ ما لا يروق لها من قوانين، أو أحكام، ويبقى تقدير ذلك لقاضي الموضوع[291].

وفي فرنسا تدخل القضاء الإداري في مسائل كانت تدخل في صميم سلطات الضبط الإداري وأهمها الأمن العام والصحة العامة، ولم يقف متفرجاً تجاه التدابير التي تتخذها أو التي كان على الإدارة أن تتخذها، لمواجهة مسائل هي من صميم عمل السلطة التنفيذية صوناً للحقوق والحريات العامة.

إن السلطات والامتيازات الاستثنائية التي تمتلكها سلطات الضبط الإداري لمواجهة الظروف العادية لم تمنع القضاء الفرنسي من ممارسات سلطات غير عادية في رقابته على صلاحيات وامتيازات الإدارة في هذا الشأن المهم.

---

[289] المحمد، خالد. (2018). سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية. **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.** مج: 34.عدد: 1. ص: 359. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

[290] الشنطاوي، فيصل. (2016). الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ. **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون.** مج: 43.عدد: 1. ص: 510. عمان: الأردن. الجامعة الأردنية.

[291] المحمد، خالد. المرجع السابق، ص: 360.

وأخيراً فإنّ الإدارة قد تتخذ من بعض الصعوبات المتعلقة بالتنفيذ سبباً ومسوغاً تستند إليه في امتناعها عن التنفيذ، ومن هذه الصعوبات ما قد يكون قانونياً، كالغموض بنصوص القانون الآمر، أو كالصعوبة في تفسير الحكم أو فهم مقصده، وفي هذا المجال قالت محكمة القضاء المصري: "إنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بسبب الصعوبات القانونية التي تعترض التنفيذ يُعد بمثابةِ قرار إداري سلبي مُخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً بالتعويض"[292].

وهناك نوع آخر من الصعوبات والذي يُعرّف بالصعوبات المادية.

2- الأسباب الحقيقة لامتناع الإدارة عن التنفيذ:

والأسباب الحقيقية هي الأسباب الخارجة عن إرادة الإدارة، وهذا النوع لا دخل للإدارة به، بل على العكس تكون مفروضة عليها، إذ لا يمكن إجبارها على التنفيذ إذا استحال، إذ يوجد مسوَغ شرعي، كالاستحالة القانونية والواقعية، وقد يكون عدم التنفيذ طاعة لأمر رئيس تجب طاعته.

وبالنسبة إلى الاستحالة القانونية التي تواجه الإدارة عند التنفيذ، يرجع امتناع الإدارة نتيجة لذلك إلى عدد من الأمور، من أهمها التصحيح التشريعي الذي يصبح بموجبه القرار الملغي مرتباً لآثار جديدة، وذلك بموجب ما قام به المشرع من إصدار تشريع جديد أدّى إلى هذه الآثار، وهنا تجب الإشارة إلى أنّ التصحيح التشريعي يجب أن يكون للصالح العام[293]، وأن يحترم مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث لا يجوز أن يباشر رقابة على الأحكام القضائية، واحترام مبدأ عدم رجعية العقوبات والجزاءات الأشد[294].

---

[292] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 308.

[293] رمضاني، فريد. (2014). **تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة.** رسالة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر. ص: 108.

[294] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 316.

وتتمثل الاستحالة القانونية بوقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وإلغاء الحكم من محكمة الطعن إذ يصبح عندها محلّ الطعن متقدماً، وهنا تتحرر الإدارة من التزامها بالتنفيذ[295].

أما فيما يخص الاستحالة الواقعية أو المادية للتنفيذ، فإنّ الحديث فيها يطول، ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنّ التنفيذ يكون ممكناً، ولكن ظروفاً معينة حالت دون تنفيذه، وقد تكون الاستحالة هنا شخصية ترجع إلى المحكوم له، ومن الأمثلة التي تشير إلى ذلك إلغاء الحكم القضائي الصادر بفصل موظف وصل إلى سن التقاعد عند التنفيذ، أو استحالة ظرفية يكون فيها عدم التنفيذ عائداً لظروف خارجية، كالقرار الإداري الصادر بإزالة مبانٍ أقيمت على أرض المحكوم له، وعند التنفيذ وجد أنّ المباني قد هلكت[296].

ويمكن القول إن تنفيذ الأحكام القضائية ليس بالأمر اليسير دائماً، ولا سيّما عندما تكون لها منعكسات خطيرة ومهمة على تنفيذ السياسة العامة للدولة مثلاً، أو تثير الاضطرابات والقلاقل في بعض الظروف الاقتصادية عندما تتعرض البلاد إلى ظروف اقتصادية خطيرة ناجمة مثلاً عن عقوبات اقتصادية، أو سياسة حظر أو حروب وكوارث طبيعية، من ذلك مثلاً الحكم القضائي الذي يصدر بإلزام المصارف العامة بتسديد قيمة الودائع لصالح المودعين وما يمكن أن يسببه ذلك من أزمة سيولة تنال من مبدأ استمرار المرفق العام .. وهنا يمكن للإدارة بما لها من صلاحية تقديرية بحسبانها القيّم على إدارة المرفق العام أن تمتنع أو تتراخى عن تنفيذ مثل هذه الأحكام إلى إشعار آخر، ومن ذلك أيضاً الحكم القضائي الذي يوجب على الإدارة المتعاقدة أن تسدد قيمة تعويضات لصالح الشركة الأجنبية (المحكوم لصالحها) وبالعملة الأجنبية، عندما يكون شح كبير في القطع الأجنبي لدى خزينة الدولة، أو عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي بهدم المخالفات العمرانية عندما يؤدي مثل هذا التنفيذ إلى الفوضى والخروج على الأمن العام.

---

[295] الليثي، محمد سعيد. المرجع السابق. ص: 308.

[296] رمضاني، فريد. المرجع السابق. ص: 111.

وأعتقد أن قيام الإدارة بالتنفيذ لمثل هذه الأحكام مع امتلاكها سلطة تقديرية في هذا الشأن إنما يرتب مسؤوليتها القانونية رهناً بالأضرار والنتائج التي تترتب على مثل هذا التنفيذ.

وسأفرد الفرع الثاني للحديث عن أهم الجزاءات التي يمكن فرضها بحق الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة قبلها.

الفرع الثاني

جزاء مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء الجزئي

يمثل فرض جزاء لعدم تنفيذ الأحكام القضائية ضمانة مهمة لهذا التنفيذ، إلا أن ذلك من الصعوبة بمكان، عندما يتعلق بالإدارة، لصعوبة استخدام وسائل الجبر والإكراه تجاهها.

ويقول الفقيه "فالين" في ذلك: "إنه ليس في القانون الإداري كله مسألة أهم من مسألة إرغام الإدارة على احترام أحكام مجلس الدولة، ذلك أن قضاء هذا المجلس هو الذي يوجب على الإدارة احترام القوانين، ويرسم لها كيفية تفسيرها، وهو الذي يضع عملياً قواعد القانون الإداري التي ينبغي أن تخضع لها الإدارة، فإذا لم توجد وسيلة لإرغام الإدارة على احترام أحكام مجلس الدولة فإن قضاؤه يصبح وكأنه شرح نظري للقوانين، ليس له من قيمة في العمل، ولا أثر في الواقع أكثر من البحوث الأكاديمية أو الآراء الفقهية"[297].

لقد تعددت المحاولات محاولة الوصول إلى التنفيذ الكامل لأحكام الإلغاء القضائية، وسأتعرض لهذه الجزاءات تباعاً وفق الآتي:

أولاً_ الطعن مجدداً بالإلغاء:

كما مر معنا في دراستنا، فقد تطوّرت دعوى الإلغاء بشكل متلاحق، وصولاً إلى أن قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية التي تتضمن مخالفة للمراكز القانونية الناشئة عن الأحكام القضائية، وأصبحت مخالفة الأمر المقضي به من أهم صور مخالفة القانون، التي تجيز الطعن بالإلغاء على

---

[297] أشار إليه: جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 555.

القرار الإداري، فأي قرار إداري يتضمن خروجاً على الالتزامات التي يفرضها تنفيذ حكم الإلغاء، وإعمال آثاره يمكن للمحكوم له أن يطعن به بدعوى الإلغاء من خلال دعوى جديدة. وقد طبق القضاء الإداري هذه الفكرة على امتناع الإدارة كلية عن تنفيذ حكم الإلغاء الإداري، وقضى بأن هذا الامتناع يشكل قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للقانون[298].

ويكفي أن نقول هنا: إن ما ينطبق على الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الكلي للقرار الإداري، ينطبق على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، ولكن ذلك أيضاً يرتبط بنتائج عدم التنفيذ في كلتا الحالتين سواء على المرفق العام أو على الخصوم الذين صدر الحكم لمصلحتهم رهناً بتوزيع المسؤوليات والأضرار ولا سيّما عند تقرير المسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية والتأديبية.

ولهذا الطعن شروط هي نفسها المطلوبة للطعن بالقرار الإداري، ولا يشترط هنا الطعن أمام ذات المحكمة؛ لأننا أمام قرار جديد قد يكون الاختصاص فيه لمحكمة أخرى أدنى درجة مثلاً، ولا بد من الالتزام بالمواعيد القانونية والشروط الإجرائية والموضوعية لهذا الطعن الجديد. وتسري هذه القاعدة أيضاً بالنسبة للقرارات الإيجابية التي تعطل من آثار حكم الإلغاء أو تتعارض معها.

ويمكن الاستناد في الطعن في القرارات الإدارية التي تتضمن خروجاً عن التزامات الإدارة تجاه أحكام الإلغاء فضلاً عن مخالفة الأمر المقضي به يمكن الطعن عليها بعيب الانحراف بالسلطة، كما هو الحال عندما تقوم الإدارة بتعديل أحكام اللوائح المعمول بها لمجرد التمكن من إعادة إصدار قرار سبق أن قُضي بإلغائه.

وقد يتبادر إلى الذهن أن الإدارة التي تجرأت على أحكام القضاء الإداري في المرة الأولى لن يثنيها الحكم الجديد عن موقفها الممتنع عن التنفيذ، إلا أنه وإن كان في ذلك جانب من الصحة، إلا أن صدور حكم إلغاء ثانٍ يحمل نوعاً من الإكراه الأدبي، ويضيف قوة جديدة إلى الالتزام السابق أو قد يكون سنداً لترتيب

---

[298] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 558.

مسؤوليات جديدة جزائية أو مدنية أو حتى تأديبية قد تكون أكثر شدة. إذ إن من شأنه أن يزيل كل حجة تدعيها الإدارة، أو تستند إليها في إصدار القرار المخالف للأمر المقضي، فضلاً عن أن الطعن بالإلغاء هو الوسيلة الأكثر أهمية لإهدار القرارات المخالفة لأحكام الإلغاء، منعاً من تحصنها بفوات مواعيد الطعن بها.

ثانياً_ المسؤولية المدنية:

استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن عدم تنفيذ الشيء المقضي به هو دائماً خطأ يرتب مسؤولية الإدارة، على أساس أن تجاهل الشيء المقضي به هو أمر لا يمكن تسويغه[299].

وكذلك الأمر في سورية، فعد القضاء الإداري مخالفة الأحكام المتمتعة بقوة الشيء المقضي به مخالفة جسيمة تستوجب التعويض.

ولذلك من المستقر عليه لدى كل من دول المقارنة أنه إذا كانت مخالفة القانون ترجع إلى أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به، فإن القضاء يقضي باستمرار بمسؤولية الإدارة لجسامة المخالفة في هذه الحالة، لكون احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه، لأن جوهر حجية الشيء المقضي به أنها تفرض نفسها بوصفها عنوان للحقيقة القانونية[300].

فعد القضاء الإداري أنه إذا كانت مخالفة القانون التي مرجعها أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به، فإن مسؤولية جهة الإدارة متحققة لأن المخالفة هنا جسيمة، إذ تكون الإدارة عندئذ قد أخلت بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية.

---

[299] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 380.

[300] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع نفسه. ص: 381.

وبذلك فإن الامتناع عن تنفيذ الحكم يشكل دائماً خطأً يرتب مسؤولية الإدارة، إلا أن هذا الامتناع يأخذ صوراً عدة تتفق مع الأحوال المختلفة للخطأ المرفقي المتمثلة في التراخي في تنفيذ الحكم، أو تنفيذه بشكل ناقص، أو الامتناع الكلي عن التنفيذ.

وبتحقق هذا الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء بأي من صوره يكون قد تحقق لدينا أول شرط من شروط المسؤولية المدنية التي توجب التعويض المتمثل بالخطأ، ولاكتمال أركان المسؤولية لابد من وقوع الضرر الذي يشترط أن يكون محقق الوقوع غير احتمالي، وأن يكون ماساً بحق ثابت للمضرور يحميه القانون، فضلاً عن ألا يكون قد سبق تعويض هذا الضرر[301]، إذ نصت المادة (164) من القانون المدني السوري: "كل من سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض".

ويمكن لهذا الضرر أن يكون مادياً أو أدبياً كما هو معروف لدينا، ولا بد من ترابط الخطأ مع الضرر بعلاقة سببية ليمكننا القول بوجوب التعويض.

وقد أثار موضوع مسؤولية الإدارة عن مخالفتها لأحكام الإلغاء القضائية التساؤل عن دور الموظف الذي تنسب إليه المخالفة، وهل يمكن أن يعد تصرفه خطأً شخصياً، مع ما يستتبعه ذلك من مسؤوليته الشخصية ومطالبته أمام القضاء المدني بالتعويض من ماله الخاص، أم هو خطأ مرفقي مع ما يستتبع ذلك من إمكانية رفع دعوى القضاء الكامل قبل الإدارة.

وأثارت هذه الفكرة حماسة فقهاء القانون الفرنسيون مثل "هوريو" و "ديجي" و "جيز" و "بارتملي"، ودعوا إلى تقرير مبدأ عام مؤداه أنه عندما يُقضى على الإدارة بحكم نهائي، فإن الموظف المسؤول عن تنفيذ هذا الحكم يرتكب خطأ شخصياً إذا امتنع عن تنفيذه، ويُسأل عنه من ماله الخاص[302].

---

[301] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 396/395.

[302] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 567/566.

إلا أن إقرار مثل هذا المبدأ يواجه بكثير من الصعوبات والمشكلات في وضع معيار حاسم للخطأ الشخصي، ومعرفة القضاء المختص بنظر دعوى التعويض، وما يمكن أن يواجه المتضرر من جراء إعسار الموظف، أو عدم قدرته على التعويض فضلاً عن عدم إمكانية تحديد المسؤولية بدقة أحياناً، كما في حال صدور الامتناع عن هيئة أو مجلس أو اشتراك أكثر من موظف فيها.

لذلك كله نال هذا الاتجاه الكثير من النقد، بالإضافة إلى نقد مهم يعترضه وهو أنه لا يتمشى مع اتجاه القضاء الفرنسي المتخذ بتضييق نطاق الخطأ الشخصي إلى أبعد الحدود[303].

وتحت ضغط مفوضي الحكومة اضطر مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير مسؤولية الموظف الشخصية مع مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، وبهذا المعنى صدرت بعض أحكامه، مثل حكمه الصادر في 1943/1/22 في قضية "Brault"، وكان هذا الحل الأمثل للتغلب على عناد رجال الإدارة[304].

أما في مصر فقد خطى القضاء الإداري خطوة جريئة في حكمه الشهير الصادر في 1950/6/29، وتتلخص وقائعه في أن أحد كبار ضباط الجيش استصدر حكماً من مجلس الدولة المصري بإلغاء قرار إحالته على المعاش، ورفض وزير الحربية تنفيذ هذا الحكم، فأقام المحكوم له دعوى تعويض اختصم فيها وزير الحربية بصفته الشخصية، ودفعت الحكومة بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر دعوى التعويض عن الخطأ الشخصي، وفي الموضوع قضت المحكمة في حكمها الصادر في 1950/6/29 بأن: "موقف الوزير من الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه

---

[303] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع نفسه. ص: 569.

[304] الطماوي، سليمان محمد. (1986). **القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام – دراسة مقارنة، الكتاب الثاني.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 159.

الطمأنينة العامة، وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقراراً ثابتاً، ولذلك تعد المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين...".

فصدر الحكم عن القضاء الإداري على أساس أن خطأ الوزير يمثل خطأً شخصياً يوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به متضامناً مع وزارة الحربية[305]، وهنا نكون أمام قضاء كامل (إلغاء وتعويض).

ولم يشفع له القول إن ذلك كان تحقيقاً لمصلحة عامة؛ لأن تحقيق المصلحة العامة (كما جاء في الحكم)، لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة.

وصحيح أن هذا الحكم قد قرر مسؤولية الموظف الشخصية، إلا أن مسؤولية الإدارة تظلّ قائمة على الرغم من أن الخطأ منسوب إلى الموظف طالما أن وظيفته هي التي مكّنته من ارتكاب الخطأ الشخصي، فهذا يعد دليلاً بحد ذاته على وجود خطأ مرفقي تُسأل عنه الإدارة، إذ إن الخطأ الشخصي متى وقع من الموظف في أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبة تأديتها، يعد دليلاً على خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة لإهمالها الرقابة والإشراف على موظفيها[306].

وليس في القانون ما يمنع من قيام مسؤولية الحكومة عن خطئها المرفقي المستقل، بجانب مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي هذه المسؤولية قد تتطور إلى مساءلة الحكومة أمام البرلمان مثلاً، أو مساءلة أحد وزرائها وما يستتبعه ذلك من آثار، ولا ما يمنع أيضاً طالب التعويض من أن يجمع بين هاتين المسؤوليتين معاً

---

[305] أشار إليه: جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 570.

[306] محمد، محمد علاء. (2016). **النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام – دراسة مقارنة**. رسالة ماجستير. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية. ص: 279.

في قضية واحدة[307]، (دعوى القضاء الكامل). يبقى هنا للقاضي الناظر في الدعوى تحديد المسؤوليات وتوزيعها، ثم تقرير التعويضات التي يلتزم كل طرف في دفعها للطرف المتضرر.

وفي موقف مقارب أقر مجلس الدولة السوري مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، بالإضافة إلى تقرير مسؤولية الموظف الشخصية في حال امتناعه عن تنفيذ أحكام القضاء، وقرر تضامنها في التعويض عن المتضرر، مع إمكانية عودة الإدارة على الموظف واستقطاع ما تدفعه من مرتبه.

فجاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (46) في الطعن رقم (130) لعام 1977: "إن قرارات تغريم الموظف العام عن الأضرار التي تصيب الإدارة بسبب إهماله أو خطئه ليست من القرارات الإدارية الخاضعة لاختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ولا تتوفر فيها عناصر القرار الإداري؛ لأنها تشمل ذمة مالية ترتبت لقاء أضرار تدعي الإدارة أن الموظف العام قد تسبب في وقوعها نتيجة مخالفة قانونية نسبت إليه"[308].

وتضيف المحكمة الإدارية العليا في الحكم رقم (80) في الطعن رقم (82) لعام 1977: "مع التسليم بالقول إن تغريم الموظف عن الأضرار التي يلحقها بإدارته بسبب إهماله أو خطئه لا يشكل قراراً إدارياً بالمعنى المعروف إلا أنه ليس مؤدى ذلك خروج المنازعة حول أمر التغريم واستقطاع ما يطالب به الإدارة من مرتب الموظف لديها من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري"[309].

ففي هذه الأحكام نجد اتباع القضاء الإداري السوري لمبدأ الأخذ بالمسؤولية المشتركة بين الدولة والموظف، فلا تتنصل الدولة من المسؤولية بادعاء أن الامتناع خطأ شخصي من الموظف بل تتشارك معه المسؤولية في التعويض، وتعود عليه بالمبالغ المدفوعة.

---

[307] عبدالوهاب، محمد رفعت. المرجع السابق. ص: 347.
[308] المهايني، مصباح نوري. المرجع السابق. الجزء الثالث. المبدأ: 8809. ص: 754.
[309] المهايني، مصباح نوري. المرجع السابق. الجزء الثالث. المبدأ: 8810. ص: 754.

ثالثاً_ المسؤولية الجزائية:

لم يتضمن القانون الفرنسي نصاً يجرم امتناع الموظفين العموميين عن تنفيذ الأحكام القضائية، إنما كان هناك بعض النصوص الجزائية التي يمكن تطبيقها في هذا المجال، كنص المادة (130) من قانون العقوبات الفرنسي التي تعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين السلطات الإدارية التي تتجاوز حدودها، أو تصدر أوامر أو نواهي من أي نوع للمحاكم، والمادة (131) أيضاً التي تعاقب بالغرامة كل موظف إداري يتعدى اختصاصات السلطة القضائية، وكذلك أمر 1958/12/23 الذي يعاقب بالحبس والغرامة كل من يعمل على التشكيك علناً بالأفعال أو الأقوال أو الكتابة في قرار أو حكم قضائي في ظروف من شأنها أن تمس بسلطة القضاء أو استقلاله[310]، كل هذه النصوص تؤكد المسؤولية الجزائية التي تفرض لمواجهة من يتحدى الأحكام القضائية.

أما في مصر فقد نصت المادة (123) من قانون العقوبات المصري على أنه: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح، أو تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم، أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

ونجد أن هذه المادة تنص على جريمتين: الأولى تعطيل أو وقف تنفيذ الأحكام، والثانية الامتناع العمدي عن التنفيذ.

ففي الجريمة الأولى التي هي استعمال الموظف سلطاته لوقف تنفيذ الحكم يقوم الموظف باستعمال سلطة وظيفته لوقف تنفيذ الحكم القضائي، ويتم ذلك إما عن طريق الموظف نفسه، إذا كان تنفيذ الحكم يدخل في اختصاصه، وقد يتم عن طريق مرؤوسيه، إذا ما استغل سلطته وأصدر إليهم أمراً كتابياً أو شفوياً بوقف تنفيذ

---

[310] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 411.

الحكم، فلا بد من عمل إيجابي يقوم به الموظف لوقف التنفيذ[311]، والقصد الجنائي اللازم هنا هو اتجاه نية الموظف المتدخل إلى وقف تنفيذ الحكم دون وجه حق، ويحصل وقف التنفيذ نتيجة لهذا التدخل، وهو ما لا يتطلب قصداً خاصاً أو نية خاصة إنما مجرد القصد الجنائي العادي[312].

أما في الجريمة الثانية المتمثلة في امتناع الموظف المختص عن تنفيذ الحكم، فلا تقع هذه الجريمة إلا من الموظف المختص بتنفيذ الحكم، عندما يقوم بالامتناع عن تنفيذ الحكم، وأن يكون هذا الامتناع عمداً أي يستلزم قيام هذه الجريمة قصداً جنائياً خاصاً، هو انصراف نية الموظف إلى تحقيق نتيجة خاصة، هي الحيلولة دون تنفيذ الحكم القضائي بغير سبب مشروع، ولكي تتم الجريمة استلزم المشرع إجراءاً شكلياً خاصاً هو إنذار الموظف بالتنفيذ على يد محضر، وانقضاء ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ[313].

ومن غير الخافي أهمية هذه النصوص، ودورها الكبير في ردع الموظفين عن التقاعس والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وحثهم على أداء دورهم مخافة الملاحقة القضائية.

وفي سورية نصت المادة (138) من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 على أن: "الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها جريمة يُعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون".

ونصت المادة (361) من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (148) لعام 1949 على أن: "كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق، أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة، وجباية الرسوم أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية، أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين".

---

[311] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 581.

[312] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 413.

[313] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 582.

تبين هذه النصوص الصريحة والواضحة اتجاه المشرع السوري لردع الموظفين عن مخالفة الأحكام القضائية، والعقاب الحاسم المحدد لهذه الجريمة في قانون العقوبات، ويكفي أن نشير هنا أن تحمل الموظف العام لمسؤولية جزائية على هذا النحو، قد يستتبع تحمله لمسؤولية تأديبية (طالما أن هذا الجرم: الامتناع عن التنفيذ هو جرم ناشئ عن الوظيفة العامة التي يقوم بها)، وهذه المسؤولية التأديبية قد تصل إلى حد فرض العقوبات الخفيفة أو الشديدة بحقه.

رابعاً_ المسؤولية السياسية:

يجب تذكير الإدارة دائماً بمسؤوليتها السياسية ودورها اتجاه الشارع، فالرأي العام يمثل قوة ضغط كبيرة تجعل أفراد الإدارة يخشون إثارته والتعرض لسخطه. لذلك نصّ المشرع الفرنسي في المادة (3) من المرسوم الصادر في 1963/6/30 باللائحة التنفيذية للأمر الصادر في 1945/6/31 على ما يأتي: "يقوم مجلس الدولة بتقديم تقرير سنوي إلى الحكومة عن نشاط القسم الاستشاري والقضائي".

ويتضمن هذا التقرير أوجه الإصلاح التشريعي واللائحي والإداري التي يرى المجلس توجيه نظر الحكومة إليها، ويشير بصفة خاصة إلى الصعوبات التي واجهت تنفيذ الأحكام التي يصدرها[314].

وفي مصر كذلك نصت المادة (69) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 على أن: "يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة وكلما رأى ضرورة لذلك تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم، أو غموض فيه، أو حالات إساءة استعمال السلطة، من أي جهة من جهات الإدارة، أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها".

---

[314] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 587.

وتجب الإشارة إلى أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام، أو تنفيذها على نحو ناقص، أو المصادرة عليها، يعد من قبيل إساءة استعمال السلطة التي يستطيع رئيس المجلس أن يوضحها في التقرير[315].

وكذلك في سورية فقد نصت المادة (78) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 على أن: "يقدم رئيس مجلس الدولة كل ستة أشهر (وكلما رأى ضرورة ذلك) تقريراً إلى رئيس الجمهورية متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث أو التحقيقات أو الآراء من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من الجهات العامة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها".

ومع أن هذا التقرير يقدم سنوياً في كل من فرنسا ومصر وكل ستة أشهر في سورية، فإن ما يهم هنا هو إعطاء الإدارة الإحساس بوجود رقابة من نوع آخر عليها، وتعزيز المسؤولية لديهم لتنفيذ الأحكام القضائية والامتناع عن تعطيلها.

ولا بد من توفير قدر كافٍ من العلانية والنشر الرسمي للمخالفات التي ترتكبها الإدارة في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية لإحاطة الرأي العام بها لتحميل الجهة المخالفة المسؤولية، فالرأي العام الحر يشكل قوة لا تعادلها قوة سياسية أخرى[316].

خامساً_ الضغط المالي:

يعد استخدام الضغط المادي من أهم الأساليب المستخدمة لدفع وإجبار المدين على إتمام التزاماته، وفي القانون المدني نجد أساليب عدة للضغط المادي، أبرزها: التهديد المالي الذي يكون بأن يلزم القضاء المدين بتنفيذ

---

[315] عبدالعليم، صلاح يوسف. المرجع السابق. ص: 423/422.

[316] اليوسف، إلياس يوسف. (1979). **سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري – دراسة مقارنة**. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية. ص: 300.

التزاماته خلال فترة معينة من الزمن، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية تحسب عن كل وحدة زمنية، أو عن كل مرة يخل فيها المدين بالتزامه إلى أن يقوم بالتنفيذ أو يمتنع نهائياً عن الإخلال بالالتزام[317].

إلا أن الفقه الإداري يجمع على تنافر نظام التهديد المالي وطبيعة المنازعات الإدارية، إذ يحول دون تطبيقه على الإدارة، لأن التهديد المالي أمر يصدر من المحكمة بما لها من سلطة الأمر[318].

وقد سبق القول إن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية شهد تطوراً كبيراً لدرجة أصبح فيها بإمكان القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة وحتى الحلول محلها في بعض الأحوال والأمثلة التي ذكرناها آنفاً تشير إلى هذا الاتجاه الحديث والخطير للقضاء الإداري.

ومن المعلوم أيضاً أن القضاء الإداري الفرنسي لم يكن يجرؤ على تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به، بناءً على كونه لا يستطيع أن يحل محل الإدارة أو أن يصدر لها أوامر بعمل شيء أو بالامتناع عنه إلى أن جاء قانون 1980/6/16، والذي أجاز للقضاء الإداري أن يقضي بغرامات تهديدية ضد الإدارة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية فقد نصت المادة الثانية منه على أنه: "أن في حالة عدم تنفيذ حكم صادر في مواجهة الإدارة فإن لمجلس الدولة ولو من تلقاء نفسه أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم".

إلا أن هذا القانون تعرض للانتقاد على أساس أنه لا يحكم بالغرامة التهديدية إلا في حالة تسجيل امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القابل للتنفيذ أي أن القاضي الإداري لا يمكنه إصدار الغرامة التهديدية مع الحكم في الموضوع، وإنما يلجأ إلى هذه السلطة بعد الحكم، وبعد أن يثبت له امتناع الإدارة عن التنفيذ، فضلاً عن ذلك فإن هذا القانون لم يخوّل سلطة فرض الغرامة التهديدية إلا لمجلس الدولة الفرنسي، ولم يخولها لجهة قضائية غيره.

---

[317] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 574.

[318] جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. المرجع السابق. ص: 575.

إلا أن هذه الانتقادات لم يعد لها محل بمجيء قانون 1995/2/8 والذي نص في المادة (3/8) على أنه: "يكون للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية أن تقضي في ذات الحكم الذي تصدره بغرامة تهديدية بناءً على طلب الخصم صاحب الشأن لكفالة تنفيذ ما توجهه من أوامر يستلزمها التنفيذ".

وهذا يعني أن قانون 1995/2/8 عالج ثلاث حالات قصور بارزة في القانون السابق فمن ناحية أجاز الحكم بالأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية، ومن ناحية ثانية منح الاختصاص بالحكم بالغرامة التهديدية للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ولم يقصر ذلك على مجلس الدولة وحده، ومن ناحية ثالثة أجاز الحكم بالغرامة التهديدية المقترنة ليس فقط للأمر اللاحق ولكن أيضاً للأمر السابق على صدور الحكم.

وللقاضي الإداري بموجب هذا القانون أن يقرن أمره بغرامة تهديدية في حالتين، وهما:

الحالة الأولى، إذا تقدم صاحب الشأن بطلب في ذات صحيفة دعواه مع الطلب المفتتح للخصومة، فللقاضي أن يقرن الأمر بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها[319].

وهو ما نصت عليه المادة (1/6) من قانون الغرامة التي أضيفت بموجب المادة (77) من قانون 1995/2/8 على أنه: "إذا اقتضى تنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة في الموضوع اتخاذ إجراء محدد فإنه يجب عليه إذا طلب صاحب الشأن ذلك تحديداً، أن يأمر به، إذ يملك أن يقرن هذا الحكم بغرامة تهديدية تسري بداية من التاريخ الذي يحدده، أما إذا اقتضى تنفيذ الحكم الموضوعي أن يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً أخر بعد تحقيق جديد فإنه يجب عليه بناءً على طلب صاحب الشأن أن يأمر بإصدار هذا القرار أثناء مدة محددة، إذ يمكنه أن يحكم بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها"[320].

---

[319] عمر، حمدي علي. المرجع السابق. ص: 155.

[320] يونس، محمد باهي. المرجع السابق. ص: 122.

الحالة الثانية، وتتمثل بإمكانية القاضي الإداري بأن يقرن حكمه في الموضوع بغرامة تهديدية لتدارك احتمال عدم التنفيذ، وذلك وفقاً للمادة 3/8 من التقنين التي نظمت الأوامر السابقة المرتبطة بالغرامة التهديدية، إذ أوجبت على المحكمة الإدارية ومحكمة الاستئناف الإدارية قبول الطلبات التي تهدف إلى الحكم بالغرامة التهديدية، وهذا ما قضت به محكمة باريس التي أصدرت في تشرين الأول عام 1995 حكمها بإلغاء قرار مدير بوليس باريس باقتياد السيدة (G.K) إلى الحدود، وتوجيه أمر لمدير البوليس بباريس بمنحها مستند الإقامة أثناء ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بالحكم وقرنت المحكمة هذا الأمر بغرامة تهديدية قدرها ألف فرنك عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم يبدأ سريانها بمجرد انتهاء هذه المهلة[321].

وهذه كانت أبرز الجزاءات التي تعرض الإدارة نفسها لها عندما تتجاوز صلاحياتها وتمتنع أو تعطل تنفيذ أحكام الإلغاء القضائية.

---

[321] أشار إليه: عمر، حمدي علي. المرجع السابق. ص: 159.

الخاتمة:

تم الوصول إلى ختام هذه الدراسة، التي أخذتنا إلى باب من أهم أبواب القانون الإداري وهو القرارات الإدارية، وجالت بنا في تفصيلات الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، ومما لا شك فيه أن الإحاطة بكل جزئية وفهمها كان هدف هذا البحث الذي أرجو أن أكون قد حققته أو اقتربت من تحقيقه.

وليكتمل هذا الجهد القانوني المتواضع، لا بد لي ختاماً من عرض النتائج التي توصلت إليها من خلال هذا البحث لأصل بعدها إلى وضع بعض المقترحات التي أرى ضرورة إعمالها والالتفات إليها مستنداً بذلك إلى دراستي لموضوع الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية.

أولاً: النتائج:

1- نشأت فكرة البطلان الجزئي قد نشأت أساساً في نطاق التصرفات القانونية في مفهوم القانون الخاص، وقد لقيت في القانون الإداري حظها من الاهتمام، ويعود لقضاء مجلس الدولة الفرنسي فضل السبق في الأخذ بفكرة البطلان الجزئي للتصرفات القانونية ونقلها إلى مجال القرارات الإدارية.

2- تبدو صور الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية: من حيث جهة التعديل (الإلغاء الجزئي الإداري، الإلغاء الجزئي القضائي)، ومن حيث أسلوب الإجراء (الإلغاء الجزئي الإيجابي، الإلغاء الجزئي السلبي).

3- تتمثل أسباب الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية في عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب.

4- تتحدد شروط الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية في منازعة الطاعن في مشروعية جزء من القرار الإداري وقابلية فصل الجزء غير المشروع عن باقي عناصر القرار الإداري.

5- لا يملك القاضي الإداري إمكانية توجيه أوامر للإدارة أو إمكانية الحلول محلها، إلا أن الإلغاء القضائي يمثل ضمانة أساسية لحقوق الأفراد، وإنصافهم من غلو الإدارة.

6- تم التعرف في هذه الدراسة إلى آثار حكم الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية والتي تميزها عن غيرها، إذ تتمتع هذه الأحكام بالحجية المطلقة في مواجهة الكافة وكذلك تتمتع هذه الأحكام بالأثر الرجعي، إذ إن هذا الأثر الرجعي يعد مظهر أساسي من مظاهر فاعلية رقابة الإلغاء.

7- تنفيذ أحكام الإلغاء القضائي الجزئي واجب على الإدارة، إلا أن الإدارة تتعمد في كثير من الأحيان الإخلال بالتنفيذ متبعة في ذلك أساليب وصور عدة منها رفض التنفيذ، التنفيذ الناقص، التباطؤ في التنفيذ، تعطيل التنفيذ.

وهذه كانت أبرز النتائج التي توصلت إليها من خلال البحث، ولإتمام هذا البحث لابد من إدراج بعض المقترحات والتوصيات التي توصلت إليها أثناء دراستي لهذا الموضوع.

ثانياً: المقترحات والتوصيات:

1- يتعين على القضاء السوري مسايرة التطورات الحديثة التي أدخلها القضاء الإداري الفرنسي ونظيره المصري على سلطاته في تقدير عيوب القرار الإداري، والتي تسير جميعها نحو توسيع هذه السلطات في سبيل توفير الحماية اللازمة لمبدأ المشروعية والحفاظ على أساس القرار الملغى جزئياً على حدٍ سواء.

2- أقترح أن ينص حكم الإلغاء الجزئي الذي يصدره القاضي الإداري على تحديد مهلة مقبولة للإدارة تقوم خلالها بتنفيذ حكم الإلغاء، كي لا يبقى تنفيذ الحكم القضائي رهناً بإرادة الإدارة وتطول مدة تنفيذه.

3- نهيب بالمشرع السوري لمساعدة القضاء الإداري عن طريق صياغة قواعد قانونية واضحة تحدد الضوابط والأسس اللازمة لتطبيق فكرة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، بقصد تفادي أي تناقض في الاجتهاد القضائي.

وبهذه النتائج والتوصيات أكون قد أنهيت هذه الدراسة في الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، راجياً أن أكون قد وفقت بالإحاطة بنقاط هذا البحث وتحليلها، والوصول إلى النتائج والمقترحات التي تفيد الدارسين والباحثين، وتضع نقطة مضيئة في دروبهم تساعدهم في طريق البحث العلمي، ومن الطبيعي ألا يخلو هذا البحث من بعض الهفوات أو الأخطاء التي أرجو ألا تقلل من أهمية هذا البحث وحجم الجهد المبذول فيه، فلن يصل هذا البحث إلى درجة الكمال مهما حاولت، فالكمال لله عز وجل وحده.

والحمد لله في البدء والختام

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب والمؤلفات:

1- آث ملويا، لحسين بن شيخ. (2009). **دروس في النازعات الإدارية، وسائل المشروعية.** ط: 4.الجزائر: الجزائر. دار هومة.

2- الأحمد، نجم. (2018). **القانون الإداري 3.** منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

3- بركات، زين العابدين. (1979). **مبادئ القانون العام.** دمشق: سورية. جامعة دمشق.

4- بسيوني، حسن السيد. (1981). **دور القضاء في المنازعات الإدارية.** القاهرة: مصر. عالم الكتب.

5- بدير، علي محمد، والسلامي، مهدي ياسين، والبرزنجي، عصام. (2011). **مبادئ وأحكام القانون الإداري.** القاهرة: مصر. العاتك لصناعة الكتاب.

6- بنهام، رمسيس. (2008). **النظرية العامة للقانون الجنائي.** ط: 1. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

7- الجرف، طعيمه. (1984). **قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

8- جيره، عبدالمنعم عبدالعظيم. (1971). **آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

9- حلمي، محمود. (1974). **القضاء الإداري.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

10- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم. (2007). **مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.

11- الخوري، يوسف سعدالله. (1998). **القانون الإداري العام، الجزء الثاني (القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة).** ط: 2. بلا دار أو عاصمة نشر.

12- سلامة، وهيب عياد. (1992). **الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دراسة تحليلية و نقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

13- السناري ، محمد عبدالعال. (2005). **نفاذ القرارات الإدارية.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

14- السنهوري، عبدالرزاق أحمد. (2003). **الوسيط في شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام.** ط: 3. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.

15- الشاعر، رمزي طه. (2016). **تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة.** ط: 4. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

16- شيحا، ابراهيم عبدالعزيز. (د ت ن). **مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل).** بيروت: لبنان. الدار الجامعية.

17- صفا، جهاد. (2009). **أبحاث في القانون الإداري.** ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.

18- طلبة، عبدالله. (2006). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.** ط: 8. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

19- الطماوي، سليمان محمد. (1955). **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

20- الطماوي، سليمان محمد. (1967). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

21- الطماوي، سليمان محمد. (1984). **النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة.** ط: 5. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

22- الطماوي، سليمان محمد. (1986). **القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام – دراسة مقارنة، الكتاب الثاني.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

23- الطماوي، سليمان محمد. (1996). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول.** ط: 7. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

24- عبد المتعال ، علاء. (2004). **مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

25- عبدالعليم، صلاح يوسف. (2007). **أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.

26- عبدالله، عبدالغني بسيوني. (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

27- عبدالله، عبدالغني بسيوني. (1997). **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

28- عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). **القضاء الإداري، الكتاب الثاني.** ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.

29- عثمان، عثمان خليل. (1962). **مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة.** القاهرة: مصر. عالم الكتب.

30- عكاشة، حمدي ياسين. (1997). **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة.** ط: 3. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

31- عمر، حمدي علي. (2003). **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

32- عواضة، حسن محمد. (د ت ن). **المبادئ الأساسية للقانون الإداري.** بيروت: لبنان. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

33- عيد، أدوار. (1975). **القضاء الإداري، الجزء الثاني (دعوى الإبطال، دعوى القضاء الشامل).** بيروت: لبنان. مطبعة لبنان.

34- فتح الباب، عليوة مصطفى. (1997). **القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

35- فودة، رأفت. (1997). **القضاء الإداري ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

36- فودة، عبد الحكم. (1994). **حجية الأمر المقضي به وقوته في المواد المدنية والتجارية.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

37- القيسي، أعاد علي حمود. (1999). **القضاء الإداري.** عمان: الأردن. دار وائل للنشر.

38- الليثي، محمد سعيد. (2009). **امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.**

39- ليله، محمد كامل. (1970). **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة.** بيروت: لبنان. دار النهضة العربية.

40- محمد، أشرف عبدالفتاح. (2007). **تسبيب القرارات القضائية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

41- محمود، رأفت دسوقي. (2012). **فكرة التحول في القرارات الإدارية.** القاهرة: مصر. دار الفكر الجامعي.

42- المسلماني، محمد أحمد إبراهيم. (2013). **تصحيح القرارات الإدارية المعيبة، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي.** ط: 1. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.

43- المسلماني، محمد أحمد ابراهيم. (2017). **القرارات الإدارية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية).** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.

44- نظر، ماهر جبر. (د ت ن). **الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

45- نوح، مهند مختار. (2005). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري، دراسة مقارنة.** ط: 1. دمشق: سورية. منشورات الحلبي الحقوقية.

46- يكن، زهدي. (د ت ن). **القضاء الإداري في لبنان وفرنسا.** بيروت: لبنان. دار الثقافة

47- يونس، محمد باهي. (2001). **الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة.** الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.

ثانياً: الرسائل العلمية:

48- إسماعيل، بوقرة. (2013). **الحكم في دعوى الإلغاء.** رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر.

49- جمال، قروف. (2006). **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.** رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة باجي مختار. عنابة. الجزائر.

50- الحسين، علا محمد. (2004). **إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة – دراسة مقارنة.** بحث دبلوم. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية.

51- دلا، وسام. (2001). **مؤيدات مبدأ مشروعية القرار الإداري.** بحث دبلوم. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية.

52- رمضاني، فريد. (2014). **تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة.** رسالة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر.

53- السلامات، ناصر عبدالحليم. (2009). **نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني، دراسة مقارنة.** رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. القاهرة. مصر.

54- فارس، بوحديد. (2005). **إجراءات تسيير دعوى الإلغاء في ظل الازدواجية القضائي.** رسالة ماجستير. شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية. قسم القانون العام. كلية الحقوق . جامعة بجي مختار. عنابة. الجزائر.

55- مجيد، أحمد قيس. (2021). **أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري**. رسالة ماجستير. كلية القانون . جامعة كربلاء. كربلاء. العراق.

56- محمد، محمد علاء. (2016). **النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام – دراسة مقارنة**. رسالة ماجستير. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية.

57- اليوسف، إلياس يوسف. (1979). **سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري – دراسة مقارنة**. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق . جامعة دمشق. دمشق. سورية.

ثالثاً: المقالات والأبحاث العلمية:

58- البديري، إسماعيل صعصاع غيدان. (2018). التعديل الجزئي للقرار الإداري . **مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية.** مج: 10.عدد: 1. بابل: العراق. جامعة بابل.

59- جابر، وليد، وإسماعيل، عصام. (2022). الظروف الاستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا. **مجلة الحقوق والعلوم السياسية.** مج: 5.عدد: 38. بيروت: لبنان. الجامعة اللبنانية.

60- ريان، إيمان أحمد علي طه. (2022). مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري وصوره. **مجلة قطاع الشريعة والقانون.** عدد: 13. القاهرة: مصر. جامعة الأزهر.

61- الزبيدي، خالد وحسن، سهير. (2017). التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). **مجلة جامعة تكريت للحقوق.** عدد: 2. تكريت: العراق. جامعة تكريت.

62- الشنطاوي، فيصل. (2016). الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ. **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون.** مج: 43.عدد: 1. عمان: الأردن. الجامعة الأردنية.

63- الطراونة، مصطفى عبدالعزيز. (2013، آب). الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق. **مجلة الدراسات الأمنية.** عدد: 8. عمان: الأردن. جامعة عمان.

64- عبود، مرفت قاسم. (2021). مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري وصوره. **المجلة القانونية.** مج: 9.عدد: 13. الخرطوم: السودان. جامعة القاهرة.

65- غيدان، إسماعيل، وعبد، رغيد عايد. (2021). أحكام الإلغاء الجزئي للقرار الإداري. **مجلة المحقق للعلوم القانونية.** عدد: 1.بابل: العراق. جامعة بابل.

66- قليل، علاء الدين. (2019). الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المتنازع عليه (دراسة تحليلية في ضوء الفقه والتشريع المقارن). **مجلة الدراسات القانونية – مخبر السيادة والعولمة –.** مج: 5.عدد: 1.المدية: الجزائر. جامعة المدية.

67- المحمد، خالد. (2018). سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية. **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.** مج: 34.عدد: 1. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

68- مرعي، محمود حمدي أحمد عبدالواحد. (2020). علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية. **مجلة الشريعة والقانون.** عدد: 35.

69- نوح، مهند مختار. (2010). دعوى الإلغاء. **الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية.** مج: 3. دمشق: سورية.

70- نوح، مهند مختار. (2015). الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة. **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.** مج: 31.عدد: 1. دمشق: سورية. جامعة دمشق.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

71- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

72- القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949.

73- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 لعام 1949.

74- قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

75- قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004.

76- المرسوم رقم 209 لعام 2011 القاضي بإحداث المحاك الإدارية في المحافظات.

77- قانون مجلس الدولة الفرنسي.

78- القانون المدني الفرنسي.

79- قانون العقوبات الفرنسي.

80- القانون 1905/3/21 الخاص بالتجنيد في فرنسا.

81- قانون 1995/2/8 الفرنسي المتعلق بتوجيه القاضي أوامر للإدارة.

82- قانون التخطيط العمراني 101993/14.

83- التقنين الفرنسي الخاص بالعدالة الإدارية 2016/11/2.

84- قانون مجلس الدولة المصري.

85- القانون المدني المصري.

86- قانون العقوبات المصري.

87- القانون المدني الألماني.

88- القانون المدني العراقي.

89- القانون المدني الليبي.

خامساً: الأحكام والاجتهادات القضائية:

90- أبو شادي، سمير. (د ت ن). **مجموعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في عشر سنوات من 1960 – 1970.**

91- مجلس الدولة. (2016). **المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة.**

92- مجلس الدولة. (2017). **المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة**. ط:1.

93- مجلس الدولة. (2022). **مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا.** ج:1.

94- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لأعوام 2005 – 2009.

95- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لعام 1970.

96- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لعام 1977.

97- عكاشة، حمدي ياسين. (2018). المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. القاهرة.

98- المهايني، مصباح نوري. (2005). **مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959- 2000، الجزء الثاني.** دمشق: سورية. مؤسسة النوري.

99- المهايني، مصباح نوري. (2005). **مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959- 2000، الجزء الثالث.** دمشق: سورية. مؤسسة النوري.

سادساً: المراجع الأجنبية:

100- C.E.,16 Octobre 2017, 398902.:https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20171016-398902.

101- BONICHOT J.-C. et al,(2020), **Les grands arrêts du contentieux administratif,** 7e éd., Dalloz, Paris.

102- VASSILIS, P. (1991). **L'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge d'excès de pouvoir, Etude comparative des droits publics français et hellénique**, DEA en droit public interne, L'université de Paris 1 panthéon-Sorbonne, France.

103- EDOUARD, L. (1896). **Traité de la juridiction administrative Et Des Recours contentieux**, Tome Second, Nancy, Imprimerie Berger-J. Evrault et Cie, 2ème édition, Paris.

104- CE, Sect., 17 juillet 2009, Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, n° 301615.

105- THIELE (L.R.) modulation des annulations et l'atténuation de leurs effets dans le contentieux de l'urbanisme, P 6. :https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2015-1-page-45.htm&wt.src=pdf.

106- CE, 1 / 6 SSR, 4 octobre 2013, M. Andrieu et Mme Perree, n° 358401. CE, 1 / 6 SSR, 15 octobre 2014, SCI des Fins / Commune d'Annecy, nos 359175 et 359182.

107- CE, 1 / 6 SSR, 15 octobre 2014, SCI des Fins / Commune d'Annecy, nos 359175 et 359182.

108- CE 19 juin 1964 ministre de la construction c/Consorts Michelin, n° 55966.

109- CE, 1 / 6 SSR, 15 mai 2013, SCCV Le Clos de Bonne Brise, n° 341235, inédit au recueil sur ce point.

110- SOLER-COUTEAUX (P.), CARPENTIER(E.), Droit de l'urbanisme, Dalloz, coll. Hypercours, 2019, 7e éd.

111- CE, 17 mars 2021, n°436073, concl. V. Villette.

112- LESQUEN (X., de), conclusions sur CE, avis contentieux, 18 juin 2014,

113- SCI Mounou, n°376113, BJDU n°4, 2014.

LOMBARD (M.): (2001),**Droit administrative, 4'ed, Dalloz.**

114- GUETTIER, ch. (1999). **L'administration et l'exécution des dictions de Justice**, A.J.D.A,.

115- MARTINE, L. (2001). **Droit administratif**, 04 éditions, Dalloz, Paris.

116- DEBBASCH, R. (1996). **Le juge administratif et L'injonction**, La fin d'un tabou, J.C.P, Ed. G, 3924.

117- CE.,4 août 2021, ECLI:FR:CECHR:2021:428409.20210804 Decision n° 428409 https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-08-04/428409.

118- CE.,19 novembre 2020, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119, Decision n° 427301 https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/.

119- CE.,3/2/2020, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4- Lebon avec les concl. ; AJDA 2020 :https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/.

120- A.DE LAUBADERE. (1987). **Traite de Droit Administratif**, 11ème édition, LG Dj. Paris.

121- ROUBIER, P. (1960). **Le droit transitoire**, 2ème édition, Dalloz, Paris.

122- BERTRAND, S. (2004). **L'entrée en vigueur des actes unilatéraux**, AJDA, n° 27. HAL Id : https://halshs-02218526// .

123- C.E. (2008). **Fédération des syndicats dentaires libéraux et autres**, n° 296578, AJDA.

124- FAVOREU, L. (2003). **Droit constuonnel**, Dalloz, Paris.

125- PERROT, D. (1983). **Validation législative et actes administratifs unilatéraux, observation à la lumière de la jurisprudence récente R.D.P**.

Abstract

When the Syrian administrative judiciary turned towards the legality of the administrative decision in some of its provisions or effects, which the plaintiff disputes without others, the administrative judge did not always adhere to the principle of the inadmissibility of the judiciary except as requested by the litigants, but recorded his circumvention of this principle many times and recognized himself with great discretion in The formulation of the idea of partial cancellation from a unilateral perspective, and it does not always require the partial cancellation of the decision simply because it violated the law in one of its provisions or effects, but this text or illegal effect must be divisible from the rest of the elements of the administrative decision, as he considered that the indivisibility of the decision does not give way to the possibility of implementing the partial cancellation of the decision.

In fact, the powers of the annulment judge in assessing the legality of the remaining texts of the partially annulled administrative decision and their compatibility with the elements of the legitimate administrative decision may clash with the type of authority enjoyed by the administrative authority issuing the decision regarding the disputed decision, and whether this authority is restricted or discretionary, and it has been revealed Study that the assessment of the legality of the disputed administrative decision in order to preserve it is not determined only by the position of the legislator regarding restricting the authority of the administration regarding this decision or granting it the freedom of its discretion, but rather its extent is determined to a large extent by the position of the annulment judge. Sometimes the judge is strict about the discretionary power that the administration enjoys in making decisions and resorts to restricting and limiting it, and at other times the judge resorts to a completely opposite direction, which is not to be strict about the restrictive authority of the administration in decision-making.

key words: Administrative judiciary, partial annulment of the administrative decision, powers of the annulment judge, administration.

Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Department of Public law

Partial Judicial Annulment of Administrative Decisions

(A Comparative Study)

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of master in administrative and financial sciences.

by

Malek Hmidi Hasan

Supervisor

Dr. Khaled Khamis Al-Mohammed

2023