الجمهورية العربية
السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية والاستثناءات الواردة عليه

(دراسة مقارنة)

بحث علمي أُعِدَّ لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالبة

مها موسى سنجر

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد الحسين

الأستاذ في قسم القانون العام

١٤٣٩ هـ / ٢٠١٧ م

نُوقشت هذه الرسالة في كلية الحقوق بجامعة دمشق بإشراف لجنة الحكم المؤلّفة من السادة الدكاترة:

الاسم	الصفة	التوقيع
الأستاذ الدكتور محمد الحسين الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً مُشرفاً	
الدكتور عيد قريطم المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً	
الدكتور عبد الرحيم الصفدي المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً	

الإهداء

كل الحروف لا أجد منها ما يعبر عنكم

كل معاني الشكر لا تفيكم حقكم... وهي قليلة في حقكم

يا من تسكنون روحي وقلبي

وكل جهد كان لأجلكم

فشكراً ألف شكر، لتلك الأرواح الطيبة

ودام لي نبضكم الغالي

والداي إخوتي، زوجي وأبنائي ....

كلمة شكر

أشكر الأستاذ القدير المحترم جداً الدكتور محمد الحسين المشرف على رسالتي، على ما قدمه لي من جهد أثناء إنجازي لهذا البحث والذي كان له الأثر الكبير في إتمام رسالتي على أكمل وجه.

كما أشكره على صبره واحتماله لظروفي الدراسية والعملية طيلة فترة البحث.

أسأل الله أن يجزيه خير الجزاء...

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذتي الكرام في قسم القانون العام والذين كانوا نعم المعين والموجّه والصديق.

كما أتقدم بأرقى وأثمن عبارات الشكر والعرفان إلى القائمين على جامعة دمشق من رئاسة وعمادة وإدارة وكل العاملين فيها.

مخطط البحث

الفصل الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني: نفاذ القرار الإداري.

المبحث الثاني: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الثالث: الحكمة من تقرير قاعدة عدم الرجعية:

المطلب الأول : مخالفة الرجعية للمنطق.

المطلب الثاني : التعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة.

المطلب الثالث : استقرار المعاملات.

المبحث الرابع: الأساس القانوني لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية:

المطلب الأول: النصوص الدستورية والتشريعية كأساس لعدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

المطلب الثالث: عدم رجعية القرارات الإدارية كأحد المبادئ العامة للقانون.

الفصل الثاني : حالات إباحة الرجعية في القرارات الإدارية:

المبحث الأول: الإجازة التشريعية للرجعية.

المبحث الثاني: الرجعية تنفيذاً لحكم الإلغاء.

المبحث الثالث: الرجعية في سحب القرار الإداري:

المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المعيبة:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.

الفرع الثاني: سحب قرارات فصل الموظفين.

الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملاءمة.

الفرع الرابع: سحب اللوائح بأثر رجعي.

المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية المنعدمة.

الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر نتيجة غش أو تدليس.

الفرع الثالث: القرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة.

الفرع الرابع: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها.

المبحث الرابع: القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها

المطلب الأول: الرجعية في حالة القرارات المؤكدة.

المطلب الثاني: الرجعية في حالة القرارات المفسرة.

المطلب الثالث: الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص.

المطلب الرابع: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة.

المطلب الخامس: القرار المصحح للأخطاء المادية.

المبحث الخامس: القرارات الإدارية الرجعية الأصلح للأفراد.

المبحث السادس: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة:

المطلب الأول: تصحيح الدعاوى المرفوعة من سلطة غير مختصة.

المطلب الثاني: قبول الدعاوى الموجهة إلى قرارات إدارية غير نهائية متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى.

المطلب الثالث: الاعتداء المادي وتصحيح القرارات الإدارية.

الخاتمة

مقدمة:

إن لكل مجتمع أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية معينة، يحاول قدر استطاعته بلوغها وتحقيقها، وهذه الاهداف يتولى المشرع تحديدها في شكل سياسة عامة، وهي تتطلب قدر من الدراسة والخبرة، فكان لا بد من إنشاء أجهزة إدارية متخصصة وتزويدها بالأساليب اللازمة والتي تتمثل في الوسائل المادية والبشرية والقانونية لكي تتمكن هذه الأجهزة من أداء دورها على الوجه المطلوب.

ومن هنا جاءت مهمة الإدارة العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها وغاياتها، والإدارة في سبيل تحقيق هذه السياسة تستخدم الوسيلة القانونية المتمثلة في الأعمال أو التصرفات القانونية...

وهذه التصرفات تكون صادرة عن الإدارة نفسها بإرادتها المنفردة ودون أن يشاركها أحد ويطلق على هذه التصرفات تسمية القرارات الإدارية.

وهذه القرارات تعتبر من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة، وعن طريقها تتمكن الجهات الإدارية من التعبير عن سلطتها الآمرة وإرادتها المنفردة الملتزمة...

لذلك تعتبر القرارات الإدارية من أدق موضوعات القانون الإداري والتي ظفرت بالاهتمام اللائق من قبل الفقهاء الذين بذلوا في بحثها وتمحيصها الجهود الشاقة والمضنية، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على الدور الحيوي والهام الذي تلعبه نظرية القرارات في الوظيفة الإدارية علمياً وتنظيمياً ووظيفياً.

وبحكم مسؤولية الإدارة المباشرة عن تنفيذ القواعد القانونية فإنها هي المرشحة الوحيدة لانتهاك الحقوق والحريات أكثر من الهيئات الأخرى، ولهذه الاعتبارات جاء المشرع وقيد سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية حيث حدد لها العناصر الواجب توافرها في هذه القرارات، وأيضاً شروط نفاذها وكيفية تنفيذها اتجاه الأفراد، وأوجب أيضا على الإدارة القيام بسحب قراراتها وإلغاءها في حال عدم مشروعية هذه القرارات، وقد أجاز المشرع للأفراد أيضا أصحاب المصلحة سلوك طريق الطعن القضائي بالإلغاء.

والإدارة في إصدار قراراتها الإدارية بالصورة المشروعة ملزمة بمبادئ عامة وهي مبدأ المشروعية، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية...

وهذه المبادئ مفروضة على الإدارة وذلك لضمان استقرار الأوضاع القانونية وحماية للحقوق الفردية المكتسبة، وقد أجمعت على هذه المبادئ أغلبية الأنظمة القانونية، وحرصت كل الحرص على عدم التهاون بها.

واعتبرت مبدأ **عدم الرجعية** من أهم هذه المبادئ، والذي استقر منذ وقت ليس بالقريب وهو يقدم عادة كأساس لحل التنازع بين القواعد القانونية في الزمان، والذي تقرره اليوم أغلب الشرائع والقوانين الحديثة.

فما هو مبدأ عدم الرجعية؟؟

هو عدم انسحاب القواعد القانونية الجديدة على الماضي واقتصارها على حكم ما يقع ابتداء من يوم نفاذها.

ويعد هذا المبدأ من المبادئ المقدسة التي كسبتها الإنسانية بعد جهاد طويل حتى غدا اليوم من تراثها الثابت سواء كان مسطوراً في الدساتير أم غير

مسطور، إذ لم يكن مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية من المبادئ المسلم بها منذ نشأة الدولة وإقرار قواعد تنظيمية ملزمة، بل كان للسلطة العامة الحق في فرض ما تشاء من القواعد القانونية، وأن تحدد تاريخاً لسريانها كيف شاءت، ولم يكن يمنعها من تقرير قواعد الرجعية إلا العدالة والرغبة في الاستقرار دون قيد من قواعد دستورية أو قانونية عليا.

وقد احتضن التشريع الفرنسي هذا المبدأ لأول مرة كرد فعل لما خلفته الثورة الفرنسية من تشريعات رجعية ظناً من رجالاتها أنها كفيلة بإعادة الحقوق المغتصبة في ظل القواعد الظالمة إلى أصحابها دون أن تعلم أنها أرست مبدأ من أخطر المبادئ على العدالة، ما اضطر المشرع الفرنسي إلى تقرير مبدأ عدم رجعية التشريع في المادة الثانية من التقنين المدني.

وقد نقل هذا المبدأ بعد ذلك إلى القانون المصري ابتداءً من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية (المادة الثالثة) ومروراً بالمجموعة المدنية المختلطة (المادة الثانية) ولائحة ترتيب المحاكم المختلطة (المادة ٤٠) وانتهاء بالدساتير المصرية المتعاقبة بداية من دستور ١٩٢٣ وحتى الدستور الحالي الصادر في العام ٢٠١٤.

وكذلك كان النهج الدستوري في سورية منذ عام ١٩٢٨ وصولاً إلى دستور ١٩٥٠ الذي نص في المادة العاشرة منه على ما يلي:

"لا يحكم على أحد بسبب فعل أو ترك لم يكن حين اقترافه معاقباً عليه بموجب القوانين المعمول بها ولا تكليف عقوبة أشد من العقوبة النافذة".

وقد أدرج مضمون هذه المادة دستور ١٩٧١ في المادة ٥٢ منه وهي ذاتها في دستور عام ٢٠١٢ حيث وردت بحرفيتها على الشكل التالي....

"لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر رجعي، ويجوز في غير الأمور الجزائية النص على خلاف ذلك".

ولم ير أصحاب النظرية الحديثة في مبدأ عدم الرجعية الكفاية لحل مشكلة التنازع وإنما يجب أن يسانده في ذلك إعمال الأثر المباشر للقاعدة القانونية من يوم نفاذها، فلا يكفي إذن أن يقرر كمبدأ أن ليس للقاعدة القانونية الجديدة سلطان على الماضي، بل يجب كذلك منع استمرار القاعدة القانونية القديمة في السريان بتقرير مبدأ سلطان القانون القديم ابتدأ من نفاذه، وهذا يعني أن لسريان القانون الجديد في الزمان وجهان: وجه سلبي هو انعدام أثره الرجعي ووجه إيجابي هو أثره المباشر.

وما قيل في شأن القانون من حيث سريانه في الزمان وما يحكم ذلك من قاعدتي عدم الرجعية والأثر المباشر، يلحق كذلك بالقرارات الإدارية.

إذ أنه من المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن القرارات الإدارية– سواء أكانت تنظيمية عامة، أم قرارات فردية– لا يجوز تضمينها أثراً رجعياً وقضاؤه في هذا الخصوص مستقر ومطرد.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه بتاريخ ٥ كانون الثاني ١٩٧٩ في قضية Association N.M.F.

وكذلك حكمه بتاريخ ٣ نوفمبر ١٩٧٨ في قضية Dame Lamothe، وقد جاء في هذا الحكم بأن القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه ويصاب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه على أن يسري من تاريخ سابق على تاريخ صدوره.

وإذا كان الحكم السابق قد أبرز مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح) فإن قاعدة عدم الرجعية تسري على القرارات الإدارية بنوعيها، فردية ولائحية.

وهو ما قطع به مجلس الدولة المصري في أحكامه المتعددة والتي من اقدمها حكمه الصادر في ١٠ مارس ١٩٤٨ حيث يقول:

"لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها...".

وهذا ما أكده الرأي رقم ٢٦٨ الصادر عن القسم الاستشاري لمجلس الدولة في سورية في عام ١٩٧٣ حيث جاء فيه :

"لا تسري أحكام القرارات الإدارية الفردية و التنظيمية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها إلا في حالتين: أن تكون هذه القرارات صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي أو تنفيذاً لأحكام قضائية".

وعلى الرغم من رسوخ قاعدة عدم الرجعية فهي كغيرها من القواعد التي تأبى طبيعتها وحالة المجتمع أن تكون مطلقة وبمنأى عن الاستثناءات، التي قد يتطلبها صالح الجماعة، حيث يُخول المشرع الخروج على قاعدة عدم الرجعية وذلك بالنص حرفياً وصراحة على الرجعية حين يرى أن في ذلك الصالح العام أي عندما تصبح الرجعية ضرورة تفوق ضرورة الاستقرار في المعاملات.

وقد يتساءل المرء عن مدى تأثير هذه الاستثناءات على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية الراسخة سواء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أو السوري أو المصري والمعمول بها منذ زمن ليس بالقريب؟.

وهل من شأن هذه الاستثناءات أن تخرج بهذه القاعدة عن جوهرها تحت ستار الصالح العام أو أن تعيق الإدارة عن أداء رسالتها...

نطاق الدراسة:

يتحدد نطاق هذا البحث باستقصاء أثر الرجعية في القرارات الإدارية التي تحققت وترتب عليها مراكز قانونية للأفراد، وما يترتب على ذلك من نتائج، ومدى قابليتها للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فضلاً عن إمكانية الإدارة سحب هذه القرارات في حال عدم مشروعيتها مستخدمةً في سبيل ذلك قرارات ذات أثر رجعي.

ومدى مشروعية هذه الاستثناءات التي قررها المشرع أو التي درج عليها القضاء، فمن المعلوم أن هذه الاستثناءات تمثل خروجاً على القاعدة العامة التي تقضي بعدم رجعية القرار الإداري والتي تؤخذ بعين الاعتبار عند النظر في مشروعية هذا القرار والطعن فيه، وهو ما تستهدف هذه الدراسة استبيانه والوقوف عليه.

أهمية الدراسة والهدف منها:

استقر القضاء الإداري في فرنسا وسورية ومصر على الأخذ بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بشكل مطرد، ويبدو ذلك واضحاً من الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة السوري وكذلك مجلس الدولة المصري.

ويستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى ضرورة احترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات، الأمر الذي لا يتأتى تحقيقه إذا تركت الإدارة حرة في إعطاء قراراتها أثراً في الماضي، حيث يعد القرار باطلاً إذا تضمن

أي أثر رجعي.

إلا أن التوازن بين المحافظة على مبدأ عدم الرجعية وبين المرونة التي يجب أن تتوافر أحياناً لدى الإدارة بهدف عدم وضع عراقيل أمامها عند أدائها لمهامها، توجب إيراد استثناءات على مبدأ عدم الرجعية، وهذا هو موضوع بحثنا الأساسي.

لكن الأسئلة المطروحة هنا هي:

هل الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تخرجه عن جوهره؟

هل الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تخالف الاختصاص الوظيفي من حيث الزمان؟

والهدف الأساسي الأهم لهذه الدراسة يكمن في الإجابة عن التساؤل الأكبر وهو:

مدى جواز الرجعية إن كان في ذلك مصلحة للأفراد..؟

ومدى إمكانية تحقيق الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية من خلال حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون وذلك تطبيقاً لمبدأ عدم الرجعية وبين وجوب استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد.

منهج الدراسة:

اتبعت في إنجاز هذه الدراسة منهجاً تحليلياً يقوم من جهة على المقارنة بين موقف المشرع في كل من فرنسا وسورية ومصر، كما يقوم من جهة أخرى على تحليل مسلك مجلس الدولة السوري ومقارنته بما استقر عليه مجلس

الدولة الفرنسي، وتأصيل الاتجاهات المتنوعة في هذا الشأن من خلال ردها إلى النظريات والاتجاهات القانونية المختلفة، بغرض الوصول إلى نتائج وتوصيات ومقترحات محددة يمكن من خلالها تفعيل مفهوم الرجعية في القرارات الإدارية في إطارها الصحيح وضمن الحدود القانونية المسموح بها

صعوبات الدراسة:

أبرز الصعوبات التي تعرضت لها في هذه الدراسة هي الحاجة إلى ترجمة العديد من المراجع الفرنسية ذات الصلة، في عبارات سلسلة وسائغة، وهو ما شكل عبئاً مضاعفاً في إتمام هذا البحث.

خطة الدراسة:

الأصل أن القرارات الإدارية تسري بأثر فوري ومباشر من تاريخ نفاذها في حق جهة الإدارة وفي مواجهة المخاطبين بها، فلا يرتد أثرها إلى تاريخ سابق على هذا التاريخ وهو ما يعرف بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً بل يرد عليه بعض الاستثناءات وعلى ضوء ذلك سيكون تقسيم خطة البحث على التفصيل الآتي:

فصل أول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

فصل ثاني: حالات إباحة الرجعية في القرارات الإدارية.

الفصل الأول

ولأن موضوع القرار الإداري يساهم إلى حد بعيد في رسم حدود ومعالم مبدأ عدم الرجعية للقرارات الإدارية، بالنظر إلى صلته الوثيقة بهذا المبدأ حيث إنه يمثل حجر الأساس في العمليات الإدارية والوسيلة الأساسية لتحقيق أهداف جهة الإدارة، ويتعلق أيضاً بالمراكز القانونية للأفراد في الدولة، لذا فقد آثرت قبل التطرق إلى موضوع الدراسة والتعمق في مبدأ عدم الرجعية للقرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه، أن أستعرض بدايةً تعريف القرار الإداري وعناصره الأساسية وأنواع القرارات الإدارية النافذة، وكذلك طريقة شهرها ووقف تنفيذها.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري:

لا بد لنا في بادئ الأمر ولكي نتمكن من تبيان حقيقة القرار الإداري ومفهومه أن نتطرق لبعض التعاريف التي أوردها الفقهاء في محاولة منهم لجلاء معنى القرار الإداري ورغبة منا في الوقوف على حقيقة هذا القرار وبيان آثاره ونتائجه كجزء لا يتجزأ من بحثنا عدم الرجعية في القرارات الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري:

يعرف الفقه الفرنسي القرار الإداري النافذ بأنه:

"كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، بوصفه هذا، وقابل بحد ذاته أن يحدث أثاراً حقوقية .

أو بأنه:

تصريح وحيد الطرف صادر عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ بقصد إحداث أثر قانوني.[1]

كما عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه:

إفصاح الإدارة عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حين يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد

[1] د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، ١٩٦١، ص ٢٠٥.

معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي.[٢]

أما الفقه الإداري في سورية فيعرف القرار الإداري بأنه:

"تصريح كتابي يصدر بصيغة النفاذ عن سلطة إدارية مختصة وحيدة الطرف أو متعددة الأطراف وذلك لإحداث أثر حقوقي".

هذا ما جاء في الفقه، أما في القضاء، فقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار بأنه:

"إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر حقوقي معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة".[٣]

ونفس التعريف ورد في قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية[٤]، حيث قالت بأن القرار الإداري هو:

"إفصاح جهة الإدارة المختصة عن إرادتها بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إنشاء مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة".

كما أكدت المحكمة الإدارية السورية العليا على أن: "...القرار الإداري هو

---

[٢] د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٣١.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٩٩٦/٢/٢٨ في القضية رقم ٢٩ لسنة ٢ قضائية، ص ١٥ من رسالة الماجستير للطالب رائد يوسف العدوان بعنوان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، دراسة مقارنة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢ –٢٠١٣.

[٤] حكم محكمة قضاء إداري سوري رقم ١٦٥ في القضية رقم ٢٣٨، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري لعام ١٩٦٥ مكتب الدولة المجلس الفني.

عمل قانوني وبهذا تخرج الأعمال المادية وأهمها الأفعال التي تقع بدون إرادة من جانب عضو من أعضاء السلطة الإدارية أو عامل من عمالها في صورة خطأ أو إهمال يحدث ضرراً للأفراد كحوادث السيارات وحوادث قطارات السكك الحديدية التي تقع بخطأ سائقي السيارات الحكومية وموظفي وعمال السكك الحديدية ومنها الأعمال الإدارية التي لا يقصد بها إحداث اثر قانوني وليس من شأنها إحداث مثل هذا الأثر كعملية قيد إشارة حجز أو تجاوز في السجلات العقارية".

من مجمل هذه التعريفات يمكننا أن نستخلص العناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري:

أ) صدوره عن سلطة إدارية مختصة:

يستفاد من تعريف القرار الإداري: "تصرف قانوني منفرد صادر عن سلطة إدارية يتمتع بقوة تنفيذية". أن مصدر هذا القرار هو دائماً شخص ينتمي إلى عائلة السلطة العامة، ومن بين السلطات العامة، فإن السلطات الإدارية وحدها التي تتخذ قرارات تكون بطبيعتها قرارات إدارية.[٥]

ولا يقصد بالسلطة الإدارية المختصة، الأشخاص الذين لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، كالأشخاص الآتية:

- الأفراد العاديون، الموظفون الذين يحملون صفة الخبراء الفنيين، الموظفون التنفيذيون.

---

[5] R. Carre de malberg – Contribution a la theorie generale de I'Etat, Op, CIT, p42.

عن كتاب د. عصام نعمة اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩، ص ١٦٣.

فينبغي طبعاً أن يكون الأشخاص أعضاء في إدارات عامة، فالقرارات الصادرة عن أعضاء في مؤسسات ذات نفع عام ليست من قبيل القرارات الإدارية النافذة.

وحتى بالنسبة للإدارات العامة، ليس كل الأعضاء فيها يتمتعون بسلطة اتخاذ قرارات إدارية نافذة، ولمعرفة الأشخاص الذين يتمتعون بهذا الحق، ينبغي الرجوع إلى القانون الذي ينظم الإدارات العامة.

ومن السلطات الإدارية الرئيسية، نذكر: رئيس الدولة، الوزراء، الأمناء العامين، المدراء العامين للمصالح العامة، المحافظين، رؤساء البلديات، مجالس المحافظات، مجالس البلديات، مجالس المؤسسات العامة.

وفكرة الاختصاص لها أهميتها في الحقوق الإدارية، وتعتبر من النظام العام، والاختصاص يتحدد إما زمانياً أو مكانياً أو موضوعياً، وقد يترتب على قواعد الاختصاص نتائج خطيرة في بطلان الأعمال الإدارية. وقد يصل هذا البطلان إلى حد انعدام القرار الإداري في حال ارتكاب عيب غصب السلطة الناشئ عن خرق مبدأ فصل السلطات.[٦]

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم ٣٥٥ في القضية رقم ٥٢٤ لعام ١٩٧٠:[٧]

"إن القرارات الإدارية الصادرة من غير المرجع المختص بإصدارها أو الصادرة بمخالفة أحد الإجراءات الأساسية التي نص عليها القانون تصبح من

---

[٦] د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، ١٩٦١، ص٢٠٦ –٢٠٧.

[٧] حكم محكمة قضاء إداري سوري رقم ٣٥٥، القضية رقم ٥٢٤ مجموعة ١٩٧٠.

القرارات المعدومة التي لا يخضع الطعن فيها للمواعيد المنصوص عليها في المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة".

ب) أن يصدر القرار سليماً من حيث السبب والمحل والغاية التي أرادها القانون.

وهذا ما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري في سورية بقرارها رقم ٢/٣٣٠ في القضية ذات الرقم ٢٢٦٨ /٢ لعام ٢٠١٤ :[٨]

"عدم قيام القرار الإداري المشكو منه على سبب قانوني يبرره ويكون مرتكزاً في صدوره، يجعله جديراً بالإلغاء".

ت) أن يكون التصريح من الإدارة مصحوباً بقصد إحداث أثر حقوقي، وهذا يعني أن يكون القصد من إصدار القرار الإداري، إحداث أثر حقوقي بالنسبة للمراكز الحقوقية، أي تعديلها أو إلغائها، أو إحداث مراكز حقوقية جديدة لم تكن موجودة من قبل، فكل قرار ينشئ مركزاً حقوقياً أو يعدله، هو ذو أثر حقوقي.

هذا العنصر يميز القرارات الإدارية النافذة، عن البلاغات والتعليمات وأوامر الخدمة التي لا تنتج آثاراً حقوقية قبل الغير، والتي هي عبارة عن إرشادات وتوجيهات من الرؤساء إلى مرؤوسيهم لتساعدهم في تطبيق القوانين واللوائح، كما أن الأعمال المتضمنة توضيح وشرح مضمون القرار دون أن تضيف

[٨] القرار رقم ٢/٣٣٠ الصادر عن محكمة القضاء الإداري في دمشق في القضية ذات الرقم ٢/٢٢٦٨ لسنة ٢٠١٤ وتم تصديق هذا القرار بموجب قرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠٦٠ في الطعن ٥٤٠٢ لعام ٢٠١٤، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ٢٠١٧، ص ٢١١.

إليه جديد لا تعد قرارات إدارية، كذلك القرارات الصادرة تنفيذاً لحكم القانون لا تعد قراراً إدارياً لأنها لا ينتج عنها آثار قانونية معينة، وتعتبر مجرد إجراءات تمهيدية تهدف إلى تطبيق حكم القانون دون تدخل من جانب الإدارة فدورها هو مجرد الكشف عن المركز القانوني الذي يستمد من القانون مباشرةً، مثل القرارات التي تتعلق بالتسويات الوظيفية أو المالية للموظفين التي يستمدها الموظف من القانون مباشرة دون أن يتوقف ذلك على إرادة جهة الإدارة، وكذلك قرارات صرف العلاوات الدورية التي تصرف بقوة القانون.[٩]

وهذا ما أشار إليه القرار رقم ٦٤٥/ ٢ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في سورية في الطعن رقم ٤٩٤ لعام ١٩٩٨، حيث جاء فيه:[١٠]

"لا تعتبر الملاحظات والتوجيهات التي يصدرها الجهاز المركزي للرقابة المالية حين قيامه بمهمة الرقابة على الصكوك الإدارية الخاضعة لتأشيرة، قرارات إدارية، ولا يجوز اختصام الجهاز المركزي للرقابة المالية بصددها، ويوجه الطعن إلى القرار الصادر عن جهة الإدارة بالاستناد إلى ما قرره الجهاز".

ث) أن يكون القرار صادراً بصيغة النفاذ، أي أن يكون مما يمكن تنفيذه حالاً بالطريق الإداري، بواسطة أصول العمل المباشر.

فصيغة النفاذ هي رئيسية في القرار الإداري، لأن إمكانية التنفيذ بطرق امتياز العمل المباشر هي التي تمس مصالح الأفراد المعنيين والتي تبرر طعون

---

[٩] أ. د مجدي مدحت النهري، القرار الإداري: بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠٠٣، ص ٢٦ وما بعدها.

[١٠] قرار محكمة إدارية عليا رقم ٢/٦٤٥ في الطعن رقم ٤٩٤ مجموعة عام ١٩٩٨.

هؤلاء الأفراد.

فصيغة النفاذ هذه موجودة في القرار الإداري حال صدوره، ولكنه لا يسري بحق الأفراد إلا بعد شهره، إما بطريق الإعلان أو بطريق النشر، بحسب الحال وكما يقضي بذلك القانون.

وعليه تقسم القرارات النافذة من الوجهة المادية إلى نوعين:

- قرارات تنظيمية.
- قرارات فردية.

فما هي هذه القرارات، هذا ما سيكون محط بحثنا في المطلب التالي:

المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية:

سبق وأن نوهنا أن القرارات النافذة تقسم إلى قرارات تنظيمية وإلى قرارات فردية، فما هي هذه القرارات؟

أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية:

لقد عرفت موسوعة Dalloz القرار التنظيمي بأنه:

"قرار من السلطة الإدارية ينص على قاعدة قانونية تتصف بالعمومية وعدم الشخصية".

كما عرفه مجلس الشورى للدولة اللبناني بالتالي:

"إن العمل الإداري يعتبر تنظيمياً عندما ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً معيناً انطلاقاً مما يتضمنه من قواعد تحكم الوضعية القانونية لفئة معينة من الأشخاص المعنيين بالعمل التنظيمي كالذي يتعلق بتنظيم المرافق العامة من خلال إنشائها أو إنشاء وحدات إدارية تابعة لها، أو تعديل أحكامها أو إلغائها

على اعتبار أنه يطال فئة غير محددة من الأشخاص الذين هم على علاقة بالمرفق العام".[١١]

إذن فالقرارات الإدارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قاعدة عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة،[١٢] وعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا تعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع، فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم، كتطبيق القرارات التنظيمية على الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور، أو حماية البيئة من التلوث، كما أن القرار قد يخاطب طائفة معينة،[١٣] كالقرارات الصادرة عن نقابة المحامين في شأن من شؤون أعضائها.

وقد يتعلق القرار بفرد واحد فقط لكنه معين بصفته لا بذاته، مثال ذلك القرار الصادر بمنح المحافظ صلاحيات معينة، ويمكن القول أن القرار التنظيمي يتصف بصفة الثبات النسبي ولا ينتهي بتطبيقه على حالة معينة أو شخص محدد.[١٤]

---

[١١] د. فوزي حبيش، "القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية"، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١، ص ١٣٢.

[١٢] مثال قرار مجلس الدولة، الجمعية العمومية ٢١/ ١٠ /١٩٦٦ شركة Gracier منشور في مجموعة DALLOZ، طبعة رقم ١٨، عالم ٢٠١١، ص ٨٠٦ حتى ص٨١٨.

-M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois (Les grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ)

[١٣] د. بكر القباني، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٤١٦.

[١٤] د. ماجد راغب الحلو، "القانون الإداري الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص٥٢٣.

وإن كثرة أو قلة الحالات التي تنطبق عليها القرارات التنظيمية لا يغير من طبيعتها، فهي من الناحية الموضوعية تشبه التشريعات العادية التي تصدر من البرلمان لكن تظل اللوائح بالرغم ذلك نوعاً من القرارات الإدارية لصدورها من السلطة التنفيذية.[١٥]

كما أن القرارات التنظيمية تخضع لأحكام القانون الإداري ولمراقبة القضاء الإداري، وهي بذلك تختلف عن القوانين وهي أعمال السلطة التشريعية، وعن الأحكام القضائية التي هي من أعمال السلطة القضائية.

وبالتالي يجب أن يراعي القرار التنظيمي نص القانون وروحه بحيث لا يعطل أو يبدل أحكام القانون أو يعفي أحداً منها. والقانون لا يقبل أي طريقة من طرق المراجعة، بينما يمكن إبطال القرار التنظيمي لتجاوزه حد السلطة أو الإدلاء بعدم شرعيته وتكون الإدارة مسؤولة عن عدم قانونيته، فالقرار التنظيمي إذن عمل إداري لا يتمتع بسلطان القانون.[١٦]

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

عرف العلامة فيدل Vedel القرار غير التنظيمي بأنه:

قرار فردي يخص فرداً واحداً، أو قرار جماعي يخص مجموعة من الأشخاص يمكن تحديدهم بصفة شخصية.[١٧]

---

[١٥] د. مصطفى أبو زيد فهمي، "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٩، ص ٢١٩.

[١٦] د. فوزي حبيش، "القانون الإداري العام"، المرجع السابق ذكره، ص١٣٣.

[17] Vedel, droit adminstratif, 1968, p. 163.

فالقرارات الفردية إذن تتناول فرد أو أفراد معروفين بذواتهم،[١٨] كمثل صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معين بالاسم، أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففي كلا الحالتين نكون أمام قرار إداري فردي، ومثال ذلك أيضاً منع عدة أفلام سينمائية معينة بالاسم من العرض.[١٩]

ويترتب على التفرقة بين القرار التنظيمي والقرار الفردي النتائج التالية:

١) إن القرارات التنظيمية لا يستنفذ غرضها بتطبيقها على حالة واحدة بل تظل باقية كي تطبق على ما يستجد من حالات فهي تتسم بالثبات، ومثال ذلك القرارات التنظيمية الخاصة بقبول الطلبة في إحدى الجامعات لا تسقط بانتهاء إجراءات القبول في العام الدراسي الذي صدرت فيه بل تبقى تحكم القبول في السنوات المقبلة.[٢٠]

في حين يستنفذ القرار الفردي موضوعه أو مضمونه بمجرد تطبيقه على الحالة أو الحالات المذكورة أو الفرد أو الأفراد المذكورين فيه كقرار النقل.

٢) إن القرارات التنظيمية أو اللوائح تنشئ مراكز قانونية عامة وهذه المراكز تخضع دائماً للتعديل والتغيير حسب ما تمليه اعتبارات المصالح العامة دون أن يكون لأي شخص الحق في أن يتمسك

---

[١٨] مثال ذلك تعيين شخص كما هو الحال في قضية Ternon :

M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois (Les grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ) 18e édition, 2011, P.505.

[١٩] د. ثروت بدوي، "تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص٧٧-٧٨.

[٢٠] د. طعيمة الجرف، "رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء- قضاء التقويض"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٧٨.

بحقوق مكتسبة له.

أما القرار الفردي فإنه متى صدر صحيحاً فلا يمكن تعديله أو تغييره إلا في الأحوال والشروط القانونية وذلك لضمان استقرار الأوضاع الإدارية، أما بالنسبة للقرارات الفردية المعيبة فيجوز للإدارة إلغاؤها خلال مدة الطعن القضائية وهي (٦٠) يوم من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن، فإذا لم تستعمل الإدارة حقها في الإلغاء يتحصن القرار ولا يستطيع ذوي الشأن الطعن به بالإلغاء.

٣) إن القرار التنظيمي يؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية عامة، بينما يؤدي القرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية.

٤) إن القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه ويكون مشوباً بعدم المشروعية، وللقضاء إلغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه على أقل تقدير، فالقرار التنظيمي أسمى من القرار الفردي في التدرج القانوني، ولا يغير من الأمور صدور القرار الفردي من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي، أو إن كانت واحدة في الحالتين.

٥) للمحاكم العادية سلطة تفسير والامتناع عن تنفيذ القرارات التنظيمية بينما لا تملك هذه السلطة تجاه القرارات الفردية،[٢١] وذلك على أساس أن القرارات التنظيمية تحمل صفة تشريع ثانوي.

٦) يجوز الطعن بعدم مشروعية القرار التنظيمي أمام القضاء الإداري

[٢١] د. سليمان محمد الطماوي، "المرجع السابق ذكره"، ص٤٧٠.

بعد انقضاء المدد القانونية للطعن وذلك بمناسبة الطعن بقرار فردي اتخذ استناداً للقرار التنظيمي، أي أن هذا الأخير يمكن الطعن به في أي وقت حتى بعد انتهاء المدد القانونية على شرط أن يكون هناك طعن أمام القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار فردي اتخذ تنفيذاً له استناداً إلى مبدأ الدفع بعدم المشروعية، بينما يكتسب القرار الفردي الحصانة من الطعن به بعد فوات المدد القانونية عدا بعض الحالات الاستثنائية.[٢٢]

٧) إن طريقة شهر القرارات التنظيمية تختلف، بالنسبة للإدارة وبالنسبة للأفراد، عن طريقة شهر القرارات غير التنظيمية.

بالنسبة للقرار الفردي، فإن نفاذه يتم بإجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة أو عن طريق البريد المسجل إلى ذوي الشأن، إلا أنه في حالات معينة لا يقتصر أثره على المخاطب به، بل يتعدى إلى غيره فيصار عندئذ إلى وجوب اتباع إجراءات النشر لكي يسري في حق الآخرين، مثال ذلك قرار ترقية موظف، فهو وإن كان يخاطب الموظف المرقى إلا أن أثره يمتد إلى الآخرين لذا يجب نشره.[٢٣]

أما القرار التنظيمي، فبالنسبة للإدارة، إن تاريخ بدء سريانه هو تاريخ توقيعه من قبل المرجع المختص، وبالتالي فإن الحقوق التي تترتب على صدوره تنشأ بمجرد ثبوت توقيعه من قبل المرجع الصالح لإصداره.

أما بالنسبة للأفراد فلا يعتبر القرار التنظيمي نافذاً وذو مفعول إلا من تاريخ

---

[٢٢] د. ماجد الحلو، "المرجع السابق ذكره"، ص٥٢١.

[٢٣] د. ماجد الحلو، "المرجع السابق ذكره"، ص٣٢٠.

علمهم به على وجه قانوني أصولي وذلك بنشره في الجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى ينص عليها القانون.

والنتيجة أن صدور القرار مستوفيا شرائطه وعناصره يجعله نافذا من تاريخ صدوره من السلطة الإدارية المختصة، لأن مصدر القرار قد أعطاه بذاته قوة النفاذ، وهذا يعني أن عملية إصدار القرار تندمج مع التوقيع، ويصبح القرار الإداري نافذاً من تاريخ التوقيع، ولكن لا يجوز تنفيذه قبل شهره على الأقل، إذا كانت أعمال التنفيذ لا تصيب نتائجها الأفراد إلا بعد الشهر.[٢٤]

ولا بد هنا من التفريق مابين مصطلحين هما "النفاذ" و"التنفيذ".
فالنفاذ صفة ملازمة للقرار الإداري منذ صدوره، والقول بأن القرار الإداري هو قرار نافذ بذاته، إنما نعني به بأن للقرار الإداري قدرة ذاتية على فرض الالتزام بدون أية معاملة خارجية، وهذا النفاذ المباشر هو مفتاح التنفيذ المادي الذي يعتبر مرحلة لاحقة على صدور القرار، أما النفاذ فهو جزء من تكوين هذا القرار. وهذا الخلاف مابين المصطلحين ليس شكليا فقط، إنما هو أمر جوهري وقانوني بامتياز.
فالتنفيذ هو فعل مادي أما النفاذ فهو ركن قانوني، والقرار الإداري يمكن أن يستمر بدون تنفيذ مادي، ولكن لا نكون أمام قرار إداري إذا افتقد التصرف القانوني لخاصية النفاذ، فإذا لم تعمد الإدارة إلى تنفيذ القرار فليس من شأن ذلك تعديل صفته كقرار نافذ، طالما أنها لم ترجع عنه صراحة وأنه يبقى

---

[٢٤] Traite elementaire de Droit administratife للأستاذ Waline، الطبعة الخامسة، ص١٦٥ نقلاً عن الدكتور عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، ١٩٦١.

قابلاً للتنفيذ في أي وقت.[٢٥]

أما تنفيذ القرار فيعني اتخاذ كل الإجراءات الضرورية والتصرفات القانونية والعمليات المادية من أجل تحقيق مضمون هذا القرار.[٢٦]

وهذا ما أكده القسم الاستشاري في مجلس الدولة في الرأي رقم ١٩ لعام ١٩٦٧، حيث جاء فيه:[٢٧]

"إن القرار أو الأمر الإداري لا يفقد وجوده القانوني أو يبطل مفعوله بتراخي الزمن وعدم الاستعمال أو التطبيق، والقاعدة أن القرار الإداري يظل سارياً وقابلاً للاعتماد والتطبيق مادام أنه لم يلغ صراحة أو ضمناً بتشريع لاحق أو قرار إداري آخر، فلا مجال والأمر كذلك من تحديد مدة يقال بعدها أن القرار الإداري الذي لم يطبق قد بطل مفعوله أو سقط بالتقادم. إلا أنه على الرغم من القاعدة فقد تدعو مقتضيات التنظيم بالميزانية أو بسبب الموضوع الخاص الذي ينظمه القرار...".

ولا بد لنا في هذا الشأن من التمييز بين نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد وبين نفاذها في مواجهة الإدارة، نظراً لما يترتب على ذلك من أهمية تتعلق بحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة وحقوق الإدارة في مواجهة الأفراد.

---

[٢٥] د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٢٢.

[٢٦] د. Nguyen Van Bong _Decision executoire et decision faisant grief- P.46. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٢٢٢.

[٢٧] الرأي رقم ١٩ ، خلاصة آراء القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري لعام ١٩٦٧.

- **نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد:**

القاعدة العامة في هذا الشأن، هي أن القرارات الإدارية لا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً.

ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، قاعدة عدم جواز الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد قبل نشره أو إعلانه من النظام العام، ومن ثم يطبقها القاضي من تلقاء نفسه سواء كان القرار المحتج به تنظيمياً أو فردياً.[٢٨]

ويترتب على هذه القاعدة أن القرار الإداري لا يبدأ نفاذه في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم به سواء كان علماً حقيقياً بواسطة الإعلان أو العلم اليقيني أو كان علماً افتراضياً بواسطة النشر، فالقرار الإداري لا يكون حجة على الغير إلا بعد شهره وقبل ذلك لا ينتقص منه حقاً ولا يفرض عليه إلزاماً، وحتى يرتب الشهر هذا الأثر يجب أن يكون كاملاً.

وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى ذلك حيث قضى بأنه إذا أشار القرار إلى وثائق معينة ولم تكن هذه الوثائق محلا للنشر فلا يحتج بها في مواجهة الأفراد.[٢٩]

ولقد ترتب على قاعدة عدم جواز الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد إلا بعد أن يعلموا به عدة نتائج هامة تتمثل فيما يلي:

---

[٢٨] حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Usin Prodind، بمجموعة سيرى ١٩٤٨ – القسم الثالث، ١٩٤٨/٤/١٦، عن الدكتور محمد السناري، مرجع سابق، ص ٥٥.

[٢٩] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١١/٢٣ / ١٩٣٥ في قضية Guerin"، مجموعة سيرى ١٩٣٦، القسم الأول، ص ١٦٠.

١. إذا أشار نص إلى صدور قرار إداري استنادا إليه وإلى مدة تتبعه فإن هذه المدة تبدأ من تاريخ شهر القرار وليس من تاريخ صدوره.
٢. إذا صدر قرار بإلغاء قرار سابق، ألغي هذا القرار الأخير من تاريخ شهر القرار الثاني وليس من تاريخ صدوره وقبل الشهر يظل القرار الأول قائما ونافذا ويكون من حق صاحب المصلحة أن يتمسك بأحكامه ويعامل ع أساسها.
٣. يسري ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري من تاريخ العلم به وليس من تاريخ صدوره.[٣٠]
٤. إذا طبق القرار الإداري على فترة تسبق شهره يكون تطبيقه تطبيقاً راجعاً وهو ما لا يجوز إلا في حالات خاصة.

- **نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة:**

القاعدة العامة، أنه بمجرد صدور القرار الإداري من السلطة التي تملك إصداره مستوفيا لعناصره يكون نافذا في حق جهة الإدارة ولا يتوقف هذا النفاذ على شهر القرار.[٣١]

ولا يجوز لجهة الإدارة أن تدعي عدم التزامها بالقرار لعدم نشره، وتأكيداً للقول بأن القرارات الإدارية تسري في حق جهة الإدارة من تاريخ صدورها دون توقف ذلك على نشرها، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن:

"النشر ليس لازما لصحة القرارات الإدارية ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير

---

[٣٠] د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الإسراء للطباعة، القاهرة، بدون عام نشر، ص٥٢ وما بعدها.

[٣١] د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٨٣.

بمضمونها، حتى تكون حجة عليه ويفتح به ميعاد طلب إلغائها.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:

"ولئن كان النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية... إلا أنها لا تنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها".[٣٢]

ويجدر التنويه إلى أن نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها في حق جهة الإدارة ليس مقصوراً على القرارات الإدارية السليمة، وإنما يشمل أيضاً القرارات الإدارية المعيبة التي لم يصل فيها العيب إلى درجة من الجسامة يجردها من صفتها الإدارية ويجعلها معدومة.

ويترتب على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها نتائج هامة منها:

أولاً: أنه يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية للحكم على مشروعيتها، لاسيما من حيث اختصاص مصدر القرار وسببه.

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في ١٦ أكتوبر ١٩٥٦ حيث جاء فيه:

"يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره، وإلى الظروف التي لابسته ومدى تحقيقه للصالح العام وذلك عند صدور القرار فقط دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو ما يستجد من ظروف

[٣٢] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٥٣٩.

يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز الذي أنشأه."[٣٣]

ثانياً: إذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره ودون حاجة لشهره، فإن النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك هي حق الأفراد في الاحتجاج بالقرارات الإدارية بعد صدورها وقبل شهرها في مواجهة الإدارة.

ولقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي هذا المعنى في العديد من أحكامه ومنها حكمه بتاريخ ١٨ أيار ١٩٧٣ في قضية Ville de cayenne، حيث قضى بأن قوة الأمر المقرر مفروضة على الإدارة نفسها، حتى ولو كان القرار لم يعلن أو ينشر ولم يكسب الأفراد حقوقاً، ويحق لذوي الشأن الاستناد إلى هذا القرار طالما لم يصدر قرار آخر أو حكم قضائي بإلغائه، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية فإنها لا ترتب للأفراد حقوقاً قبل نشرها. [٣٤]

ثالثاً: منذ صدور القرار –ودون حاجة لنشره أو إعلانه– يكون في وسع الإدارة تنفيذه، ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد، لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسيلة العلم المقررة، فإذا كان تنفيذ القرار يسبب ضررا للغير فلا يجوز تنفيذه إلا بالطرق المقررة قانونا.[٣٥]

هذا ما أكده الرأي رقم ١٩ الصادر عن القسم الاستشاري لمجلس الدولة

---

[٣٣] شريف يوسف خاطر، القرار لإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨– ٢٠٠٩، ص ٨٤.

[٣٤] راجع: حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٨ / ٥ / ١٩٧٣ في قضية Ville de cayenne منشور في مجلة A.J.D.A ١٩٧٣ ص ٥٣٨.

[٣٥] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٤٠ –٥٤١.

السوري:[٣٦]

"وفيما يتعلق بنفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد يجب التفرقة بين نوعين من القرارات، النوع الأول ويشمل القرارات التي ترتب الإدارة فيها على نفسها ذمة للأفراد، والنوع الثاني ويشمل القرارات التي ترتب فيها على الأفراد بعض الالتزامات، فالقرارات التي تندرج تحت النوع الأول تنفذ من تاريخ صدورها أو من التاريخ الذي تحدده الإدارة شريطة أن لا يكون لها أثر رجعي.

أما القرارات من النوع الثاني فلا تنفذ إلا بعد العلم بها من قبل الأفراد ونشرها بالجريدة الرسمية أصولاً.

تأسيساً على ذلك، فإن قرارات منح بعض العاملين في حقول التنقيب الجيوفيزيائي تعويض إطعام وتعويض طبيعة عمل تعتبر نافذة من التاريخ المحددة فيها بذلك".

وبناء على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأنه يمكن تعيين الموظف قبل نشر القرار المنشئ للوظيفة، وأنه يمكن تعيين أعضاء لجنة أو مجلس تأديب قبل نشر اللائحة التي تبين كيفية تشكيل اللجنة أو المجلس، بشرط ألا تبدأ اللجنة أو المجلس في مزاولة الاختصاص إلا بعد نشر اللائحة ولكن إذا ترتب على تنفيذ القرار غير المنشور ضرر للأفراد، فلا يجوز التنفيذ إلا بعد النشر. ولا يمكن أن يتخذ القرار غير المنشور أساسا لإصدار قرارات

[٣٦] رأي رقم ١٩ مجموعة آراء القسم الاستشاري لمجلس الدولة السوري، لعام ١٩٦٧، ص ١٢٣، ولا زال هذا الرأي معمولاً به حتى الآن.

أخرى إلا بعد النشر.[٣٧]

مما سبق نستنتج، أن القواعد العامة التي تحكم موضوع نفاذ القرارات الإدارية تتلخص في مايلي:

- القرارات التنظيمية لا ترتب حقوقا للأفراد قبل نشرها.
- وعلى العكس من ذلك تماماً فإنه يحق للأفراد المطالبة بالحقوق المترتبة على القرارات الفردية التي تصدر لصالحهم حتى قبل ان تنشر أو تعلن، أي من تاريخ توقيعها.
- أن صدور القرار الإداري مستكملا لعناصره وشروطه، يلزم الإدارة بتنفيذه إذا ترتب على هذا التنفيذ خير للأفراد، أما إذا كان شأنه أن يرتب أضراراً للأفراد، ونازعوا في شرعية القرار أو حتى في ملائمة إصداره فإن للإدارة أن ترجئ التنفيذ حتى يتبين لها وجه الحق في هذه المنازعة، توقياً لكل مسؤولية قد تترتب على العجلة في التنفيذ.

والأصل العام أن الطعن بتجاوز السلطة في القرارات الإدارية ليس له أثر موقف، بحيث يبقى القرار نافذا في مواجهة الأفراد إلى غاية الحكم بعدم مشروعيتها، كما أن القرارات الإدارية تنتج آثارها وتنفذ في مواجهة الأفراد بمجرد صدورها دون حاجة اللجوء إلى القضاء.

وكنتيجة لطول إجراءات التقاضي التي عادة ما تستغرق وقتاً طويلاً بين مرحلة صدور القرار الإداري، ومرحلة الحكم بإلغائه، فإنه من الضروري منح القاضي الإداري سلطة اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية لتفادي تفاقم الأضرار

---

[٣٧] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، عين شمس، ١٩٧٦، ص٥٢١.

المترتبة على بقاء سريانه لفترة طويلة رغم عدم مشروعيته من جهة، ولإيجاد نوع من التوازن بين المصلحتين العامة و الخاصة من جهة أخرى، ومن بين هذه الإجراءات، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

فما هو وقف تنفيذ القرار الإداري، وما هي شروطه:

وقف تنفيذ القرار الإداري:

هو بمثابة إجراء وقائي مؤقت في مسار دعوى الإلغاء، يتفرع عنها حماية عاجلة لمصالح لا تحتمل الانتظار والتأخير لحين البت النهائي في أمرها، وبها يرتبط ابتدأ وانتهاء.

وقد أخذ المشرع السوري في قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إذ نصت المادة ٢١ منه على أنه:

"لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

شروط وقف تنفيذ القرار الإداري:

يشترط لقبول الطلب بوقف التنفيذ ضرورة توافر ثلاثة شروط أساسية: شرط شكلي يتمثل في ضرورة تقديم الطلب في صحيفة الدعوى، وشرطان موضوعيان الأول أن تكون نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه مما يتعذر تداركها، والثاني أن يستند طلب الإلغاء إلى أسباب جدية.

- الشروط الشكلية:

سنداً لأحكام المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ فإنه: "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى".

يتبين من النص السابق أن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية يرتبط بطلب الإلغاء وجوداً وعدماً كأصل عام إذ لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع.

فلا بد أن يقدم الطلب في عريضة الدعوى ذاتها، بحيث لا يجوز إبداؤه بعد ذلك خلال نظر الدعوى، كما لا يجوز ان يرفع هذا الطلب بدعوى مستقلة، ولا يمكن أن يطلب وقف تنفيذ قرار إداري دون أن يطلب إلغاؤه.

ولم ينص المشرع السوري في قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ على ميعاد محدد يجب خلاله تقديم الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، إلا أنه اشترط من خلال المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة السوري وجوب تقديم الطلب بوقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء مما يستفاد منه أن ميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ هو بحكم اللزوم ميعاد الستين يوما المقررة للطعن بالإلغاء، إذ نصت المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة السوري على مايلي:[٣٨]

"ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من

---

[٣٨] عقبة سلطون، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١١.
وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية على أن شرط تقديم طلب وقف التنفيذ ضمن الميعاد السابق إنما هو من النظام العام، إلا أنه يستثنى من الخضوع له الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار المنعدم، والطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي والقرار الإداري المستمر، كما أن ميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ ينقطع في حال تقديمه أو تقديم دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة. كما استقر على عدم تطبيق قانون أصول المحاكمات السوري رقم ٨٤ لعام ١٩٥٣ بخصوص مهلة المسافة على دعوى الإلغاء وبالطبع على الطلب بوقف التنفيذ التابع لها.

تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه، وينقطع هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية..."

- الشروط الموضوعية: يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ موضوعاً أن يترتب على تنفيذ القرار المشكو منه نتائج يتعذر تداركها وهو ما يعرف بشرط الاستعجال وأن يكون الطلب مؤسساً على أسباب جدية تبرره.

أ–ضرورة قيام حالة الاستعجال:

أي أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه مولداً لأضرار يصعب إصلاحها فيما لو نفذ، ولا بد من الإشارة إلى أن القاضي الإداري هو الذي يقرر ما إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه ينطوي على حالة استعجال يتعذر تداركها فيما لو نفذ القرار الذي طعن فيه بالإلغاء. ولقد عبر عن ذلك مفوض الحكومة الفرنسية السيد " LAURANT" بقوله:

"UN DOMMAGE DOIT ETRE CONCIDERE COMME IRREPARBLE LORSQUECNCES ENTRAINEES PAR L EXECUTION IMMEDIATE DE LA DECISION NE PEUT ETRE EFFACCE . REPAREES OU COMPENSEES OU COMPENSEES PAR UN PROCES QUELCONQUE ."

ب– جدية الطلب: يشترط لقبول الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري بأن تكون الأسباب التي أسس عليها طالب الإلغاء دعوى الإلغاء من الجدية بمكان بحيث ترجح الحكم بإلغاء قرار إداري.[٣٩]

[٣٩] وشرط الموضوعية أو الأسباب الجدية، هو شرط قضائي ابتدعه مجلس الدولة السوري أسوة بمجلس الدولة الفرنسي والمصري بقضائه المتواتر على تطلبه شرطاً موضوعياً للحكم بوقف التنفيذ على خلاف شرطيه الآخرين المتمثلين في ضرورة تضمين طلب وقف التنفيذ القرار=

وجدية الطلب تعني أن يقدم المدعي دفوعاً جدية ومؤسسة في الموضوع، فلكي يأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري، ينبغي أن يدرس الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) ليس للفصل في هذه الأخيرة فهي تخرج عن موضوع وقف التنفيذ، ولكن حتى لا يقع في تناقض فيأمر بوقف تنفيذ قرار لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد، ولو أن هذا الخلاف قد يقع أحياناً.

رابعاً: وإذا كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، فإنه يجب التمييز في هذا الصدد بين القرارات البسيطة والقرارات المعلقة على شرط، فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار.

وإذا كانت الشروط موقفة وفاسخة فإن معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة، تؤدي إلى تأجيل آثار القرار حتى يتحقق الشرط.

ولكن ما هو الشرط :

الشرط في فقه القانون الخاص، هو أمر مستقبل غير محقق الوقوع يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله.

فالشرط وفقاً لهذا التعريف، إما أن يكون واقفاً يترتب على تحققه سريان ونفاذ

=الإداري في صحيفة دعوى الإلغاء وشرط الاستعجال، إذ تطلبهما المشرع صراحة لقبول طلب وقف التنفيذ في المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩. واكتفى المشرع السوري في المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة السوري بالنص على شرط الاستعجال (ترتب نتائج يتعذر تداركها) دون شرط المشروعية (جدية الطلب) التي تركها لتقدير القضاء الإداري الذي استقر اجتهاده منذ باكورة أحكامه على اشتراط جدية الطلب شرطا لقبول الحكم= =بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه. عقبة سلطون، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق.

القرار، وإذ تخلف سقط الشرط واعتبر كأن لم يكن مطلقاً، وإما أن يكون فاسخاً يترتب على تحققه زوال القرار وانقضاؤه.

فالقرار المعلق على شرط فاسخ يرتب آثاراً كاملة، فتحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدوره لا من تاريخ تحقق الشرط.

وقد أشار العميد فيدل: "إلى صحة تعليق القرار على شرط واقف أو فاسخ وذلك في الحالات التي يجوز أن يقترن فيها القرار بشرط واقف أو فاسخ ما لم يوجد نص في القانون أو اللائحة يحول دون ذلك".

فللشرط أثر رجعي يسري من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ تحقق الشرط الواقف أو الفاسخ.[٤٠]

ولقد صاغت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذه القواعد الفقهية في حكمها الصادر في ١٧ تشرين الثاني سنة ١٩٦٢ حيث تقول:

"لئن كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، فإنه يجدر التمييز في هذا الصدد بين القرارات الإدارية البسيطة من جهة والقرارات الإدارية المعلقة على شرط من جهة أخرى، فالقاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا بالنسبة إلى الأولى من تلك القرارات. أما المعلقة على شرط موقف أو فاسخ، فإن نفاذ هذا النوع من القرارات وتحقق أثارها يكون مرهونا بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار".

وقد أجمع شراح الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية

---

[٤٠] د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دراسة مقارنة، طبعة ثانية، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، مصر، ٢٠٠٨، ص٥٧.

هي شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام... وغني عن البيان أن لجهة الإدارة ان تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق الصالح العام.[٤١]

ومن أكثر الأمثلة شيوعاً عن الشروط الموقفة أن تصدر الإدارة قراراً وتعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى أو موافقة البرلمان على منح الاعتماد اللازم لتنفيذه وقد يكون الشرط الموقف صريحاً أو ضمنياً.

أما الأمثلة عن الشروط الفاسخة، أن تمنح الإدارة ترخيصاً وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة، فإذا زالت تلك الحالة انقضى أثر القرار.

وإذا ما علق القرار الإداري على شرط (سواء أكان موقفاً أو فاسخاً) فإنه يجب أن يكون مشروعاً، فإذا كان الشرط غير مشروع، فالمسلم به كقاعدة عامة هو بقاء القرار سليماً مع بطلان الشرط الذي اقترن بالقرار وذلك في حالة مطابقة القرار الإداري للقانون موضوعياً.

ولكن بطلان الشرط قد يؤدي في بعض الحالات إلى بطلان القرار الذي يقترن به وذلك في الحالات التي يثبت فيها ان الشرط كان هو الدافع الرئيسي إلى إصدار القرار بحيث لم تكن الإدارة لتصدر القرار لولا الشرط الذي اقترن به، وهذه مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حده.

ولكن يجب أن يكون مفهوما أن الحكم السابق مقصور على القرارات التي لا تكون الإدارة ملزمة بإصدارها. أما إذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار

[٤١] د. شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص ٨٩.

القرار على أية حال، فإن القاعدة العامة هي التي تطبق.[٤٢]

وكما تعلق القرارات الإدارية على شرط (فاسخ أو موقف) فإنها قد تقترن بأجل فاسخ أو موقف:

فما هو الأجل: الأجل هو أمر محقق الوقوع يترتب على وقوعه سريان القرار أو نهايته، فإذا كان سريان القرار هو المترتب على حلول الأجل كان واقفاً، أما إذا كان القرار قد سرى فعلاً وكان زواله المترتب على حلول الأجل، كان فاسخاً. والأجل الفاسخ كثير الحدوث في الحياة الإدارية، كأن يصدر القرار الإداري ويحدد نفاذه بوقت معين ينتهي القرار بانتهائه، أو أن يصدر قرار بتعيين موظف لمدة معينة.

ومن أمثلة ذلك أن يصدر ترخيص مقرون بأجل معين ينتهي بانتهائه، أو أن يصدر قرار بتعيين موظف لمدة معينة، ففي هذه الحالات ينتهي القرار قانوناً بحلول الأجل.

والأجل على خلاف الشرط، ليس له أثر رجعي فلا يعتبر القرار المقترن بأجل واقف سارياً من وقت نفاذه بل من وقت حلول الأجل، بمعنى آخر، الأجل الموقف هو الذي يؤدي إلى إرجاء أثار القرار فترة من الزمن بعد صدور القرار.[٤٣]

وقد جاء في إحدى قرارات محكمة القضاء الإدارية المصرية عام ١١/١٧ /١٩٦٢ ما يؤكد أن القانون أجاز للإدارة إرجاء آثار قراراتها الإدارية إلى

---

[٤٢] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٥٤.

[٤٣] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص ٦٠.

المستقبل، بشرط تحقيق الصالح العام.[٤٤]

"اقتران القرار الإداري بأجل موقف جائز شريطة استهداف الصالح العام بإرجاء آثار القرار".

أما فيما يتعلق باقتران اللوائح بشرط فاسخ أو واقف فقد ثار بشأنها خلاف. فذهب البعض إلى أن القواعد العامة التي تضعها اللوائح لا يمكن تعليقها على شرط، وقد انتقد الدكتور سليمان الطماوي هذا الرأي بقوله:

"إن هذا القول لا سند له والقاعدة العامة يمكن أن يعلق القرار اللائحي على شرط فاسخ أو واقف وإن كان هذا نادر الوقوع، ولكن إذا تحققت دواعيه فهو مشروع".

والتطبيق لذلك في قضاء مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية الخاصة بشؤون الموظفين إذا ما رتبت أعباء مالية في ذمة الدولة، إذ يجوز أن تعلق على شرط وجود الاعتماد أو موافقة البرلمان، فلا تطبق القاعدة إلا إذا تحقق الشرط الذي علقت عليه.

كما أخذ القضاء الإداري المصري بمبدأ جواز تعليق القرار اللائحي على أجل واقف وذلك في حكمه بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢ وهو يتعلق بقرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٧ بشأن تحديد نسبة الأرباح لكافة السلع المستوردة، وقد نص صراحة في القرار على إرجاء العمل به بعد مضي ثلاثة أشهر من تاريخ نشره، وأنه لا يعتبر قابلا للتنفيذ إلا من التاريخ المحدد.

---

[٤٤] ميسون الخطيب، حلقة بحث بعنوان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من متطلبات دبلوم العلوم الإدارية والمالية بإشراف أ. د. محمد الحسين وأ. د. محمد الحلاق، ٢٠٠١، ص ٨٦.

والحكم المذكور قد أقر بمبدأ جواز اقتران القرار اللائحي بأجل واقف، إذا استدعت المصلحة العامة ذلك.

خامساً: مما سبق يمكن القول أن مسألة نفاذ القرار الإداري وسريان مفعوله وإنتاجه للآثار القانونية يرتبط بتاريخ نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة، فهذا التاريخ هو نقطة البداية في الآثار التي تترتب على القرار.

وإذا كان كل قرار إداري يحمل في العادة تاريخ إصداره، فإن الأخطاء المادية أو العمدية فيه ليست مستحيلة، وقد تلجأ الإدارة إلى تغيير تاريخ صدور القرار الحقيقي لإخفاء الرجعية الممنوعة أو لفوات الميعاد المحدد لإصدار القرار إذا كان المشرع قد حدد فترة معينة لمزاولة الاختصاص وانقضت تلك الفترة.

وبما أن إغفال تضمين القرار تاريخ صدوره لا يعتبر بذاته عيباً يؤدي إلى إبطال القرار، ولكنه يثير شكاً في نفس القاضي حول سلامته، فإذا ما ثبت أن التاريخ الذي يتضمنه القرار لا يطابق تاريخ صدوره الحقيقي فإن المرجع في سلامة القرار إلى مدى ولاية الهيئة التي أصدرته في الميعاد الحقيقي لصدوره، فإذا كانت تملك إصدار القرار كان القرار سليماً والعكس بالعكس.

وإذا كان الأصل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط كقاعدة عامة بتاريخ صدورها، فإن الإدارة في بعض الحالات، لغاية في نفسها، قد تفصل بين هذين التاريخين، بمحاولة إرجاع آثار القرار إلى تاريخ لاحق على تاريخ صدوره، أو بمحاولة إرجاع آثاره إلى تاريخ سابق لتاريخ صدوره.[٤٥]

والحالة الأولى هي حالة تأجيل آثار القرارات الإدارية، أما الحالة الثانية

[٤٥] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٥٥٩.

فيطلق عليها رجعية القرارات الإدارية وهي من التصرفات المحظر على الإدارة القيام بها نظرا لخطورتها، فما هو المقصود برجعية القرارات الإدارية وما هي الأسباب التي دعت بالمشرع بداية إلى تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية كأحد القيود المفروضة على الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية، وما هي المبررات العملية والمنطقية لهذا المبدأ ومن ثم ما هي الاعتبارات التي دفعت بالمشرع إلى سلوك مسلك التخفيف من مدة تطبيق هذا المبدأ، وهو ما سوف نتناوله تفصيلاً عبر فصلين متعاقبين، خصصنا أولهما لدراسة مفهوم مبدأ عدم الرجعية والأسس القانونية والعملية التي يستند إليها (الفصل الأول)، ثم ناقشنا في الثاني حالات إباحة الرجعية في القرارات الإدارية (الفصل الثاني)، على الترتيب.

المبحث الثاني: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية:

المبدأ المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن القرارات الإدارية سواء أكانت تنظيمية عامة أم قرارات فردية لا يجوز تضمينها أثراً رجعياً وقضاؤه في هذا الخصوص مستقر ومطرد، والجدير بالذكر أن أول ما طبق هذا المبدأ في أوائل القرن التاسع عشر، وكان من جملة مبادئ أساسية تبناها الاجتهاد الإداري الفرنسي للمحافظة على حقوق المواطنين التي نشأت مباشرةً عن إعلان حقوق الانسان عام ١٧٨٩ (تاريخ الثورة الفرنسية) وعن الدساتير المختلفة التي أخذت بها فرنسا بعد الثورة.

وكان هذا المبدأ يرد تحت عنوان "لا تسري القرارات الإدارية إلا على المستقبل". إضافة إلى جملة من هذه المبادئ الجديدة،[٤٦] المساواة بين كافة المواطنين وتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم والسماح لهم الطعن في كل تصرف إداري لتجاوزه حدود السلطة حتى لو جاء في نص القانون خلاف ذلك.

---

[٤٦] د. فوزي حبيش، القانون الإداري العام (الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١١، ص ٢٧٨: يصعب وضع قائمة أسمية، حصرية ونهائية بالمبادئ القانونية العامة. فهي متعددة، متنوعة ومتطورة. وهي تؤلف بمجموعها "كتلة المبادئ العامة" أو "كتلة النظم غير المكتوبة" التي ابتكرها الاجتهاد ولا يزال يبتكر منها وسيظل هكذا طالما أن الحياة في تطور مستمر وفي حركة دائمة. أما أهم المبادئ القانونية العامة فهي التالية: مبدأ المساواة بين المواطنين، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مبدأ عدم جواز الكسب غير المشروع، مبدأ حق الدفاع، مبدأ استمرارية المرفق العام ،مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ عدم الجمع بين العقوبات، مبدأ حرية التجارة والصناعة، مبدأ الحفاظ على الحريات والحقوق الشخصية الأساسية للأفراد، مبدأ فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف القضائية، مبدأ لا عمل بدون أجر.

فقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي،[٤٧] هذه المبادئ مجموعة أساسية متممة لمجموعة التشريع النافذ، لذلك كان القضاء يعمد إلى إبطال كل تصرف إداري مخالف لهذه المبادئ ويحمل السلطة الإدارية التي ارتكبت تلك المخالفات كافة الأضرار المادية والمعنوية الناتجة عن تصرفها.

وعليه، فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية طبق من قبل الاجتهاد القضائي منذ القرن التاسع عشر، لكن القرارات القضائية لم تكن تبين الأساس القانوني له.

وتجدر الإشارة إلى أن المبدأ الذي بموجبه "لا تطبق القرارات إلا على المستقبل" أثير لأول مرة في قرار صادر بتاريخ ١٩٤٧/٢/٢٨ المعروف بقرار مدينة Lisieux والمتعلق بتعريفات رجعية امتدت فيما بعد إلى جميع القرارات الإدارية، التنظيمية منها والفردية.

ويعد القرار الشهير بقرار شركة صحيفة L'aurore والصادر بتاريخ ١٩٤٨/٦/٢٥ من أهم القرارات التي تلخص موقف القضاء الإداري الفرنسي المستقر حول الرجعية ومما جاء فيه:

---

[٤٧] لقد سار الفقه الفرنسي على نفس الخطى فاعتبر أن القرارات الإدارية ومنها المراسيم، تتمتع بالمفعول الآني أي أنها تطبق مفاعيلها للمستقبل، وأنها لا يمكن أن تتمتع بأي مفعول رجعي
(Francois terre, introduction generale au droit, précis Dallos.p.420)
"514 ….. Si le legislateur peut donc proceder, sous ces reserves….par voie de lois retroactives, en revanche la regle de non-retroactivite lie les autorites administratives. Il en resulte que les autorites exercant le pouvoir reglementaire non pourraient donner effect retroactive a un reglement, meme si celui-ci est decide dans une matiere de nature reglementaire en vertu de l'article 37 de la constitution. La non-retroactivite est en effet une garantie fondamentale des libertes publiques, reentrant dans le domaine legislatif, seule la loi peut y deroger. (2)

"حيث أنه بموجب أحكام هذه المادة، فإن الزيادات الطارئة على اسعار بيع الطاقة الكهربائية مطبقة على جميع مناطق العاصمة بالنسبة للاستجرارات التي ترد عادةً في أول فاتورة سابقة لتاريخ نشر القرار المذكور، أي بتاريخ ١٩٤٨/١/١ من شأنه إلزام المستهلكين للطاقة بتسديد فواتير مختلفة خلال الأسابيع الأخيرة من عام ١٩٤٨، وحيث أنه من الثابت، وبالنظر للفترة الزمنية الفاصلة بين فاتورتين متتاليتين، بأن الفاتورة الأولى اللاحقة لتاريخ ١٩٤٨/١/١ تشمل في جزء منها استجرار الطاقة في الفترة السابقة للتاريخ المذكور، ويشتمل ذلك بالتعرفة الجديدة المشمولة بالزيادة، فإن القرار المطعون فيه يكون قد انتهك المبدأ الذي بموجبه "**لا تطبق القرارات الإدارية إلا على المستقبل...**" فضلاً عن أن التصرف المشكو منه من شأنه إلزام المستهلكين للطاقة بتسديد فواتير مختلفة خلال الأسابيع الأخيرة من عام ١٩٨٤، وبذلك **يكون قد خالف مبدأ المساواة بين جميع مستخدمي المرفق العام.**

وهكذا، فإن مجلس الدولة يستند إلى مبدأين من المبادئ العامة للقانون وهي: "**المساواة بين مستخدمي المرفق العام، وعدم رجعية القرارات الإدارية**".

هذا المبدأ الثاني استقر عليه قضاء مجلس الدولة بصورة حازمة وإن كان في بعض الحالات قد خفف من صرامته..."[٤٨]

والآن وعلى ضوء كل ما سبق يمكن أن نعرف الرجعية في القرارات الإدارية

[48] M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois es grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ P. 251.

بأنها:[٤٩]

"الرجوع في القرار الصادر اليوم إلى الماضي تعديلا" وتبديلاً لمراكز قانونية تكاملت جميع عناصرها في ظل القوانين والأنظمة السائدة المعمول بها".

مما سبق نستنتج أن تحقق الرجعية في القرارات الإدارية يتطلب توافر شرطين اثنين:

الأول: أن يكون ثمة مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد تكاملت عناصره أو تكون بعضها في ظل وضع قانوني معين.

ولا بد من التذكير أنه لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام دون صدور قرار فردي من الإدارة بتطبيق أحكام المركز العام عليه، كما لا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي أن تكون الإدارة قد بدأت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق المركز النظامي على الشخص الذي استوفى شروط الإفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز الشخصي قد تكاملت أو تكامل بعضها وفقاً للنظام القديم، وإن كان هذا لا ينفي أن بعض القرارات اللائحية قد تولد بذاتها مراكز شخصية دون حاجة إلى تدخل الإدارة بالتطبيق الذاتي على الأفراد، ومن ثم فلا يجوز المساس بها بتشريع لاحق وإلا عد رجعياً.[٥٠]

الثاني: أن يكون من شأن القرار الجديد المساس بعناصر ذلك المركز القانوني التي اكتملت أو تكونت وما ترتب عليها من آثار في ظل القرار

---

[٤٩] حكم محكمة قضاء إداري رقم ١٦٥ في القضية رقم ٢٣٨، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري لعام ١٩٦٥، ص١٥، ولا يزال هذا الحكم معمولاً به حتى الآن.

[٥٠] د. سليمان محمد الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، ص٥٦٨.

القديم وقبل صيرورة القرار الجديد نافذاً.

وهذا ما أكده القرار رقم ١٥٠١ /١ الصادر عن محكمة القضاء الإداري في سورية لعام ٢٠١٤:

"لا يجوز للإدارة اتخاذ قرار من شأنه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية المستقرة والتي نشأت صحيحة في ظل القوانين والأنظمة النافذة، ولا يسوغ لجهة الإدارة المدعى إعادة النظر مجدداً في التعادل الذي كانت قد أجرته وانتهى إلى إصدار الشهادة".[٥١]

واستناداً إلى ما سبق فإن الرجعية تتخذ صورتين:

الأولى: إذا امتدت آثار القرار الإداري إلى تاريخ سابق على تاريخ توقيعه وهذه هي الرجعية الصريحة.

الثانية: إذا حدد القرار لآثاره تاريخاً لاحقاً على تاريخ توقيعه وسابقاً على تاريخ إعلانه أو نشره، وهذه الصورة الأخيرة يطلق عليها الفقه الفرنسي الرجعية الظاهرية، حيث أن القرار في هذه الصورة وإن كان قد تلاعب أيضاً بالحدود الزمنية إلا أنه تلاعب بها بطريقة أقل من ذلك القرار الذي يمد آثاره إلى تاريخ انعدم فيه وجوده كلياً.

والسؤال الذي يفرض نفسه هنا هو: هل يمكن لصاحب الشأن إثبات أن ما صدر في مواجهته من قرار قد تضمن رجعية؟

---

[٥١] قرار محكمة قضاء إداري رقم ١/١٥٠١ في القضية ذات الرقم ١/١٤١٤ لعام ٢٠١٤، مجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ٢٠١٧، ص٢١٥.

في الحقيقة يعتبر ذلك ممكنا إذا كانت الرجعية واضحة وصريحة بأن حددت الإدارة تاريخاً لسريان القرار سابقاً على تاريخ صدوره أو تاريخ إعلانه أو نشره وهو أمر نادراً ما تقع فيه الإدارة.

وفي هذا الخصوص فقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر على قاعدة بمقتضاها أنه لا يجوز المجادلة في التاريخ الذي يحمله القرار الإداري إلا عن طريق الطعن بالتزوير، ولما كان هذا الإلزام يحمل الأفراد مشقة لا داعي لها في سبيل الدفاع عن حقوقهم، فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المسلك في قضائه الحديث، وأصبح الآن يقبل من الأفراد كل الأدلة لإثبات الاختلاف بين التاريخ الحقيقي والتاريخ الظاهري للقرار الإداري إلا اذا تطلب المشرع غير ذلك صراحة.[٥٢]

أما في حالة لجوء الإدارة إلى إخفاء الرجعية في قراراتها الإدارية بوسائل مختلفة، كأن تعتبر القرار الجديد قراراً مؤكداً أو مفسراً أو مصححاً لقرارات سابقة، ففي هذه الحالة يكون على القاضي أن يبحث عن الأثر الذي يرتبه القرار الجديد، وهل هو نفس أثر القرار السابق أم أنه يرتب أثراً جديداً، فإذا ثبت له هذا الأمر الأخير اعتبره قراراً جديداً دون النظر لما يدعيه مصدر القرار.[٥٣]

والمسلم به في الفقه الإداري الفرنسي أن قاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة، وفي حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم

---

[٥٢] د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٥٨.

[٥٣] د.علاء عبد المعتال، "مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص٢٣.

الرجعية.[٥٤]

والرجعية إذا ما رتبها قرار إداري فإنها تعطي لصاحبها الحق في المطالبة ببطلان هذا القرار سواء كان فردياً أم تنظيمياً.

وليس للقاضي إذا ما ثبت هذا الأثر الرجعي إلا أن يحكم ببطلان هذا القرار سواء كان ذلك بصورة كلية إذا كان القرار غير قابل للتجزئة، أو بصورة جزئية بقصد الإلغاء على الأثر الرجعي واستبقاء باقي الآثار سليمة إذا ما كان القرار يقبل التجزئة.

ولم يكتف القضاء الإداري الفرنسي بإبطال القرارات الإدارية التي تتضمن أثراً رجعياً، بل حرم الرجعية بطريق غير مباشر بقضائه بإلغاء القرارات الإدارية التي تستند في إصدارها إلى قرارات سابقة غير مشروعة لرجعيتها.[٥٥]

وإذا كان تطبيق القواعد العامة يؤدي إلى الحكم بتعويض الأفراد عما يصيبهم من ضرر نتيجة تطبيق رجعي لقرار إداري، بيد أن استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي في جل قديمها ومجمل حديثها يبين أن رجعية القرار الإداري لا تؤدي إلى الحكم بالتعويض إلا نادراً جداً، وقد يبرر البعض ذلك بأن تنفيذ حكم إلغاء القرار وما يرتبه من آثار يغطي في معظم الحالات ضرر المحكوم لصالحه، فالحكم الصادر بإلغاء قرار فرض ضريبة فيما تضمنه من رجعية يؤدي إلى أن يسترد الممول–تنفيذاً لحكم الإلغاء– ما دفعه من ضريبة بغير حق، فتكون دعوى الإلغاء بذلك قد أغنت صاحب الشأن من الالتجاء

---

[٥٤] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٥٦٦.

[٥٥] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٠ /١ /١٩٤٩ في قضية Rausseau et Mellet، المجموعة ص ٧١٧ (من كتاب محمد السناري، ص ١٩٢).

إلى دعوى التعويض.

ومما تجدر الإشارة إليه تلك الفتوى الصادرة عن مجلس الدولة المصري والتي اعتبرت القرار الذي صدر ولم يحترم قاعدة عدم الرجعية منعدماً في حدود تلك المخالفة، وهذا مقصود الفتوى إذ جاء فيها:

"القرارات الصادرة باستحقاق العلاوة التشجيعية بأثر رجعي هي معدومة في حدود الرجعية ولا تلحقها حصانة في هذا الخصوص".[٥٦]

وفي مجال المفعول الرجعي للقرارات الإدارية:

يميز مجلس الدولة السوري[٥٧] القرارات المنشئة عن القرارات الكاشفة، ويؤكد على ضرورة التفريق بينهما:

فإذا كانت القرارات منشئة فإنها لا تنسحب على الماضي إلا إذا سمحت النصوص بذلك حفاظا على الأوضاع المكتسبة.

أما إذا كانت القرارات كاشفة ففي هذه الحالة لا تعدو أن تكون مقررة لحادثة تمت، فهي لا تولد حقاً ولا تنشئ مركزاً جديداً وإنما تكشف عن هذا المركز وتثبته فلا ضير من أن تسحب أثارها على الماضي.

وتكون منشئة للحق القرارات التي تمنح أصحاب العلاقة وضعاً لا يمكن معه للإدارة أن تعود إليه (مثال ذلك الموظف المعين)، وقد يتعلق الأمر عند الاقتضاء بالغير (مثال ذلك: رفض تعيين أشخاص في ملاك الوظيفة قد

---

[٥٦] د. علاء عبد المتعال، "المرجع السابق ذكره"، ص٢٤.

[٥٧] مجلس الدولة، المكتب الفني، مطبعة الاستقلال، دمشق، ١٩٦٤، ص٣٧٥.

ينشئ حقوقا لصالح بعض الموظفين في هذا الملاك،[٥٨] سحب إجازة بناء قد ينشئ حقوقاً لصالح الجوار".[٥٩]

ومن القرارات المنشئة للحقوق قرارات التعيين بما في ذلك تلك التي تكون على شكل عقد استخدام موظف (قرار مجلس الدولة ٢٠٠٨/١/٣١ Cavallo) أو منح أوسمة لفرقة الشرف (قرار مجلس الدولة ١٩٦٧/٢/٢٤ De Maistre) وأيضاً القرارات المالية فالقرار الإداري الصريح بمنح حقوق لصالح المستفيد ينشئ حقوقا له في الوقت الذي كان يتعين على الإدارة رفض ذلك (قرار مجلس الدولة ١١/١٢ /٢٠٠٩ Fontenille).

ومن القرارات المنشئة للحقوق أيضاً القرارات التي تعلق الاستفادة من بعض المزايا على شروط معينة بمجرد تحقيق تلك الشروط ونقصد بها القرارات المشروطة (قرار مجلس الدولة ٢٥ /١٩٨٦/٧ Societe distilleries) ولكن هناك أيضاً بعض القرارات التي لا تتضمن شروطاً معينة، كالتي تؤمن حماية الموظفين (قرار مجلس الدولة ٢٠٠٨/٣/١٤ Portalis) تنشئ حقوقاً بلا قيد أو شرط.

---

[٥٨] قرار مجلس الدولة الفرنسي:

١٢/ ٦/ ١٩٥٩ (Syndicat Chretien de ministere de l industrie et du commerce) عن مجموعة داللوز، مرجع سابق، وردت ضمن قرار مجلس الدولة، الجمعية العمومية ١٠/٢٦ /٢٠٠١ المعروف بقرار Ternon تحت عنوان القرارات الإدارية –سحب– إلغاء من ص ٨٠٦ وحتى صفحة ٨١٨.

[٥٩] قرار مجلس الدولة ٤/ ٥/ ١٩٨٤ Epoux P oissonnier، مجموعة داللوز، مرجع سابق، وردت ضمن قرار مجلس الدولة، الجمعية العمومية ٢٦/ ١٠ /٢٠٠١، المعروف بقرار Ternon تحت عنوان القرارات الإدارية –سحب– إلغاء من ص ٨٠٦ وحتى صفحة ٨١٨.

هناك **قرارات غير منشئة للحقوق** بحيث لا يحق لأصحاب العلاقة التمسك بها. ومع ذلك، فهذا لا يمنع هذه القرارات مادامت سارية المفعول أن تحدث أثراً قانونياً، ويكون لأصحاب العلاقة الحق بالتمسك بها. وبهذا المعنى، يمكن تصنيف هذه القرارات بالقرارات المنشئة للحقوق. وهذا حال جميع القرارات التنظيمية، ومن بين القرارات غير التنظيمية، حالات خاصة أو قرارات نوعية.[٦٠]

[٦٠] – M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois
(Les grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ)

المبحث الثالث: الحكمة من تقرير قاعدة عدم الرجعية:

على الرغم من أن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري قد استقر عليه الفقه والقضاء معاً، فأصبح من المبادئ القانونية العامة التي يتوجب على الإدارة احترامها وعدم الخروج عنها تحت طائلة إمكانية إلغاء التصرفات المخالفة.

على الرغم من هذا الموقف القضائي والفقهي نجد في المقابل أن المشرع لم يضمن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري بنصوص قانونية مدونة، وبقي هذا المبدأ وليد الاجتهاد القضائي ولم يجد له مصدر في القانون الوضعي.

ومما لا شك فيه أن الحكمة من تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتطبيقها بأثر فوري ومباشر يستند إلى اعتبارات أساسية تشكل الدافع الرئيسي للحيلولة دون تطبيق القرار بأثر رجعي، وهذه الاعتبارات هي مخالفة الرجعية للمنطق واحترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات.

المطلب الأول: مخالفة الرجعية للمنطق:

كل قاعدة في الحياة لها أساس ترتكز عليه ولولا بنيانها على هذا الأساس لما سميت قاعدة، إذن فالقاعدة القانونية هي أمر بتكليف بسلوك معين، وهذا الأمر لا يعطى لفعل مضى بل يكون لأمر في المستقبل، وعليه فإن مجرد صدور تشريع معين يكون تاريخ صدوره نقطة البداية لسريانه ومن غير المنطق والمعقول إرجاع أثر هذا التشريع إلى ما قبل صدور القرار حيث لم يكن في حينها إلزام بإتباعها، أضف إلى ذلك إذا دققنا في مبدأ أو قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وأحكمنا العقل في مفهومها نجد أن دورة الحياة كم هي صعبة لو كانت خالية من هكذا مبدأ، إذ لا يتصور أن يصدر قانون جديد يقوض كل ما ترتب لشخص واكتسب من حقوق كان قد برمج حياته

الاجتماعية والعائلية ونظمها على الأسس التي منحه إياها قانون سابق لهذا القانون الجديد.

والمنطق السليم الذي هو هبة الله للإنسان والذي ميزه عن غيره من المخلوقات، يأبى تقبل الرجوع إلى الوراء لأن سنّة الحياة وطبيعتها هي للمستقبل ولديمومة الحياة، فإذا كانت هذه سنّة الحياة فالأجدر بالقوانين والقرارات التي تشكل نذراً يسيراً من جزئيات الحياة أن تتماشى وتتوافق مع مجرى الحياة، إذ لا يعقل ولا يقبل منطقياً أن تُطبق وتُرجع الناس إلى قوانين أو قرارات صدرت في عهود سابقة.

إذن مبدأ عدم الرجعية يرتكز على مبررات عملية، كما يرتكز على مبررات منطقية،[٦١] لأن دور القانون في المجتمع هو أن يخط للأفراد سلوكاً يلتزمون به، ويبنون معاملاتهم على أساسه، ومن ثم يحق لمن يلتزم هذا السلوك أن يطمئن فهو لم يفعل أكثر من إطاعة القانون، ولا يعقل والحال كذلك أن يأتي تخطيط جديد ويحاسب الناس على ما أسلفوا فإن ذلك يكون من قبيل إنزال العقاب بمن أطاع نص القانون القديم.

المطلب الثاني: التعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة:

كثيرا ما تترتب للأفراد حقوق ومراكز قانونية في ظل القواعد القانونية المعمول بها، فلا ينبغي أن يكون تعديل هذه القواعد أو إلغاءها بقواعد قانونية جديدة فرصة للمساس بهذه الحقوق والمراكز أو للإنقاص من تلك الآثار التي ترتبت صحيحة في ظل القواعد القانونية القديمة.

[٦١] د. أحمد سلامة، "المدخل لدراسة القانون"، ١٩٧٨، ص٢١١.

فقاعدة عدم الرجعية قاعدة أساسية تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسف السلطة حتى لا تصدر تشريعاً يطبق بأثر رجعي على تصرفات الأفراد التي كانت مباحة وقت فعلها فيجرمها ويعاقب عليها، ولذلك تبدو قاعدة عدم سريان القانون على الماضي ضرورة لازمة لتحقيق العدالة بين الناس وضمان حرياتهم واطمئنانهم على حقوقهم.

وقد حرص مجلس الدولة المصري منذ بواكير أحكامه على توضيح الحكمة من تقرير قاعدة عدم رجعية التشريعات، نذكر منها حكم الدوائر المجتمعة الصادر في ١٢/٢٥ /١٩٥٠ والذي جاء فيه:[٦٢]

"...أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للمادة ٢٧ من الدستور، حتى لو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، لأن الأصل طبقا للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم".

وهذا ما أكده القرار رقم ٢٠٠ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في سورية في الطعن رقم ٥٧١٣ لعام ٢٠١٥، حيث جاء فيه:[٦٣]

"لا يجوز للإدارة اتخاذ قرار من شأنه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز

---

[٦٢] د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥، ص٦٦٠.

[٦٣] قرار محكمة إدارية عليا رقم ٢٠٠ في الطعن رقم ٥٧١٣ لعام ٢٠١٥، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ٢٠١٧، ص ٢١٥.

القانونية المستقرة والتي نشأت صحيحة في ظل القوانين والأنظمة النافذة..."

وأيضا قرارها رقم ٢٧٢ في الطعن رقم ٩٠ لعام ١٩٨٤، حيث جاء فيه:[٦٤]

"إن المواطن الذي يكتسب مركزاً قانونياً في ضوء الأنظمة النافذة يبقى له هذا الحق، ولا يجوز المساس به في ضوء الأنظمة المستجدة".

كما جاء في قرار شركة صحيفة L'aurore والصادر بتاريخ ١٩٤٨/٦/٢٥ ما مضمونه:

"من غير المنطق تطبيق قاعدة قانونية في زمن لا يمكن معرفته. فيكون عندها مخالفاً للوظيفة الأساسية للقانون، وهي ضمان الأمن وإدخال قرارات وأوضاع متلائمة مع القانون الساري المفعول بتاريخ صدورها، ويضاف إلى ذلك الفكرة التي يتعدى بموجبها أصحاب قرار رجعي على اختصاص أسلافهم".[٦٥]

المطلب الثالث: استقرار المعاملات:

ومن فوائد عدم رجعية القرارات الإدارية والقوانين أنه لا يكفي أن يكون المرء مطمئناً على الحق الذي اكتسبه ذاتياً، وإنما يجب أن يكون المجتمع كله مستقراً وهذا الاستقرار لن يكون إلا إذا كان التنظيم دوماً بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة...

لهذا فإن دساتير العالم تنص على أن القوانين تسري بالنسبة إلى المستقبل ولا يجوز أن يتضمن النص القانوني خلاف ذلك حتى ولو كان التشريع الجديد

---

[٦٤] قرار محكمة إدارية العليا في سورية رقم ٢٧٢، رقم الطعن ٩٠ لعام ١٩٨٤.

[65] M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois
(Les grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ)

يحقق بعض المزايا التي تتمثل في التطور وإدخال النظم المستحدثة إلا أن المحافظة على المصلحة الجماعية تقتضي عدم تطبيق هذا التشريع بأثر رجعي على الماضي منعاً للفوضى وعدم الاستقرار، ذلك الاستقرار الذي يرى الفقهاء ألا تثريب في التضحية بالعدالة أحيانا في سبيل إقراره.

فإذا أبيح انسحاب القاعدة القانونية على الماضي، كانت هذه القاعدة أداة لبث الفوضى في الحياة الاجتماعية والإخلال بالاستقرار الواجب للمعاملات وإهدار للثقة الواجبة في القانون بدلاً من أن تكون وسيلة لحفظ النظام ولتهيئة الاستقرار في المعاملات.

ومما قاله portalis في تقديمه للمادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي في الجمعية التشريعية بتاريخ ٣٣ فبراير سنة ١٨٠٣:

"إن سلطة التشريع هو تنظيم المستقبل، أما الماضي فلا يخضع له، فإذا أبيح أن يكون التشريع رجعياً، فإن الأمان والاستقرار يختفيان كما يختفي ظلهما كذلك... لماذا لا يعاقب المذنب الذي اقترف ذنباً قبل صدور التشريع الذي يحرم الفعل؟ لأن الدواء لا يجب أن يكون أكثر مرارة من المرض...).[٦٦]

وما تجدر الإشارة إليه عند ختام الحديث عن الاعتبارات التي تستند إليها قاعدة عدم الرجعية، أن امتناع الرجعية بقدر ما يوفر الأمان القانوني والاطمئنان للمواطنين، فإنه يحمي الإدارة نفسها فمن غير الممكن إدارة العمل بقواعد مطروحة حالياً والتي يمكن أن تفقد مصداقيتها، إذا عرفنا أن هناك من يحكم غداً وبإمكانية التشريع للماضي.

[٦٦] د.علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ٣٧

المبحث الرابع : الأساس القانوني لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية:

إن القول بأن ثمة قاعدة قانونية أو مبدأ قانوني واجب التطبيق والاحترام من الجميع، فلا بد من أن هناك أساساً تبنى عليه هذه القاعدة أو يشيد عليه هذا المبدأ، حيث مصدر الإلزام والاحترام.

وبما أنه لم يرد في النصوص الدستورية أو التشريعية سواء في فرنسا أو في سورية أو في مصر نص يقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، وإنما كل ما ورد في تلك النصوص يتعلق بعدم رجعية التشريعات بصفة عامة والتشريعات الجنائية بصفة خاصة.

حيث نصت المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي على أن أحكام القانون لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل ولا يجوز أن يكون له لها أثراً رجعياً.

أما في مصر فقد نصت المادة ١٨٧ من دستور عام ١٩٧١ على مايلي:

"لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثراً فيما وقع قبلها ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب."

وهي ذاتها في دستور سورية لعام ٢٠١٢ الساري حالياً في المادة ٣٠ حيث وردت بحرفيتها على الشكل التالي:

"لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر رجعي، ويجوز في غير الأمور الجزائية النص على خلاف ذلك."

بناءً على ما سبق ،فقد اختلف الفقهاء في تحديد الأساس القانوني الذي يستند

إليه تحريم الرجعية في القرارات الإدارية، فمنهم من رأى أن مرجع ذلك هو النصوص الدستورية والتشريعية، ومنهم من أسسه على قواعد الاختصاص من حيث الزمان، بيد أن أغلبيتهم و كذلك القضاء يركن إلى المبادئ العامة للقانون كأساس لهذا التحريم.

المطلب الأول: النصوص الدستورية والتشريعية كأساس لعدم رجعية القرارات الإدارية:

أسس بعض الفقهاء الفرنسيين، والقضاء العادي في فرنسا مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على نص المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي.

فقد قال الأستاذ ايزن مان eisenman [٦٧] أن المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي وإن كانت لا تصلح أساساً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بطريق مباشر، إلا أنها تصلح أساسا للمبدأ بطريق غير مباشر.

فالنصوص التشريعية التي تحرم رجعية القوانين تحرم على القاضي أن يفسر القانون تفسيراً يرتب له أثراً رجعياً، فإذا كان رجل الإدارة عندما يضع اللائحة، أو القرار الفردي إنما يطبق تشريعاً موجوداً، فهو كالقاضي لا يمكنه عند تطبيق القانون أن يضمن هذا التطبيق أثراً رجعياً إلا إذا أجاز له المشرع ذلك.

كما أشار الأستاذ جورج فيدل،[٦٨] أن المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي هي أساس تحريم الرجعية في القرارات الإدارية، ولكنه عدل بعد ذلك عن رأيه قائلاً، بأنه لا يجوز للإدارة أن تجعل للقرارات التي تصدرها أثراً رجعياً إلا اذا

---

[67] Eisenmann relations entre les moimes juridiques Paris 1950 p.328

[٦٨] جورج فيدل، القانون الإداري، باريس، ١٩٧٣، ص١٩٥.

صرح لها المشرع بذلك.

وهذا المبدأ تضمنه نص المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي بالنسبة للقوانين، وطبقه باطراد على القرارات الإدارية باعتباره من المبادئ العامة للقانون والتي يقضي بها المنطق القانوني وليس استناداً إلى نص المادة الثانية من القانون المدني، والتي يقتصر حكمها على القوانين، فالآثار لا تسبق القرار المنشئ لها.

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة العليا في مصر قد اعتادت على وصف القرار الذي يتضمن أثراً رجعياً بأنه غير دستوري وذلك على أساس أنه يخالف القواعد الدستورية التي يجب على مصدر القرار مراعاتها عند إصدار قرار، وذلك طبقاً لمبدأ الشرعية.[٦٩]

ومما سبق نستنتج أنه وعلى الرغم من أن المنهل التشريعي قد ضن بنص دستوري أو قانوني يحرم رجعية القرارات الإدارية بصورة صريحة، ولكن وبرأيي الشخصي أن اغلب الدول ومنها سورية، رأت في المواد الواردة في دستورها والتي حرمت الرجعية في القوانين، الأساس الذي اشتقت منه قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، فهي التي أوحت للقاضي الإداري بإبرازها، وبرر انتقال هذه القاعدة إلى مجال القانون العام بأنها ضرورة لتأمين العلاقات القانونية بين الإدارة والجمهور.

[٦٩] محمد السناري، مرجع سابق، ص ١٩٧.

المطلب الثاني: تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان:

يتضح من الحكم السابق أن المقصود بقواعد الاختصاص من حيث الزمان أن السلطة الإدارية لا تملك اصدار القرارات في أي وقت تشاء بل هي مقيدة بإصداره في وقت محدد، على سبيل المثال لا يجوز للإدارة تعيين الموظفين بأثر رجعي.

كما أن حق الإدارة في الإصدار يختلف حسب نوع القرارات كالقرارات اللائحية مثلاً، فليس لها من سلطة في إصدارها إلا للحاضر أو المستقبل، أي أنه لا يمكن للسلطة تغيير أو تبديل أو تعديل ما سبق وأثبتته تلك القرارات من أسس بالنسبة لوقت مضى لأن ذلك من سلطة الموظفين السابقين، وإن فعلت ذلك فتكون فعلتها قد تجاوزت السلطة الممنوحة لها وبالتالي يكون قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان.

والمقصود بعدم الاختصاص من حيث الزمان الفترة الزمنية التي لا يحق للموظف الإداري الخروج عنها وإصدار قرارات خارج هذه الفترة أي مباشرة الموظف اختصاص وظيفته في وقت لا يجوز له فيه تلك المباشرة كأن يصدر قراراً إدارياً بعد إبلاغه قرار إحالته على التقاعد أو نقله إلى عمل آخر، عندها يكون القرار الذي أصدره تعدياً وتطاولاً على اختصاص الموظف الذي حلّ محله.

ولقد أسس القضاء الإداري الفرنسي وبعض الفقهاء الفرنسيين قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

ومن أهم القضايا التي أشار فيها مجلس الدولة الفرنسي إلى عيب عدم

الاختصاص من حيث الزمان كأساس لعدم رجعية القرارات الإدارية هي قضية BIGOT.[٧٠]

"ذلك ان من المسلم به أن تضمين القرار الإداري لأثر رجعي إنما ينطوي على مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان."

وقد أشار إلى ذلك مفوض الحكومة (Teissier) في تقرير القضية المذكورة حيث قال:

"إن المبادئ الأساسية في القانون العام تحرم على الإدارة تعيين الموظفين بأثر رجعي، وكذلك إصدار قرارات تعيين مبتسرة مرجأة الأثر، ويرجع هذا التحريم إلى قواعد الاختصاص من حيث الزمان..."

والجدير بالملاحظة أنه حتى تكون قاعدة عدم رجعية القرارات الادارية مؤسسة على قواعد الاختصاص من حيث الزمان يجب حصرها بالعناصر التالية:

١. عنصر شخصي.

٢. عنصر موضوعي.

٣. عنصر زماني.

٤. عنصر مكاني.

فالعنصر الشخصي: يجب أن يكون مصدر القرار هو الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع أي أن يكون له صفة قانونية في إصدار القرار وألا يكون

---

[٧٠] ميسون الخطيب، مبدأ عدم رجعية القرار الإداري، حلقة بحث من متطلبات دبلوم العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، ٢٠٠١، ص ٢٦.

تصرفه في إصدار القرارات باطلاً.

أما العنصر الموضوعي: فهو الصك الذي يعين لكل موظف الأعمال التي يجوز له ممارستها، أما إذا خرج على القواعد المرسومة له فيكون قراره باطلاً.

والعنصر الزماني: وهو المهم في هذا المبحث بحيث تتحدد الفترة الزمنية لخدمة الموظف الذي يتوجب أن تكون القرارات الإدارية صادرة خلال فترة الموظف الوظيفية وإلا كانت قراراته باطلة.

وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر، حيث اعتبرت مبدأ الاختصاص من حيث الزمان باعتباره عيباً متعلقاً بالنظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته.[٧١]

والعنصر المكاني: غالباً ما يحدد المشرع النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه، ولكن مثل هذا التحديد غير ذي أهمية عملية لأنه من النادر أن يصدر موظف مديرية معينة قراراً إدارياً يطال اختصاص مديرية أخرى في محافظة ثانية.

لذلك فإن تأسيس قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان يكون مؤشرها البطلان، إذا ما صدرت قرارات إدارية مهما كان نوعها من قبل موظفين زالت عنهم هذه الصفة سواء أكان زوالها لترفيع الموظف أو نقله من عمله إلى مكان آخر وفي كل الأحوال يكون قراره باطلاً بفقدان العنصر الزمني والموضوعي لذلك الموظف.

---

[٧١] د. سليمان محمد الطماوي، "الوجيز في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ١٩٧٠، ص٢٢٦.

وهذا ما يجعلنا نتساءل عن مدى صلاحية قواعد الاختصاص من حيث الزمان كأساس مباشر لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية...

لاسيما وأن قواعد الاختصاص من حيث الزمان مرجعها إلى النصوص الدستورية والتشريعية، ومن ثم فلا حاجة إلى التماس الأساس القانوني لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية في الفرع في حين أن الأصل موجود ويصلح ولو بطريق غير مباشر لان يكون أساسا لهذه القاعدة.[٧٢]

المطلب الثالث: عدم رجعية القرارات الإدارية كأحد المبادئ العامة للقانون:

على الرغم أن المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي تنص على عدم رجعية القوانين فإن مجلس الدولة قليلاً ما كان يستند إليها في أحكامه الصادرة بإلغاء القرارات ذات الأثر الرجعي المعيبة بل كان يشير في معظم أحكامه إلى تعبير المبادئ العامة للقانون باعتبار أن عدم رجعية القرارات الإدارية إحداها...

فما هي المبادئ العامة للقانون:

يقصد بها المبادئ العامة التي استخلصها القضاء الإداري ووضع تفاصيلها وبين حدودها ومداها، وقد استخلصها القضاء بطرق مختلفة ووضعها باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، فهي من الناحية الشكلية من صنع القضاء الإداري، وهي من الناحية الموضوعية

[٧٢] د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص٤٩.

قواعد عامة مجردة، كالتشريع، تتضمن معظم قواعد القانون الإداري[٧٣].

ويقول الدكتور عبد الحميد حشيش في هذا الشأن:[٧٤] "إن المبادئ العامة للقانون تعد من المصادر الهامة غير المدونة للشرعية، وإذا كان العرف ينشأ من اعتياد الإدارة على سلوك معين اعتياداً مقروناً بالشعور بالالتزام، فإن المبادئ العامة يقوم القاضي باستخلاصها من معطيات مختلفة بعضها مدون في نصوص، والبعض الآخر غير مكتوب، وهنا يظهر الدور المتفوق للقاضي الإداري.

وتبرز أهمية المبادئ العامة للقانون، في القانون الإداري بصفة خاصة، عنها في أي قانون آخر، ويرجع ذلك إلى كون القانون الإداري غير مقنن فهو قانون قضائي.

ويقول الدكتور سليمان الطماوي في هذا الشأن بأنه لا يكفي أن نقول أن قواعد القانون الإداري هي من خلق القضاء ولكن يعنينا أن نبرز أن الطابع القضائي يلازم قاعدة القانون الإداري منذ ولادتها حتى نهايتها، فإذا كان المسلم به أن القاعدة القانونية عموماً يجب ألا تتسم بالجمود، وأن حياتها ونفاذها في مرونتها، فإن ذلك أوضح ما يكون بالنسبة لقواعد القانون الإداري، فالقضاء هو الذي يخلقها، وهو الذي يفسرها وهو الذي يستبدل بها غيرها.[٧٥]

---

[٧٣] د. محمود حلمي، "سريان القرار الإداري من حيث الزمان"، رسالة القاهرة ١٩٦٢، ص١٠٦ ومابعدها.

[٧٤] د.عبد الحميد حشيش، "مبادئ القضاء الإداري"، المجلد الأول، مبدأ المشروعية، مجلس الدولة تنظيمه واختصاصاته، ص٥٥.

[٧٥] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ١٩٧٠، ص٥.

وإذا كان أساس الإلزام في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إنما يرجع إلى كونه من المبادئ العامة للقانون، إلا أن الحكمة أو الدافع وراء تقرير هذا المبدأ، هو أن من شأنه الحفاظ على الحقوق المكتسبة للأفراد واستقرار المعاملات في المجتمع، كما أنه يتفق مع المنطق القانوني السليم وقواعد العدل، والقانون الطبيعي.

مما سبق يتبين معنا وإن كان الفقهاء لم يتفقوا على قائمة موحدة للمبادئ العامة، إلا أن عدم رجعية القرارات الإدارية باعتباره أحد تلك المبادئ محل اتفاق معظم الفقهاء.[٧٦]

الرأي الشخصي في أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

إذا كان بعض الفقهاء قد أسس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان، والبعض الآخر أسسه كأحد مبادئ القانون العام التي خلقها القضاء الإداري، فإن كل هذه الأسس سليمة ولكن ليست بصفتها أساس مباشر لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بل بصفتها أساس غير مباشر له.

فالقرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي تعتبر مخالفة للقواعد الدستورية والتشريعية، ذلك لأنه طبقاً لمبدأ المشروعية،[٧٧] والتي هي تدرج الأعمال القانونية وهذا يعني أن القواعد التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطاً تسلسلياً، وأنها ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من

[٧٦] د. محمود حلمي، "سريان القرار الإداري من حيث الزمان"، رسالة القاهرة، ١٩٦٢، ص١٢٢.
[٧٧] د. ثروت بدوي، "تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية"، ١٩٧٠، ص١٠.

البعض الآخر، فنجد في القمة القواعد الدستورية التي تكون أعلى مرتبة من القواعد التشريعية العادية وهذه بدورها تحتل مرتبة أعلى من القواعد القانونية العامة (اللوائح) التي تصدرها السلطات الإدارية ونستمر في هذا التدرج التنازلي حتى نصل إلى القاعدة الفردية أي القرار الفردي الصادر من سلطة إدارية دنيا، ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى من حيث الشكل والموضوع.

فإذا كانت القواعد الدستورية والتشريعية في كل من سورية وفرنسا ومصر، تمنع المساس بالمراكز الفردية (الذاتية) بأثر رجعي، فإنه من باب أولى أن تكون الرجعية محرمة في القواعد العامة التنظيمية (اللوائح) والقرارات الفردية، باعتبارها أدنى من حيث المرتبة في سلم القواعد القانونية.

ونخلص مما تقدم، أن المبادئ العامة للقانون لا تصلح أن تكون أساساً مع وجود النص لقاعدة عدم رجعية القوانين، وبخاصة إذا تصورنا الوضع بعدم النص على هذه القاعدة بالنسبة للقوانين، فظننا أن هذا الجدل لن يكون له موضع بحث لكون القاعدة القانونية الأسمى لم تقيد بعدم بالرجعية فلن يبالي أحد إذاً بتطبيقها بخصوص القاعدة الأدنى.

الفصل الثاني

حالات إباحة الرجعية في القرارات الإدارية

إذا كانت قاعدة عدم الرجعية تتوافق مع المنطق المجرد ويقتضيها الصالح العام حتى لا تضطرب المعاملات وكي يأمن الناس على حقوقهم فقد تكون رجعية القاعدة القانونية في بعض الأحيان أمراً منطقياً و يقتضيه الاستقرار والعدالة، بل إن هناك من الحالات ما يقتضي الصالح الخاص والواجب أن يرتب القانون أو القرار الإداري أثراً رجعياً، ومن خلال هذه الرؤية سلك مجلس الدولة الفرنسي، وجاراه في ذلك كل من مجلس الدولة السوري والمصري، مسلك التخفيف من حدة تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، فأباحوا في بعض الحالات الخروج على هذه القاعدة لاعتبارات لا يمكن التضحية بها في مقابل تحقيق مبدأ عدم الرجعية، وهذه الاعتبارات هي ما سنلقي الضوء عليه في هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: الإجازة التشريعية للرجعية.

المبحث الثاني: الرجعية تنفيذاً لأحكام الإلغاء.

المبحث الثالث: الرجعية في سحب القرار الإداري:

المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المعيبة:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.

الفرع الثاني: سحب قرارات فصل الموظفين.

الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملائمة.

الفرع الرابع: سحب اللوائح بأثر رجعي.

المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية المنعدمة.

الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر نتيجة غش أو تدليس.

الفرع الثالث: القرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة.

الفرع الرابع: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها.

المبحث الرابع: القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها:

المطلب الأول: الرجعية في حالة القرارات المؤكدة.

المطلب الثاني: الرجعية في حالة القرارات المفسرة.

المطلب الثالث: الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص.

المطلب الرابع: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة.

المطلب الخامس: القرار المصحح للأخطاء المادية.

المبحث الخامس: القرارات الإدارية الرجعية الأصلح للأفراد.

المبحث السادس: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة:

المطلب الأول: تصحيح الدعاوى المرفوعة من سلطة غير مختصة.

المطلب الثاني: قبول الدعاوى الموجهة إلى قرارات إدارية غير نهائية متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى.

المطلب الثالث: الاعتداء المادي وتصحيح القرارات الإدارية.

المبحث الأول: الإجازة التشريعية للرجعية أو إباحة الرجعية تنفيذا لنص القانون:

يعتبر هذا الاستثناء من أول الاستثناءات التي وردت على مبدأ عدم الرجعية، إذ يجوز لجهة الإدارة إصدار قرارات ذات أثر رجعي إذا أجاز المشرع ذلك صراحة أو ضمناً، ولم يكن هذا الأمر محل خلاف ولم تتردد في إقراره أحكام القضاء في كل من مصر وفرنسا وسورية.

فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي إباحة الرجعية تنفيذاً للقانون وذلك في حكمه الصادر في ٩ كانون الأول لسنة ١٩٧٧ في قضية Michel Grailly.

كما اكدت على ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها:

"لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها إلا في حالتين: الأولى أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذا لقوانين ذات أثر رجعي..."[٧٨]

وكذلك القرار الصادر بتاريخ ١٩٢٥/١٢/٢٥ والشهير بقرار Rodiere[٧٩] حيث جاء في حيثياته:

"..المبدأ أن يكون نفاذ الأنظمة والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة

---

[78] C.E. 9 decembre 1977 Michel Grailly AJDA 1978 P.466

مشار إليه في مرجع د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص ١٠٦.

[٧٩] القرار رقم Rodiere ١٩٢٥/١٢/٢٥، "أهم قرارات الاجتهاد القضائي الإداري"

Les grands arrest de la jurisprudence administrative

DALLOS، الطبعة ١٨، ورد هذا القرار في الصفحات من ٢٥١ وحتى ٢٥٧.

الإدارية شاملا المستقبل، ما لم تكن قد صدرت تنفيذا لقانون رجعي..."

وكذلك الأمر في سورية، فقد نصت محكمة القضاء الإداري بقرارها رقم ٦٠ في القضية رقم ٨٣ على مايلي:[٨٠]

"القرارات التنظيمية الصادرة تنفيذاً لأحكام قانون العلاقات الزراعية، عدم جواز تضمينها أثراً رجعياً مالم ينص القانون ذاته على رجعية مفعول هذه القرارات.

مثال: القرار الصادر في نهاية الموسم الزراعي لمحصول القطن لعام ١٩٦٥ ليطبق على الموسم بكامله فيما يتعلق بتحديد كلف العمليات وقيم المواد الزراعية لمحصول القطن في محافظة الرقة ونسبة كلفة كل عملية وقيمة كل مادة إلى مجموع التكاليف في الدونم الواحد والقرار الصادر في نهاية الموسم المذكور بتحديد الأعمال التي تقع على كل من صاحب العمل الزراعي والزارع و حصة كل منهما."

إذن إباحة الرجعية تنفيذاً لنص القانون هي أقدم حالات إباحة الرجعية وأكثرها تطبيقاً في المجال العملي، وبمقتضاها:

– يجوز للمشرع أن يخول الإدارة أن تصدر قرارات ذات أثر رجعي، يستوي في ذلك القرارات التنظيمية العامة والقرارات الفردية، فهذه القرارات طالما أنها لازمة لتنفيذ التشريع الرجعي فباتت بالضرورة متضمنة أثراً رجعياً، فيبدأ سريان تلك القرارات من تاريخ نفاذ القانون في الماضي.

---

[٨٠] قرار محكمة قضاء إداري رقم ٦٠ في القضية ٨٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا، المطبعة والجريدة الرسمية، ١٩٦٧، ص ٢٦٠.

وقد يكون هذا التفويض صريحاً في نص القانون على تخويل الإدارة تضمين قرارات معينة أثراً رجعياً حتى تاريخ معين يحدده القانون وخير مثال لذلك ما حدث في فرنسا في أعقاب الحرب العالمية الثانية حيث أصدر المشرع عدة قوانين أباح فيها للإدارة اتخاذ قرارات رجعية في شؤون الموظفين، وكان يقصد بتلك القرارات الرجعية تصحيح أوضاع الموظفين بأثر رجعي منذ قيام الحرب، كذلك أصدر المشرع قوانين تبيح للإدارة اتخاذ قرارات رجعية بسحب الجنسية الفرنسية من الأجانب من رعايا الدول المحاربة ضد فرنسا، وقد حدد المشرع بدء سريان تلك القرارات منذ بداية الحرب.[٨١]

وعلى هذا أيضاً سار القضاء الإداري السوري في الكثير من أحكامه نذكر منها:

"إن وقف صرف المعاشات التقاعدية للضباط الملتحقين بجيش التحرير الفلسطيني **واسترداد المدفوع منها** أضحى مستنداً إلى نص تشريعي هو المرسوم التشريعي ٤٥ لعام ١٩٧٢.

لا وجه للدفع القائل بعدم دستورية القانون، واستبعاده من التطبيق في صدد هذه المنازعة، ذلك **أن من يملك سلطة التشريع يستطيع أن يعطي للقانون الذي يصدر عنه مفعولاً رجعياً** كتسوية أمور سابقة على صدوره، ولا يعتبر مثل ذلك مخالفة دستورية تستوجب إهمال تطبيق القانون، أو استبعاده من دائرة التطبيق".[٨٢]

---

[٨١] د. عبد العلاء المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص٦٠.

[٨٢] قضاء محكمة قضاء إداري رقم ٦٠ في القضية رقم ٨٣، مجوعة المبادئ القانونية التي=

وقد يكون تفويض المشرع للإدارة ضمنياً، كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداء من تاريخ معين.[٨٣]

وإذا كان المشرع الفرنسي قد أباح للإدارة إصدار قرارات رجعية بتفويض منه، فإنه قد أصدر في بعض الحالات قوانين بقصد التسليم بصحة بعض القرارات الإدارية الرجعية التي صدرت قبل صدور تلك القوانين ويعتبر هذا النوع من القوانين بمثابة إجازة من المشرع للقرارات الرجعية التي تكون الإدارة قد أصدرتها.

وقد أثار موضوع إجازة المشرع لبعض قرارات الإدارة الرجعية خلافاً في الفقه الفرنسي فقد انقسم الفقهاء إلى فئتين، فئة منهم اعتبرت هذه الإجازة غير مشروعة لان المشرع إنما يقوم بتصحيح قرارات إدارية صدرت باطلة وهذا لا يجوز.

وفئة آخرى أقرت بشرعية هذه الإجازة على أساس أنه إذا كان المشرع يملك تخويل الإدارة إصدار قرارات إدارية متضمنة أثراً رجعياً فإنه يملك أيضاً إجازة تلك القرارات الرجعية التي تكون الإدارة قد أصدرتها. ولقد أيد كل من المشرع الفرنسي ومجلس الدولة الفرنسي أصحاب هذا الرأي الأخير.[٨٤]

وأنا لا أؤيد ما ذهب إليه المشرع الفرنسي ومجلس الدولة عندما أجازا في

=قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها، ١٩٦٧، المطبعة والجريدة الرسمية، مجلس الدولة، ص ٢٦٠.

[٨٣] د. سليمان محمد الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، ص٥٧٤.

[٨٤] د. محمد السناري، "نفاذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة"، الإسراء للطباعة، ص٢١.

حالات معينة إصدار قوانين بقصد التسليم برجعية قرارات إدارية صدرت قبل صدور تلك القوانين ،وذلك استنادا إلى اعتبارات عديدة

a. لا يمكن للقانون أن يصحح قرار ولد معيباً، لاسيما وأن الإدارة عندما أصدرت قراراتها الرجعية إنما خالفت قاعدة أساسية هامة تجد مصدرها في الدستور أو في المبادئ العامة للقانون ،فكيف نكافئ الإدارة على تصرفها الخاطئ.
b. إضافة إلى ما يمكن أن يترتب على إصدار القانون في هذا المجال من إحداث فوضى في سير الأعمال الإدارية والتعرض لمراكز وحقوق اكتسبها الأفراد واستقر تعاملهم عليها.

ولا بد من الإشارة إلى نقطة هامة جداً هي أنه، إذا كان المشرع هو الوحيد الذي يملك السماح لجهة الإدارة بنص قانوني بإصدار قرارات متضمنة أثراً رجعياً، فإن هذا يقطع بعدم أحقية الإدارة عن طريق اللائحة أن تفوض نفسها أو تخول جهة إدارية أخرى اتخاذ قرارات رجعية، وهذا ما أكده الفقيه الفرنسي AUBY حيث نفى مطلقاً أن يكون للائحة أياً كان نوعها الحق في أن تخول رجل الإدارة اتخاذ قرارات رجعية، ولم يوافقه في هذا النفي المطلق الدكتور محمود حلمي حيث استثني من هذه اللوائح تلك التي تتمتع الإدارة في إصدارها بسلطة موازية لسلطة المشرع والتي تعتبر من ثم في قوة التشريع لأنها تنظم مسائل تدخل في النطاق المحجوز للمشرع كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية، وقد رأى فيها أنها قادرة بذاتها أن تتضمن أثراً رجعياً بنص صريح فيها على أن يخضع النص لما يخضع له القرار برمته من الرقابة اللاحقة من الهيئة التشريعية بالنسبة للوائح الضرورة وأن يكون هذا النص في حدود التفويض الذي منح للإدارة سلطة التشريع بالنسبة للوائح

التفويضية، وانتهى هذا الرأي إلى القول بأن:

"هذه اللوائح التي في قوة التشريع يجوز أن تتضمن أثراً رجعياً بنص صريح فيها، كذلك يجوز أن تخول جهة إدارية أخرى أو نفس الجهة إصدار قرارات رجعية تنفيذاً لهذه اللوائح وتطبيقاً لها. أما الأنواع الأخرى للوائح فيسري عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية فلا تتضمن أثراً رجعياً إلا بتخويل من المشرع، وفي هذه الحالة يجوز أن تتضمن تخويلاً صريحاً أو ضمنياً للسلطة الإدارية الأدنى أن تتخذ قرارات رجعية".[٨٥]

وأما من وجهة نظري الشخصية، فإني أؤيد ما جاء به القضاء الإداري السوري في القرار رقم ٢٨٦ لعام ١٩٧٣:[٨٦]

"–إذا أنيط لسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين لمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز ان تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص يكون عند ذلك واجباً قانونياً عليها، وليس حقا يجوز أن تعهد به لسواها، ولا يستثنى من ذلك إلا حالة كون القانون تضمن تفويضا في الاختصاص..."

إذن ما لم يكن هناك نص صريح يتضمن تفويضا في الاختصاص فإنه لا يمكن للائحة (أو السلطة الإدارية الأعلى) المتضمنة أثراً رجعياً بناءً على التخويل التشريعي أن تتضمن تخويلاً صريحاً أو ضمنياً للسلطة الإدارية الأدنى أن تتخذ قرارات رجعية، وكيف يكون هذا وفاقد الشيء لا يعطيه.

---

[٨٥] د.علاء عبد المتعال: "المرجع السابق ذكره"، ص٦٤–٦٥.

[٨٦] قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٢٨٦ لعام ١٩٧٣

المبحث الثاني: الرجعية تنفيذاً لحكم الإلغاء:

- إذا كان المبدأ العام هو عدم رجعية القرارات الإدارية إلا إذا كانت تنفيذا لنص تشريعي، فإن هذا المبدأ يتضمن استثناء آخر هو حالة صدور حكم قضائي بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون.

وإليه أشار مجلس الدولة السوري في الرأي رقم ٢٦٨ الصادر عن القسم الاستشاري في العام ١٩٧٣ والذي سبق وأن جئنا على ذكره، حيث جاء فيه:[٨٧]

"لا تسري أحكام القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها إلا في حالتين: أن تكون هذه القرارات صادرة تنفيذا لقوانين ذات أثر رجعي **أو تنفيذا لأحكام قضائية**".

كما أكدته أحكام مجلس الدولة الفرنسي، نذكر منها حكمه الصادر في قضية Rodieer، ومضمونه:[٨٨]

"إذا كانت القاعدة العامة هي عدم رجعية اللوائح والقرارات الفردية إلا إذا كانت تلك القرارات تنفيذا لقانون رجعي، فإن هذه القاعدة تتضمن استثناء في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذا لحكم صادر عن مجلس الدولة، ذلك أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بالضرورة بعض الآثار في الماضي، لما يستتبعه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الملغاة معدومة من يوم صدورها... فالحكم بإلغاء قرارات بالتعيين أو الترقية يحتم على الإدارة أن

---

[٨٧] الرأي رقم ٢٦٨ ، خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة، مجلس الدولة المكتب الفني، مطبعة الثبات، ١٩٧٣، ص ٨٩.

[٨٨] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

تعيد النظر في جميع القرارات التي صدرت خلال الفترة التي سبقت الحكم متضمنة ترقية الموظفين الذين عينوا خطأ أو الذين عينوا في وظائف فصل شاغلوها بقرار معيب، بالإجمال تملك الإدارة أن تعيد النظر في حالة الموظفين الذين مسهم حكم الإلغاء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وأن تصدر وفقا للإجراءات القانونية وتحت رقابة المجلس، القرارات التي تتضمن إعادة الموظف في مكانه الذي يستحقه لو لم يرتكب المخالفة القانونية التي كانت سببا للحكم بالإلغاء."

- مما سبق يتبين أن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار، لا بالنسبة للمستقبل فحسب، بل وبالنسبة إلى الماضي أيضاً، بحيث يصبح القرار وكأنه غير موجود أصلاً.

وقد جاء في الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٥١ ما يؤكد ذلك:[٨٩]

"إن إلغاء قرار إداري بحكم قضائي يوجب اعتبار القرار الملغى منعدم الوجود من تاريخ صدوره ويلزم الإدارة بتصحيح الوضع القانوني الناشئ من هذا الاعتبار بالطرق التي تراها سليمة ولاسيما بإصدار قرارات ذات أثر رجعي".

والمثال على ذلك في سورية، القرار الصادر عن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، بخصوص موظف في السلك السياسي حيث جاء فيه:

"إن الحكم بإلغاء قرار إداري، يعدمه من وقت صدوره في خصوص ما يتناوله

[٨٩] الأستاذ نعيم السيوفي، آمال ومحاضرات في الحقوق الإدارية، الجزء الثاني، كلية الحقوق جامعة حلب، (السنة الثالثة)، ص٩٢.

هذا الحكم ويكون من شأنه إذا كان موضوعه إلغاء قرار بفصل موظف أن يخوله مركزاً قانونياً يعود به إلى وطنه السابق على صدور قرار الفصل، ويرتب على جانب الإدارة التزاماً إيجابياً مقتضاه العمل على تنفيذ الحكم باتخاذ كل إجراء يقتضيه ذلك، والتزاماً سلبياً مؤداه الامتناع عن اتخاذ أي موقف يتم على الاعتداء بالقرار الملغى والتمسك به على أي وجه".[٩٠]

وأما في مصر، نذكر في هذا الخصوص الحكم الصادر عن محكمة القضاء المصري وقد جاء فيه:[٩١]

"إن النتيجة التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار فصل موظف عام سواء أكان معيناً أم منتجاً أن يعيد الحالة إلى ما كانت قبل صدور قرار الفصل.

وتنفيذ هذا الحكم يقتضي إعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات وظيفته التي كان قد فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط".

- ويجدر التنويه أن دعوى الإلغاء هي دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية وهي من الدعاوى العينية، حيث أن الخصومة الحقيقية في هذه الدعوى تنصب على القرار الإداري ذاته بقصد التوصل إلى إلغائه

---

[٩٠] الرأي رقم ٢٦/عام، ٤٣ خاص تاريخ ١٩٦٠/١٢/١٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، المطبعة والجريدة الرسمية، ١٩٥٩-١٩٦٧، ص٣٢٣، ولا تزال هذه الآراء معمولاً بها حتى الآن.

[٩١] د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، ١٩٩١، ص٢٥٧.

وبغض النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى.[٩٢]

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في سورية بقرارها رقم ١/٢٧٠ لعام ١٩٩٨:[٩٣]

"الخصومة في دعوى إلغاء القرار الإداري أو إعلان انعدامه هي خصومة عينية محلها القرار الإداري المطعون به، وبالتالي وعملاً بأحكام المادة /٢٠/ من قانون مجلس الدولة فإن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يكون حجة فيما قضى به على الكافة سواء أكانوا ممثلين في دعوى أم لا، ويتمتع بقوة الشيء المقضي به، ولا يقبل بالتالي اي اعتراض من الغير."

والحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يكون حجة على الكافة، فهو يعتبر استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بالحجية النسبية للأحكام.

وهذه الحجية المطلقة لحكم الإلغاء وردت في المادة ٢٠ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩، حيث تنص هذه المادة على أنه :

"تسري في شأن الأحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة...."[٩٤]

---

[٩٢] د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، الإسراء للطباعة، ص٢١٢.

[٩٣] قرار محكمة إدارية عليا ٢٧٠ / ١ رقم الطعن ٢٠٢٧ لعام ١٩٩٨ .

[٩٤] "جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية في القرار رقم ٨١ رقم الطعن ٤٥:
١-لأن كانت حجية الأمر المقضي به، مطلقة في قضايا الإلغاء بما معناه، إن الإلغاء لا يقتصر مفعوله على الأطراف في الدعوى فقط، بالحجة على الكافة، إلا أن ذلك يصدق حينما يتناول الإلغاء قراره فردياً يمس أشخاصاً غير محصورين أو غير معلومين، فإلغاء القرار التنظيمي من قبل القضاء الإداري يجعل القرار المذكور غير قابل للتطبيق على أحد، شأن=

كما ورد مثل هذا النص حرفياً في المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢.

وإن كان لا يوجد مثيل لهذا النص في القانون الفرنسي إلا ان القضاء والفقه الفرنسي قد استقرا على أن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يحوز حجية مطلقة.

وإذا كان الحكم بإلغاء قرار إداري حجة على الكافة فإن الحكم بعدم قبول (دعوى الإلغاء) تكون حجيته نسبية اي مقصورة على طرفيه، لأنه قد يكون صائبا بالنسبة للطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره.

- من كل مما سبق نستنتج أنه يترتب على الحكم بإلغاء قرار إداري النتائج التالية:

–اعتباره كأن لم يكن، ومقتضى ذلك زوال كل الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغى وكذلك زوال كل ما انبنى عليه من أعمال قانونية أخرى، والتي

=الحكم بإلغاء قرار إضفاء صفة النفع العام على كتلة عقارية يستفيد منه جميع أصحاب العقارات المشمولة بالقرار المشار إليه ولو لم يكونوا أطرافاً في الدعوى.

٢– إن ما نصت عليه المادة /٢٠/ من قانون مجلس الدولة من أن الحكم بالإلغاء يكون حجة على الكافة، لا يمكن تفسيره أيضاً أنه حجة للكافة، والفارق بعيد بين العبارتين، فعبارة حجة على الكافة تفيد أن من صدر الحكم لصالحه تجاه إدارة من الإدارات يستطيع أن يحتج تجاه جميع الأشخاص المعنويين والطبيعيين، تطبيقاً للقاعدة القائلة بأن حجية الأمر المقضي به من الناحية الشكلية هي حجية عينية ونتيجة طبيعية لإلغاء القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته. أما عبارة حجة للكافة فمؤداها إصابة من لم ينصب نفسه مدعياً في دعوى إلغاء قرار تصريح جماعي دون أن يظهر استعداد لاختصام القرار الذي أضر به ودون أن يسدد الرسوم المتوجبة على رفع دعوى الإلغاء وهو بالتالي يهدم ما سبق أن بيناه بسبب حجية الإلغاء."

تتمثل في القرارات الإدارية التي صدرت مستندة إليه.

-أن تنفيذ حكم الإلغاء واجب مفروض على الإدارة، ويجب أن يتم هذا التنفيذ خلال فترة معقولة وإلا تعرضت الإدارة للمسؤولية،[٩٥] وتقدير تلك الفترة متروك للمحكمة في كل حالة على حدة.

-لكي تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء لا بد لها من إصدار قرارات إدارية متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً، وذلك لإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر القرار الملغى، وتعتبر تلك القرارات الرجعية استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بعدم رجعية القرار الإداري.

-حكم الإلغاء له أثر رجعي، يقصد منه حماية الشرعية من ناحية والمحافظة على أصحاب الشأن من ناحية أخرى، وحماية الشرعية حماية تامة تقتضي أن ينعطف الجزاء المقرر لمخالفتها إلى التاريخ الذي تحققت فيه هذه المخالفة وهو تاريخ صدور القرار الملغى، ومن ناحية أخرى لا ينبغي أن يكون أصحاب الشأن ضحية طول إجراءات التقاضي، وخاصة مع ما هو مقرر من أن الطعن بالإلغاء ليس له أثر موقف للقرار،[٩٦] فالأثر الرجعي

---

[٩٥] د. محمد السناري، مرجع سابق، ص ٢١٥.

ولقد قضى مجلس الدولة في العديد من احكامه بالتعويض للمدعي عن تراخي الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه. ومنها حكمه الصادر بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٧٢ في الدعوى رقم ١٧٨١، والذي كان يقضي بإلزام وزير الحربية بأن تؤدي للمدعي مبلغ خمسمائة جنيها على سبيل التعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته من جراء عدم تنفيذ حكم الإلغاء الصادر بتاريخ ٦ مارس ١٩٦٩.

[٩٦] ميسون الخطيب، مبدأ عدم رجعية القرار الإداري، حلقة بحث من متطلبات دبلوم العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، ٢٠٠١، ص ٦٠.

لحكم الإلغاء مظهر أساسي من مظاهر فاعلية رقابة الإلغاء، بدونه تفقد هذه الرقابة الكثير من أهميتها .

-إعادة الحال إلى ما كان يجب أن تكون عليه لو لم يصدر القرار الإداري المحكوم بإلغائه، لا تعني إلحاق الضرر بالمتقاضي من جراء بطء التقاضي ،مهما طالت المدة بين رفع الطعن وبين صدور الحكم فيه، ولا شك أن تحقيق ذلك يرتب على الإدارة إعادة النظر في جميع الآثار التي ترتبت في الماضي والتي تستند إلى القرار الملغى. وللإدارة في هذا السبيل أن تصدر بطبيعة الحال قرارات ذات أثر رجعي، لأن هذه الرجعية تغدو ضرورية لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

مع الإشارة إلى دقة الرجعية في هذه الحالة، وهي تتخذ إحدى صورتين:[٩٧]

أولاً: الرجعية الهادمة: وغايتها إعدام كل أثر تولد عن القرار الملغى في الماضي، لا عن ذات القرار الملغى فحسب، ولكن عن كل قرار آخر صدر وربطته بالقرار الملغى صلة. وهنا تكمن الصعوبة، لأن الرابطة بين القرار المعيب وغيره من القرارات تتفاوت بين الضعف والقوة بحسب الأحوال.

فقد يكون القرار التبعي هو تطبيق مباشر للقرار الملغى، وقد يكون القرار الملغى هو شرط بقاء القرار التبعي، وأخيراً فقد يكون القراران الملغى والتبعي جزءاً من عملية قانونية واحدة.

والمسلم به أن القضاء يدرس كل حالة على حدة، كما هي عادته، فإذا ما تحقق شرط التبعية بين القرار المحكوم بإلغائه، وأي قرار آخر، وجب أن يزول هذا القرار بالتبعية، من يوم صدوره وكأنه لم يكن حتى ولو انقضى

[٩٧] د. سليمان محمد الطماوي، "المرجع السابق ذكره"، ص ٥٧٦-٥٧٧.

على صدوره أكثر من مدد التقاضي.

وهذا ما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري السوري في الحكم رقم ١٩ الصادر عنها في القضية رقم ٥ لعام ١٩٦٥ ومما جاء فيه:[٩٨]

"قرار إداري صدر مستنداً إلى قرار سابق – إلغاء القرار السابق بحكم قضائي يفضي إلى اعتباره مخالفاً لأحكام القانون ومستوجب الإلغاء."

"مثال: قرار يتضمن طي اسم متعهد من لائحة المتعهدين المقبولين لدى الإدارة صدر استناداً إلى كونه قد تكرر منه عدم القيام بالالتزامات المعروضة عليه بدليل صدور قرارين يقضيان بسحب الأشغال المعهود بها إليه، هذا القرار يغدو مخالفاً لأحكام القانون ومستوجب الإلغاء، إذا اعتبر قرارا سحب الأشغال باطلين بحكم قضائي حاز درجة الأمر المقضي به."

ولتوضيح أثر إلغاء القرار الإداري على القرارات التابعة لا بد لنا من التمييز بين ما إذا كان القرار الاصلي قرار تنظيمي أو قرار فردي:

أ. القرار الأصلي قرار تنظيمي:

يفرق القضاء في هذا الشأن بين ما إذا كان القرار التبعي قرار فردي أو تنظيمي، وقد أجمعت الأقضية في سورية ومصر وفرنسا على ما يلي:

- إذا كان القرار التبعي قرار تنظيمي، فإنه يترتب على إلغاء القرار الأصلي، ضرورة قيام الإدارة بسحب القرار التنظيمي المستند إليه

[٩٨] القرار رقم ١٩ في القضية رقم ٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها، مجلس الدولة المكتب الفني، مطبعة الاستقلال العربي، ١٩٦٥، ص ٤٢٠.

وذلك تنفيذا لحكم الإلغاء.

- أما إذا كان القرار التبعي قرار فردي فإنه لا يجوز سحب القرارات الفردية التي صدرت مستندة الى قرار تنظيمي حكم بإلغائه، وذلك على أساس أن القرارات الفردية التي صدرت تنفيذاً لقرار تنظيمي ولم يطعن عليها بالإلغاء في المواعيد المقررة قانونا تكون قد أصبحت نهائية ورتبت لمن صدرت بشأنهم حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها، حتى في حالة الحكم بإلغاء القرار التنظيمي الذي استندت إليه.
- ولكن إذا كان القرار التنظيمي معدوماً، فإن النتيجة المترتبة إلغاء كل قرار فردي يستند إليه لأنه يغدو فاقد الوجود قانوناً.

وبناءً على ذلك فقد نص القرار رقم ١٠٦ الصادر عن مجلس الدولة السوري في العام ١٩٧٠ مايلي :

"١- إن إلغاء تعويض الوظيفة الذي هو مثار النزاع في هذه الدعوى قد تم من قبل جهة الإدارة بالاستناد إلى قرار تنظيمي محكوم بإلغائه، لذلك فإن مقتضى حكم الإلغاء للقرار المذكور أن يغدو كل قرار فردي مستند إليه فاقد الوجود القانوني لأنه مبني على أساس معدوم.

٢- إن القرار المعدوم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن فيه، وكذلك ما يتخذ من قرارات إدارية فردية بالاستناد إليه.[٩٩]

ب . القرار الأصلي قرار فردي:

لقد قضى كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري والسوري في العديد من

[٩٩] القرار رقم ١٠٦ في الطعن رقم ٦٨ لعام ١٩٧٠ منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٦٦، ص ١٠٨.

احكامهم، بأن إلغاء القرار الفردي يترتب عليه زوال القرارات الفردية الأخرى المرتبطة به بأثر رجعي، وذلك دون الحاجة إلى أن يقوم المدعى الصادر لصالحه حكم الإلغاء بالطعن استقلالاً في القرارات التبعية.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:

"إذا صدر حكم لصالح موظف بإلغاء قرار الترقية المطعون فيه فيما تضمنه من تخطيه فيها، وكانت قد صدرت قرارات تالية بالترقية قبل أن يصدر حكم الإلغاء وكان من ألغيت ترقيته يستحق الترقية بدوره في أول قرار، فإن وضع الأمور في نصابها السليم يقتضي أن يرقى المذكور في أول قرار تال بحسب دوره في ترتيب الأقدمية بالنسبة للمرقين في هذا القرار التالي، وهكذا بالنسبة إلى القرارات الأخرى الصادرة بعد ذلك.

ولما كان حكم الإلغاء يستتبع إلغاء كل ما ترتب على القرار الملغى من آثار في الخصوص الذي انبنى عليه الحكم المذكور، وعلى الأساس الذي أقام عليه قضاءه، فإن أثر هذا الحكم يقتضي تصحيح الأوضاع بالنسبة إلى القرارات التالية ذلك أن كل قرار منها يتأثر حتماً بإلغاء القرار السابق عليه مادامت الترقيات فيها جميعاً مناطها الدور في ترتيب الأقدمية عند النظر في الترقية، فيترتب على تنفيذ حكم الإلغاء أن تلغى ترقية آخر من رقي في كل قرار ليحل محله فيه آخر من رقي في القرار الأسبق مادام دوره في الأقدمية يسمح بترقيته في أول قرار تال، مع إسناد تاريخ ترقية كل من المذكورين إلى التاريخ المعين في القرار الذي كان يستحق الترقية فيه، وعلى هذا الأساس يستقر الوضع على إلغاء ترقية آخر المرقين في آخر قرار، وذلك كله دون الحاجة إلى الطعن من جانب أحد من هؤلاء بالإلغاء في أي من القرارات

الصادرة خلال المدة من تاريخ صدور القرار الأول، المحكوم بإلغائه حتى تاريخ صدور الحكم القاضي بهذا الإلغاء وتنفيذه إذ إن من شأن هذا الحكم أن يزعزع جميع المراكز القانونية غير السليمة التي ترتبت على صدور القرار الذي وقعت فيه المخالفة القانونية، وذلك حتى ينال كل موظف نتيجة لإعادة تنظيم هذه المراكز على مقتضى الحكم، ما كان يستحقه بصورة عادية لو لم ترتكب هذه المخالفة، إذ لو اقتصر التنفيذ على إلغاء ترقية آخر من رقي في القرار المحكوم بإلغائه، دون المساس بالقرارات التالية المترتبة عليه، لا نبنى على ذلك تخلف هذا الموظف الذي سبق أن اتجهت نية الإدارة إلى ترقيته، ورقته بالفعل إلى ما بعد زملائه الأحدث منه في ترتيب الأقدمية ممن رقوا بهذه القرارات على الرغم مما شابها من عيب، الأمر الذي يجافي الأوضاع الإدارية السليمة.[١٠٠]

كذلك قضت محكمة القضاء الإداري بهذا المعنى، ومن أحدث أحكامها في هذا الشأن، حكمها بتاريخ ١٧ تشرين الثاني ١٩٧٧ حيث قضت بأنه:

"ومن حيث أن الحكم بالإلغاء المجرد يقضي بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى، فتلغى القرارات والمراكز التي ترتبت عليه دون حاجة إلى الطعن في هذه القرارات استقلالاً خلال المواعيد المحددة قانوناً، ودون حاجة إلى النص صراحة في الحكم على إلغائها فهذا يفسح المجال أمام جهة الإدارة لإعادة بناء المراكز الملغاة بناءً يتفق وأحكام القانون..."

ثانياً: الرجعية البناءة: لا تكفي الآثار الهادمة التي ألمعنا إليها فيما سبق لإعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المحكوم بإلغائه،

[١٠٠] الدكتور محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، الإسراء للطباعة، ص٢٣٦.

بل يتعين على الإدارة في كثير من الأحيان أن تتخذ قراراً إيجابياً بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الوضع إلى ما كان عليه، فإذا رفضت الإدارة مثلاً منح أحد الأفراد ترخيصاً استوفى شروطه عند الطلب، فإن إلغاء هذا القرار بالرفض، يستتبع منح الطالب الترخيص من تاريخ الطلب الأصلي، مع ترتيب ما يتولد عن ذلك من آثار.

ويترتب على رجعية القرارات الإيجابية الصادرة في مثل هذه الحالات آثار هامة: فإذا كانت شروط الحصول على الترخيص قد تغيرت بعد رفع الدعوى، فإن الطالب لا يضار بذلك، بل يصدر الترخيص وكأنه قد صدر يوم أن طلبه في ظل الوضع القديم. كما أنه لو كان قد قدم إلى المحاكمة بسبب مزاولة نشاطه بدون ترخيص، لقضى ببراءته لو صدر الحكم بالإلغاء.[١٠١]

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بهذا المعنى في قرارها رقم ٢٧٠/ ١ لعام ١٩٩٨ حيث جاء فيه:[١٠٢]

"إن مضاد الحكم بانعدام قرار إداري أن يعتبر هذا القرار وكأنه لم يكن ويمحو كل أثر قانوني له، وتأسيساً على ذلك فإذا ما كان قد مضي باعتبار مرسوم تسريح المدعي من الخدمة معدومة مع ما يترتب على ذلك من آثار، واكتسب الحكم الدرجة القطعية فإن المدعي من صدور هذا المرسوم وحتى تسريحه الجديد يعتبر وكأنه قائم على رأس عمله ويستحق بالتالي رواتبه عن هذه الفترة، لأن تركه لعمله خلالها إنما كان بنتيجة خطأ الإدارة في تسريحه، ويغدو قرار الإدارة المتضمن اعتباره مسرحاً من تاريخ انفكاكه عن العمل

---

[١٠١] د. سليمان محمد الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، ص٥٨١ ومايليها.

[١٠٢] قرار محكمة إدارية عليا رقن ٢٧٠ م١ لعام ١٩٩٨.

تنفيذاً للمرسوم المعدوم مستوجباً الإلغاء لمخالفته لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان بشأن تنفيذ أحكام الإلغاء التي تقتضي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء ينبني عليه الرجوع إلى تطبيق القرار المقضي بإلغائه."

المبحث الثالث: الرجعية في سحب القرار الإداري:

– يقصد بسحب القرار الإداري:

سلوك تنفذه إدارة عامة بإصدارها قراراً إدارياً تلغي فيه قراراً إدارياً آخر سبق لها أن اتخذته، ويتضمن القرار الجديد مفعولاً رجعياً ينسحب على المدة التي انقضت منذ وضع القرار الأول موضع التنفيذ بحيث يجرده من كل أثر تطبيقي ابتداء من ذلك التاريخ.

فالمقصود بالسحب هو إنهاء آثار القرار الإداري، بالنسبة للماضي أي بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار، فهو يتشابه بذلك مع الإلغاء القضائي، إذ يعد، السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره.

وتستطيع جهة الإدارة ممارسة حقها في السحب خلال مدة الطعن القضائي أو أثناء رفع الدعوى طالما لم يصدر فيها حكم قضائي.

وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا في سورية في قرارها رقم ١١٨ الصادر في الطعن رقم ٥٧ لعام ١٩٧٠، ومضمونه:[١٠٣]

"إذا شاب القرارات الإدارية التي تولد حقاً لفرد من الأفراد وأنشأت مركزاً قانونياً له عند صدورها، عيب من عيوب الإبطال فإنه يجوز للإدارة سحبها خلال المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء، أما إذا انقضت هذه المدة دون ان تعمد الإدارة إلى سحب هذه القرارات فإنها تكتسب حصانة بحيث لا يجوز

[١٠٣] قرار محكمة إدارية عليا رقم ١١٨ في الطعن ٥٧ عام ١٩٧٠، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٦ وحتى عام ١٩٧٠، ص٣٣٦.

سحبها، أساس ذلك أن مرور مدة الطعن على القرار المعيب نافذاً دون سحبه يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه ويحوله من مجرد حالة واقعية إلى حالة قانونية تولد حقوقاً مشروعة لدى الأفراد فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب المشروعية أو من التقادم المكسب لحق التمسك بالقرار المعيب".

كما أشارت إلى ذلك ،المحكمة الإدارية لمدينة باريس في حكمها الصادر بتاريخ ٧ تشرين الثاني عام ١٩٧٧ [١٠٤]حيث قضت بأن:

"القرارات المنشئة لحقوق ومزايا لا يجوز سحبها إلا لعيب عدم المشروعية، وترتباً على ذلك، فلا يجوز لمصدر القرار أو السلطة الرئاسية سحبه إلا لذات العيب المشار إليه".

كذلك أخذ القضاء الإداري المصري بهذا المبدأ في حكمه بتاريخ ٤ كانون الأول ١٩٥٢، ومما جاء فيه:

"إن للإدارة الحق في سحب أو إلغاء قرارها الباطل مادام ميعاد الطعن القضائي بإلغائه ممن له مصلحة في ذلك قائماً."

وفي قرار آخر ،بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٢٦ وجاء فيه:

"إن القرار المعيب يكون قابلاً للإبطال، إما عن طريق الطعن فيه بالإلغاء خلال المواعيد المقررة قانوناً، أو بقيام جهة الإدارة بسحبه خلال الميعاد

[104] T.A de paris 7juin 1977 Syndicat general du Livre et autres Rec.p.590
نقلاً عن شريف خاطر، مرجع سابق، ص ١٤٠.

تفادياً للطعن فيه قضاء..."[١٠٥]

– مما سبق نستخلص أن:

السحب هو رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها، في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون ذلك الرجوع بأثر رجعي.

وأن قرارات السحب سواء الصادرة من السلطة مصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية لها تعتبر قرارات إدارية، ويجوز الرجوع فيها خلال المدة المقررة للسحب قانونا وأنه يلزم لصحتها توافر الأركان المقررة لكل قرار إداري.

ولكن من الخطأ اعتبار السحب يدور في فلك الإلغاء القضائي، وإن بدا للوهلة الأولى أن هناك تلازماً بينهما والسبب في ذلك أن ميعاد سحب القرارات الفردية هو مدة الطعن القضائي (وهي ستون يوماً في القانون السوري والمصري، وشهران في القانون الفرنسي).

وإلى التشابه بين آثار السحب والإلغاء القضائي وتتمثل في إعدام القرار بأثر رجعي من وقت نشأته، وسقوط القرارات التي ترتبط بالقرار المسحوب والمحكوم بإلغائه.

ولكن وجه الاختلاف بينهما يظهر في أن:

١. قاضي الإلغاء يراقب قانونية القرار ويبطل القرار الإداري لعدم قانونيته... بينما حق الإدارة في سحب قراراتها لا يقتصر فقط على قانونية القرار، بل أيضاً يمتد لعدم ملاءمته.

---

[١٠٥] الدكتور حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (دراسة مقارنة)، طبعة ثانية، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ٢٠٠٨، ص٢٧١.

٢. أن الإلغاء القضائي يكون بحكم قضائي يحوز حجية الشيء المقضي به ويكتسب الحكم القضائي قوة الحقيقة القانونية...، أما السحب الإداري فهو يتم بقرار إداري يتعين أن تتوافر له مقومات القرار الإداري الصحيح ويرد عليه السحب من مصدره أو من السلطة الرئاسية، وبمعنى أدق إنه لا يكتسب حجية الشيء المقضي به .

– نطاق تطبيق نظرية السحب:

لابد لنا بداية من أن نحدد القرارات التي ترد عليها نظرية السحب:

- يرد السحب على القرارات الشخصية actes-subjectifs والقرارات الشرطية actes-conditions

لأن هذه القرارات من شأنها أن ترتب حقوقاً ومراكز شخصية بالنسبة للأفراد، وهي التي كفل لها القانون الحماية وألزم السلطات الإدارية باحترامها وعدم التعرض لها، وذلك إعمالاً لمبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية.

- وطبقاً لهذا التحديد تخرج القرارات التنظيمية عن نطاق نظرية السحب...

لأن القرارات التنظيمية ليست معدة أصلاً لإنشاء الحقوق، بل لإنشاء مراكز عامة، وتتمتع الإدارة بالنسبة إليها بسلطات واسعة.

فكما سبق وذكرنا في مقدمة هذا البحث، بالنسبة للوائح السليمة تكون للإدارة الولاية الكاملة في إنهاء آثارها بالنسبة للمستقبل.

أما بالنسبة للوائح التي صدرت معيبة فللإدارة أن تسحبها خلال مدة الطعن بالإلغاء ويكون ذلك بأثر رجعي.

وهذا ما أخذ به الفقيه Romeuf،[١٠٦] بقوله: "إن أثر الإلغاء ينصب على المستقبل، ولا ينسحب على الماضي، إلا في حالة سحب اللائحة المعيبة في خلال المدد المقررة للطعن بالإلغاء القضائي".

غير أن هذا الاتجاه لا يؤخذ به على إطلاقه، إنما يتعين التفرقة بين ما إذا كان القرار اللائحي المعيب قد طبق على حالات فردية أو لم يطبق منذ مولده.

ففي الحالة الأولى: تنعدم آثار اللائحة المعيبة بأثر رجعي، وبالتالي إهدار القرارات الفردية التي صدرت تطبيقا لها **خلال مدة الطعن القضائي**.

أما في الحالة الثانية: فهي حالة عدم تطبيق اللائحة منذ صدورها تطبيقا فرديا، فيكون للإدارة إلغاءها بالقياس للمستقبل، وهذا الاتجاه يتفق والمنطق القانوني والاعتبارات العملية.

نستنتج مما سبق أن الحكمة من السحب تقوم على التوفيق بين اعتبارين متناقضين وهما:

أولاً: تمكين جهة الإدارة من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، انطلاقاً من احترام مبدأ المشروعية، الذي يفرض على الإدارة أن تكون تصرفاتها في دائرة القانون ولا تجاوزه وإلا عدت تصرفاتها مشوبة بعيب مخالفة القانون.

ثانياً: وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري وهذا

---

[106] Romeuf (Rene) principle et partique droit administrative 1978 .Lyon 1ed . la vie des actes

عن د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

المبدأ تفرضه المصلحة الاجتماعية التي تهدف إلى توفير الحماية للحقوق والاستقرار للمراكز القانونية بمنع المساس بها إلا في أضيق الحدود وفقاً للقانون.[١٠٧]

ويرى الفقيه Muzellec في رسالته "استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية":

بأن الحكمة المتوخاة من السحب تكمن في اختصار الإجراءات وتجنب حكم القضاء لإلغاء القرار بما يكفل استقرار الحقوق للأفراد في أقصر وقت ممكن.

وهذا ما أكده القرار رقم ٦٠٣ في الطعن ١٨٧٨ لعام ٢٠٠٤ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في سورية:[١٠٨]

"إن سلطة الإدارة في سحب القرار المعيب تكون مادام القرار مهدداً قضائياً بالإلغاء لتتوخى بذلك إجراءات التقاضي، وإذا أوصد الطريق القضائي وجب تحصن القرار في مواجهة الإدارة حتى لا تبقى العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد، وأن ذلك مرده إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه القرار من مخالفة للقانون وبين وجوب الاستقرار للأوضاع المترتبة على القرار، لذلك لا يجوز للإدارة سحب القرار أو تعديله إلا خلال الستين يوما المنصوص عليها في المادة /٢٢/ من قانون مجلس الدولة ما لم ينحدر به العيب إلى حد الجسامة الذي يجعله معدوماً.

---

[١٠٧] عبد الإله الخاني، مقالة بعنوان الاتجاهات الحديثة بشأن سحب القرارات الإدارية، مجلة المحامون العددان الثاني والثالث لعام ١٩٦٩، ص ٥٠.

[١٠٨] قرار محكمة إدارية عليا رقم ٢/٦٠٣، رقم الطعن ١٨٧٨ لعام ٢٠٠٤، المجموعة من عام ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٤، مجلس الدولة المكتب الفني، ص ٦٤٨.

– استمرار الإدارة بدفع أجر المدعي المعدل مدة طويلة وذهابها فيما بعد إلى إعادة حساب الأجر يشكل انتقاصاً من حقه المكتسب".

وهذا أيضا ما استقر عليه أيضا القضاء الإداري المصري في قراره الصادر بتاريخ ١٧ كانون الأول ١٩٥١، حيث جاء فيه:

"إن الحكمة في تجويز سحب القرارات، هي أن القرار المخالف يبقى فترة من الزمن معرضاً للإلغاء بالطريق القضائي، فمن المنطق أن يكون لجهة الإدارة التي أصدرت هذا القرار أن تتجنب حكم القضاء بإلغائه فتسبق هي القضاء وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه".

– إذن تقوم نظرية السحب كما ذكرنا، على الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية من خلال حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، وبين وجوب استقرار الحقوق والمزايا القانونية للأفراد.

وقد توصل القضاء إلى التوفيق بين المبدأين المتعارضين من خلال تمكين جهة الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال فترة زمنية معينة، قياساً على المدة المقررة للطعن القضائي وهي محددة تشريعياً بمدة شهرين في القانون الفرنسي، وستين يوماً في القانون السوري والمصري، وتسري هذه الفترة اعتباراً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به.

والتي بانقضائها يتحصن القرار ويغدو سليماً، ويلحق بالقرارات المشروعة، ويأخذ حكمها من حيث اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة، ويمتنع على الإدارة أن تنال منه بالسحب أو الإلغاء.

ونخلص من كل ما سبق بأنه لا يوجد ثمة تعارض بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية التي تتحصن بانقضاء ميعاد

الطعن، فهما وجهان لعملة واحدة.

ولكن قد تثور أثناء فترة الطعن بالإلغاء مسألة المفاضلة والترجيح بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق بالنسبة للقرار المعيب، ففي هذه الفترة يدخل القرار في طور من الزعزعة وعدم الاستقرار، ويصبح مهدداً بالسحب والإلغاء. فالفقه والقضاء الإداري يجمعان على تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ استقرار الحقوق، ومن واجب الإدارة أن تبادر إلى سحبه أو الطعن فيه بالإلغاء خلال المدة المقررة قانوناً، فإذا انقضت فإن القرار يتحصن وعندها يرجح مبدأ استقرار الحقوق على مبدأ المشروعية.[١٠٩]

– شروط تطبيق نظرية السحب :

ويجب أن لا ننسى أن عدم جواز سحب القرار الإداري السليم، مرجعه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حفاظاً على الحقوق والمراكز القانونية المستقرة، غير أن السحب جائز في حالتين اثنتين سنبحثهما في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أن يكون القرار المراد سحبه مشوباً بعيب عدم المشروعية (سحب القرارات الإدارية المعيبة).

المطلب الثاني: أن يتم إجراء السحب في ميعاد معين، قياساً على ميعاد الطعن بالإلغاء القضائي.

[١٠٩] عبد الاله الخاني، مقالة بعنوان الاتجاهات الحديثة بشان سحب القرارات الإدارية، مجلة المحامون، العددان الثاني والثالث لعام ١٩٦٩، ص ٥٠.

المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المعيبة:

من البديهي أن الشرط الأساسي لتطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية هو:

- أن يكون القرار المراد سحبه مخالفاً للقانون أو موصوماً بعيب عدم المشروعية وبمعنى آخر أن يكون معيباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تبرر طلب إلغائه.
- مضافاً إليها الأسباب التي تستقل بها نظرية السحب عن نظرية الإلغاء القضائي، من إجازة السحب لاعتبارات الملاءمة أو لمقتضيات المصلحة العامة.

وقد ذكرنا أن القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه، إذا ترتبت عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين، تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وقولنا هذا سنده الاجتهاد القضائي الإداري السوري، فقد جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري رقم ٨٧ جلسة ١٩٦٣/٥/١٦:

"الأصل أن القرارات الإدارية السليمة التي ترتب عليها حق شخصي لا يجوز المساس بها إلا في الأحوال التي يسمح بها القانون."[١١٠]

ذلك لأنه، لو أطلقت يد الإدارة في سحب القرارات الإدارية السليمة وأصبح مباحا لها ذلك السحب وفق إرادتها، عندها سيكون القرار الساحب رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، احتراماً لما يرتبه القرار الصحيح من مركز قانوني أصبح حقاً مكتسباً وهذا ما

[١١٠] حكم قضاء إداري رقم ٨٧ لعام ١٩٦٣، "مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليات عليها، مجلس الدولة المكتب الفني، ص ٤٦١، ولا يزال هذا الحكم معمولاً به حتى الآن.

لا يجوز، الأمر الذي يمتنع على أية سلطة إدارية المساس به.[١١١]

وقد أخذ العميد أوبي بذات القاعدة من وجهتها العكسية بقوله: "إنه يجوز سحب القرار الإداري ولو كان مشروعاً في أي وقت إذا لم ينشئ حقاً لصاحب المصلحة."[١١٢]

إذن، إذا صدر قرار من جهة الإدارة بسحب قرار إداري سليم، فإن القرار الساحب يصبح معيباً ويجوز سحبه أو إلغاؤه قضائياً، أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية المعيبة، فيجوز سحبها خلال ميعاد الطعن القضائي، وهو ستون يوماً.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على ذات المبدأ، حيث قضت بأنه:

"لا يجوز لجهة الإدارة سحب قرارها الإداري السليم وذلك حماية للحقوق المكتسبة وحفاظاً على مبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية."

وقد بان ذلك من حكمها الصادر في ١٩ أيار ١٩٦٠، حيث تقول[١١٣]:

"إن قرارها أي جهة الإدارة، يكون مطابقاً للقانون ولا مطعن عليه، وبالتالي لا تملك أية سلطة سحبه أو إلغاءه، وأصبح حصيناً من الإلغاء، وأصبح حقاً مكتسباً له لا يجوز لأية سلطة إدارية المساس به، ما دام أنه لم تجد وقائع تؤثر في مركز المدعي المذكور."

---

[١١١] د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص٦٥٩.

[١١٢] د. حسني درويش عبد الحميد، "نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء"، مرجع سابق، ص٢٩٦.

[١١٣] د. شريف يوسف خاطر، المرجع السابق ذكره، ص١٤١.

وفي مجال الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الآثار المترتبة على القرار الإداري، فقد انحاز القضاء عموماً للمبدأ الأخير، ألا وهو مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على القرارات الإدارية.

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا المبدأ حيث قضت في حكمها الصادر في ٥ آذار ١٩٦٠:

"للإدارة سحب قراراتها لمخالفة القانون إذا كان سن المدعي وقت تعيينه في الوظيفة تقل عن ١٨ سنة، إلا أن بلوغ المدعي للسن القانونية وهو ما زال فعلاً بالوظيفة أمر قد صحح الوضع الفعلي للتعيين قانوناً."

ونستشف من هذا الحكم، أن الإدارة أصدرت قراراً بتعيين المدعي بالمخالفة للقانون لتخلف شرط من شروط التعيين، ألا وهو شرط السن، فإذا لم تبادر جهة الإدارة إلى سحبه ووصل سن المدعي إلى السن القانونية التي تؤهله للتعيين في الوظيفة، ففي هذه الحالة يغلب مبدأ الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ أن القرار صدر معيباً لمخالفته القانون ابتداءً.[١١٤]

ويفهم من ذلك أن القرار الفردي السليم لا يجوز سحبه...

ولكن القضاء الإداري في كل من سورية، فرنسا، ومصر، استثنى بعض الحالات التي أجاز فيها سحب القرار الإداري السليم على خلاف الأصل، ويمكن حصر هذه الحالات فيما يلي:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.

الفرع الثاني: سحب قرارات فصل الموظفين.

---

[١١٤] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق ذكره، ص٢٩٩.

الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملاءمة.

الفرع الرابع : سحب اللوائح بأثر رجعي.

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً:

القاعدة المستقرة أن السحب يقتصر على القرارات المعيبة، أما القرارات السليمة التي تتمتع بالحصانة يمتنع على الإدارة أن تنال منها بالسحب أو الإلغاء، كذلك الأمر بالنسبة للقرار المعيب الذي يتحصن بفوات ميعاد الطعن القضائي ويعتبر عندها كقرار سليم يمتنع سحبه أو إلغاؤه.

أما القرارات الإدارية التي لا يتولد عنها حق، فيجوز لجهة الإدارة سحبها في أي وقت سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة.

وهذا ما أكدته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في الرأي رقم ٢٩ لعام ١٩٧١:[١١٥]

"إن قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية بعد مرور ستين يوماً على إصدارها يقتصر تطبيقها على القرارات التي يمس سحبها بحقوق للأفراد أو بمراكز قانونية اكتسبوها من تلك القرارات، أما إذا كانت لا تمس حقاً ولا تعدل مركزاً قانونياً واقتنعت جهة الإدارة ببطلانها فلها أن تسحبها غير مقيدة بالمدة المشار إليها."

ولكن هل تنطبق تلك المبادئ على القرارات التأديبية السليمة، أم تأخذ تلك المبادئ وجهاً آخر؟

---

[١١٥] الرأي رقم ٢٩ لعام ١٩٧١ ،مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، ص ٩٦ .

لقد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين القرارات التأديبية المنشئة حقوقاً للغير، والقرارات التأديبية التي لا تولد حقوقاً أو مزايا.

فالقرارات التي من النوع الأول هي التي تنطبق عليها القاعدة العامة في شأن سحب القرارات الإدارية، والتي تقضي بأنه يمتنع على جهة الإدارة سحبها إذا كانت سليمة، وإذا كانت معيبة فلا يجوز سحبها إلا في خلال المواعيد المقررة للسحب قانوناً.

أما القرارات التي من النوع الثاني، فإن للإدارة إزاءها سلطات واسعة بسحبها في أي وقت تشاء، إذا كانت مشروعة ومن باب أولى إذا كانت غير مشروعة.

وقد أخذ الفقيه فالين بهذا المبدأ بقوله: "أن القرارات التأديبية التي لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير، لجهة الإدارة سحبها دائماً وفي أي وقت لعدم المشروعية ولاعتبارات الملاءمة بمحو آثارها.

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري، فقد اتجهت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها بتاريخ ٢٩ أيار ١٩٦٨ إلى القول:

"بأن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساساً على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء التأديبي على سحب صحيح مستوفياً شرائطه القانونية فإن جهة الإدارة يمتنع عليها سحبه لتوقيع جزاء أشد

منه".[١١٦]

وهذا المبدأ استقر عليه الاجتهاد القضائي السوري فقد جاء في الحكم رقم ٢٠٧ الصادر عن محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٤ ما يلي:

"عدم جواز سحب القرارات الإدارية التأديبية الصادرة بحق الموظفين لاستبدالها بعقوبة أشد بعد انقضاء المدة المعينة لسحب القرارات الإدارية حتى ولو كان القرار المسحوب مشوباً بعيب مخالفة حكم المادة ٢٥ من قانون الموظفين الأساسي التي تحتم فرض عقوبة أشد بحق الموظف الذي سبق أن عوقب مرتين بعقوبة حسم الراتب في ذات العام ".[١١٧]

نستنتج من كل ما سبق :

a. أن الإدارة تملك سحب القرار التأديبي الذي لم يترتب عليه أي حق سواء أكان سليماً أم معيباً ودون التقيد بأي ميعاد، لأن السحب لا يمس مركزاً اكتسبه من يتعلق به قرار الجزاء.
b. إذا كان القرار التأديبي يولد حقاً أو مركزاً، فإنه يتحصن بانقضاء ميعاد الطعن القضائي إذا لم تبادر الإدارة إلى سحبه أو إذا لم يتظلم صاحب الشأن لدى مصدر القرار أو لدى رئيسه خلال تلك المدة.

---

[١١٦] د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، طبعة ثانية، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ٢٠٠٨، ص ٣٠٢.

[١١٧] قرار رقم ٢٠٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا (١٩٥٩-١٩٦٤)، مجلس الدولة، المكتب الفني، المطبعة والجريدة الرسمية بدمشق، ص٤٦٤، ولا يزال هذا القرار معمولاً به حتى الآن.

إذاً، القرار الإداري الفردي السليم يجوز سحبه، استثناء من المبدأ العام، إذا لم يتولد عنه حق أو مركز قانوني للغير....

ولكن بعض الفقهاء ذهبوا إلى القول بعدم جواز التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع لأن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص إنما يكون بالنسبة للمستقبل، ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه، فإننا نخشى المحسوبية، بأن يجيء في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معينة، فتسحب مثلاً العقوبات الموقعة على موظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليها من أسباب جدية تبررها.[١١٨]

الفرع الثاني: سحب قرارات فصل الموظفين:

اطرد القضاء السوري والفرنسي والمصري على أن السحب لا ينصب إلا على القرار الفردي المعيب الذي يوصم بعيب عدم المشروعية، أما بالنسبة للقرار المطابق للقانون والذي يتعلق به حق لصاحب الشأن فإنه يمتنع على الإدارة سحبه.

وعلى العكس من ذلك، فقد أجاز استثناء من تلك القاعدة سحب القرارات الإدارية المشروعة التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة إلى الغير.

وهذا الاستثناء ينصرف إلى قرارات فصل الموظفين الصحيحة، أما بالنسبة

---

[١١٨] حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٣٠٤.

لقرارات الفصل المعيبة، فإن الإدارة ملتزمة بإجراء السحب **وذلك خلال مدد الطعن القضائي أو بعد انقضائها**، وتمثيلا لذلك نسوق المثال التالي:

إذا أصدرت جهة الإدارة قرار بفصل موظف ووقع الفصل صحيحاً مستوفياً لشرائطه القانونية وأن الوقائع التي بررت الفصل مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق، فهذا القرار يغدو بصدوره سليماً وحصيناً من الإلغاء.

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال: هل يجوز للسلطة المختصة سحب قرار الفصل وإعدام آثاره بأثر رجعي؟

الجواب التقليدي لذلك هو النفي تأسيساً، على أن قرار السحب قد صدر سليما. ولكن القضاء قد خرج على القواعد التقليدية لنظرية السحب وأباح لجهة الإدارة سحب القرار السليم في أي وقت، ومن باب أولى سحب قرارات الفصل المعيبة.

وسنتناول بالدراسة نوقف كل من القضاء السوري والمصري والفرنسي من هذا الموضوع والآثار المترتبة على ذلك على النحو التالي:

أولاً: موقف القضاء السوري.

ثانياً: موقف القضاء الفرنسي.

ثالثاً: موقف القضاء المصري.

رابعاً: آثار سحب قرارات فصل الموظفين.

أولاً: موقف القضاء السوري:

إذا كان القرار المنوي سحبه ينصب على فصل موظف، ففي هذه الحالة يجوز السحب ولو كان القرار الأول سليماً لاعتبارات إنسانية ومتطلبات

العدالة، فقد تتغير شروط التعيين ويحول شرط الشهادة أو المسابقة دون رجوع الموظف بالتعيين فيما إذا لم يسحب القرار، كما أن تعيين موظف جديد قد يسبب له ضرر فيما يتعلق بأقدميته ومدة خدمته ومن ثم يجوز لجهة الإدارة سحب قرار الفصل بشرط أن لا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المفصول موظفاً آخر تعييناً سليماً، لأن معنى السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين، وهو ما لا يجوز عدالة.[١١٩]

وقياساً على ما سبق فإن الإدارة حين تصدر قراراً بإلغاء قرار قضى بتعيين موظف فإن هذا الموظف يكون بنظر القانون موظفاً فعلياً من تاريخ صدور قرار تعيينه وحتى تاريخ صدور القرار الذي قضى بإلغاء قرار تعيينه.

هذا بالنسبة إلى الإلغاء الصادر عن الإدارة أما الإلغاء من قبل القضاء الإداري، فيكون جزاء لعدم المشروعية في إصدار القرار أصلاً نظراً لما شابه من عيوب تبين منها أنه قرار غير سليم منذ تاريخ صدوره، وقد جاء في العديد من قرارات مجلس الدولة السوري تطبيقاً لهذا المبدأ مايلي:

"إن الحكم بإلغاء قرار إداري، يعدمه من وقت صدوره في خصوص ما يتناوله هذا الحكم ويكون من شأنه إذا كان موضوعه إلغاء قرار بفصل موظف أن يخوله مركزاً قانونياً يعود به إلى وضعه السابق على صدور قرار الفصل، ويرتب على جانب الإدارة التزاماً إيجابياً مقتضاه العمل على تنفيذ الحكم باتخاذ كل إجراء يقتضيه ذلك والتزاماً سلبياً مؤداه الامتناع عن اتخاذ أي

[١١٩] مقالة للدكتور عبد الإله الخاني، مجلة المحامون السورية لعام ١٩٦٩، العدد الثاني والثالث، مطبعة العروبة، ص٥.

موقف ينم على الاعتداء بالقرار الملغى والتمسك به على أي وجه."[١٢٠]

ثانياً: موقف القضاء الفرنسي:

إن القاعدة المستقرة في القضاء الفرنسي، في خصوص فصل الموظفين، هي ذاتها المستقرة في القضاء السوري، وهي أن لجهة الإدارة حق سحب قراراتها الصادرة بفصل الموظفين السليمة أو المعيبة على السواء، دون التقيد بميعاد ما، وذلك لاعتبارات إنسانية بحتة، مع عدم الإضرار بحقوق الموظف الذي سبق تعيينه –محل الموظف المفصول– بقرار سليم، وذلك لأن معنى السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة، ولما في ذلك من اضطراب وإخلال بحسن سير المرفق العام.

وقد توصل المجلس إلى هذه القاعدة من خلال حكمه في قضية franco والتي تلخص أنه بتاريخ ١ من شهر تشرين الأول ١٩٠٥ صدر قرار بفصل السيد فرانكو لعدم رضائه عن وظيفته وكثرة غيابه ثم عاوده الندم ورجا إعادته إلى وظيفته ثانية، الأمر الذي دعا الإدارة بتاريخ ١٠ نيسان ١٩٠٧ إلى سحب قرار فصله وبعده عن الوظيفة، وقد صدر بتاريخ ٢٨ تموز مرسوم جديد مستحدثاً شروطاً جديدة لم تكن مقررة من قبل وبالتالي لا تنطبق تلك الشروط على حالته، فطعن بعض اقرانه من موظفي الكادر الذي ينتمي إليه في قرار السحب، والنعي عليه باعتباره قرار تعيين صادراً بغير توافر الشروط المتطلبة وفقاً للمرسوم المنوه به، إلا أن المجلس قضى برفض

---

[١٢٠] الراي رقم ٢٦/عام ٤٣/خاص، تاريخ ١٩٦٠/١٢/٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع من عام ١٩٥٩ وحتى ١٩٦٧، المطبعة والجريدة الرسمية، ص٣٢٥، ولا يزال هذا الرأي معمولاً به حتى الآن.

الطعن واستند في ذلك الى ان المدعو فرانك يجب اعتباره في وظيفته التي لم يتركها في أية لحظة وأن مدة خدمته متصلة غير منقطعة، ومن مقتضى ذلك أن إعادته إلى وظيفته إنما كان سحبا لقرار الفصل الذي اعتبر بسحبه كأن لم يكن."[١٢١]

وقد أسند القضاء، هذا الاستثناء إلى اعتبارات إنسانية بحتة، وهذا القضاء بالطبع مقصور على قرارات الفصل السليمة، فينطبق من باب أولى في شأن الفصل المعيب، وأن جهة الإدارة ملزمة بإعادة الموظف المفصول بطريقة غير مشروعة.

ورغم استقرار هذا التكييف، فإن المجلس في بعض أحكامه قد خرج عليه إلى تأكيد حق الإدارة في سحب قرار الفصل لاعتبارات الملائمة، واستثناء في حالة ما إذا كان يترتب على السحب استبعاد موظف أخر عين تعييناً سليماً محل الموظف المفصول، وذلك لأن معنى السحب في هذه الحالة فصل الموظف الذي عين حديثا وهو ما لا يجوز.

وقد استقر القضاء في شأن عودة الموظف المفصول بطريقة غير مشروعة الى استحقاق تعويض عما أصابه من ضرر من جراء الفصل.

ففي حكمه بتاريخ ١٠ تشرين الثاني ١٩٦٧ قضى بأن الإدارة ملزمة بإعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار فصله الى ذات وظيفته السابقة أو وظيفة مماثلة وأن يراقب تصرف الإدارة بصدد إجراء المعادلة بين الوظيفة السابقة والوظيفة الجديدة التي تريد الإدارة إلحاقه بها، وأن يترتب على سحب قرار الفصل زواله ومحو آثاره المترتبة عليه واعتبار مدة خدمة الموظف متصلة

[١٢١] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق ذكره، ص٣٠٧-٣٠٨.

غير منقطعة.

ثالثاً: موقف القضاء المصري:

ما استقر عليه كل من القضائين السوري والفرنسي، اطرد بشأنه القضاء في مصر من حيث حق جهة الإدارة في سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين استناد لاعتبارات إنسانية ولمتطلبات العدالة، لأن إعادة تعيين الموظف الذي سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة بسبب اختلاف شروط التعيين مثلاً، كما أن تعيين الموظف من جديد قد يسبب له ضرر فيما يتعلق بأقدميته ومدة خدمته.

ومن ثم يجوز لجهة الإدارة سحب قرار الفصل بشرط أن لا يكون قد تم تعيين موظف آخر في الوظيفة التي خلت بالفصل حتى لا يمس قرار السحب بحقوق الموظف الجديد.

ويؤكد ما سبق قوله، الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٧ كانون الثاني عام ١٩٥٣، وقد جاء فيه:

"إن القرار الصادر بفصل المدعى، سواء كان صحيحاً أو غير صحيح فسحبه جائز على أي الحالتين... لأنه إذا اعتبر مطابقاً للقانون فالسحب هذا جائز استثناء إذ لو أن الأصل أن السحب لا يتم إعمالاً لسلطة تقديرية إلا إنهم أجازوا إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة، لأن المفروض أن تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله، وأنه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين. ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين، وقد يغدو أمر التعيين مستحيلاً، أو قد يؤثر الفصل تأثيراً سيئاً في مدة خدمة الموظف أو في

أقدميته."

وكذلك ما به قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢١ مارس ١٩٧٠ :

"قضاء هذه المحكمة قد جرى على جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة سواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً أو غير صحيح فسحبه جائز لاعتبارات إنسانية تقوم على العدالة والشفقة إذ المفروض أن تنفصم صلة العامل بالوظيفة بمجرد فصله ويجب لإعادته للخدمة أن يصدر قرار جديد بالتعيين كما يجب حساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة في أقدميته أو يتم كل ذلك وفقاً للقيود والأوضاع التي فرضها القانون. ولكن المحكمة الإدارية العليا قررت في نفس الحكم السابق عدم جواز قياس الاستقالة الصريحة أو الضمنية التي يتقدم بها الموظف على قرارات الفصل.[١٢٢]

رابعاً: آثار سحب قرارات فصل الموظفين:

سبق وأن عرفنا السحب بأنه عملية قانونية تمكن جهة الإدارة من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته وبالتالي إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه.

فالقرار الساحب يلغي القرار المسحوب من تاريخ صدوره بأثر رجعي، وبالتالي يعتبر استثناء من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ومن البديهي أن يترتب على صدور قرار بسحب قرار فصل موظف آثار متعددة، منها أن يعاد الموظف إلى وظيفته السابقة من حيث الدرجة

---

[١٢٢] د. شريف يوسف خاطر، "القرار الإداري- دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص١٤٥.

والأقدمية ومن حيث استحقاقه للعلاوات والمكافآت وذلك تأسيساً على نظرية الموظف الفعلي والتي تعني اعتبار خدمة الموظف متصلة غير منقطعة واعتبار مدة خدمته خدمة حقيقية.

ولكن الخلاف يثور بصدد استحقاق الموظف المفصول لمرتبه خلال فترة فصله، ولا بد لنا هنا من التفريق بين قرار فصل الموظف الصحيح وغير الصحيح.

ففي الحالة الأولى: فإن أقصى ما يستحقه الموظف هو التعويض عما ناله من ضرر من جراء قرار الفصل.

أما في حالة الفصل غير المشروع، فإن كل من القضائين والفرنسي والمصري قد سلك نفس المسلك القاضي بأن الموظف لا يستحق مرتباً عن فترة فصله، أما القضاء السوري فقد ترك الأمر متروكاً لقدير المحكمة.

موقف القضاء الفرنسي:

انتهى القضاء الفرنسي إلى الحكم بعودة الموظف إلى وظيفته الأصلية وبأنه لا يستحق مرتباً عن فترة فصله، ولكنه يستحق تعويضاً عما يناله من ضرر، وما لحقه من خسارة وما فاته من كسب حتى يوم صدور القرار، واضعاً في الاعتبار الظروف الواقعية التي قد تؤثر في تقدير التعويض.

موقف القضاء المصري:

إذا كان الأصل المؤصل في تبرير استحقاق الأجر هو كونه مقابلاً للعمل الذي يؤديه الموظف أو العامل، فإن سحب الجهة الإدارية لقرار الفصل مثار المنازعة لا يستتبع –حتى على افتراض عدم مشروعيته– استحقاق العامل

المفصول لراتبه أو أجره خلال المدة التي فصل فيها إذ أن قصارى ما يحق له المطالبة به لا يعدو كونه تعويضاً عن القرار الصادر بفصله."[١٢٣]

هذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٦٤/٦/١٤، ومنه يتبين أن موقف القضاء المصري لا يختلف عن القضاء الفرنسي من حيث عدم أحقية الموظف المفصول لمرتبه خلال فترة الفصل استناداً إلى قاعدة الأجر مقابل العمل.

موقف القضاء السوري:

سلك القضاء السوري موقفاً مغايراً لموقف القضاءين الفرنسي والمصري، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا في سورية ما يلي:

"الحكم القاضي بإلغاء قرار فصل العامل من الخدمة وما ترتب عليه من آثار، إنما يجعل القرار كأن لم يصدر أصلاً ويجعل خدمة العامل مستمرة لجهة التقاعد أو استحقاقه الترفيع عن مدة الفصل، أما استحقاق الأجر عن مدة الفصل فيعود تقديره للمحكمة".[١٢٤]

الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملاءمة:

تنصرف الملاءمة في الاصطلاح القانوني بوجه عام، إلى توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة بإصداره من كافة جوانبه.

وفي نطاق القرارات الإدارية تعني الملاءمة، توافق القرار مع الظروف الخاصة

---

[١٢٣] د. حسني درويش عبد الحميد، "المرجع السابق ذكره"، ص٣١٩.

[١٢٤] قرار محكمة إدارية عليا رقم (٢/٤٣٥)، الطعن رقم ٢٧٢٨، عام ١٩٩٨.

التي دعت إلى إصداره والأوضاع السائدة وقت اتخاذه والملابسات المصاحبة لذلك، حتى يخرج القرار ملائماً لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة، كإصداره في الوقت المناسب، وبالكيفية المطلوبة، وأن يكون ملائماً لمواجهة الحالة التي اتخذ من أجلها، وغير ذلك من الأمور.

فالملاءمة بهذه المثابة صفة للقرار الإداري، يكتسبها نتيجة اتخاذه بطريقة يراعي فيها جوانب إصداره المختلفة، وعدد من الأمور والأوضاع تتعلق غالباً بعناصر ثلاثة هي: تقدير وجوب التدخل، أو الامتناع واختيار وقت هذا التدخل، وأخيراً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب.

ومن المعروف قانوناً أن للإدارة حق سحب قراراتها الإدارية المخالفة للقانون خلال المواعيد المقررة للسحب قانوناً، ولا يجوز لها أن تستند في مباشرة سلطتها في السحب على اعتبارات الملاءمة.

ولكن هل يحق للإدارة ممارسة سلطة سحب القرارات الإدارية السليمة استناداً إلى مخالفتها لاعتبارات الملاءمة؟

بالمبدأ لا يمكن أن تكون محل جدل في هذا الشأن:

– القرارات التنظيمية، ومرجع ذلك أن القضاء قد أجاز لجهة الإدارة إلغاءها في أي وقت وبالنظر للمستقبل لمخالفتها للقانون ولاعتبارات الملاءمة...

– وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً...

– أما القرارات المعيبة فالقاعدة أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحبها بناءً على سلطتها التقديرية...

ويقتصر الخلاف على القرارات الفردية السليمة التي تولد حقوقاً ومزايا.

استقر القضاء الفرنسي على أن سلطة الإدارة في السحب مقصور على القرارات الفردية المشوبة بعيب مخالفة القانون، وتتقيد في ذلك بمواعيد الطعن القضائي، وليس للإدارة سلطة سحب القرار لعيب عدم الملاءمة مستخدمة في ذلك سلطتها التقديرية.

ففي حكم المجلس في قضية Depienne بتاريخ ١٩ شباط عام ١٩٧١ قضى:

"وباستناد جهة الإدارة في إصدار قرار السحب إلى اعتبارات الملاءمة، فإن القرار الساحب يكون قد شابه عيب تجاوز السلطة".[١٢٥]

يتضح من الحكم السابق أن القضاء مستقر على عدم الجواز للإدارة أن تستند في سحب قراراتها إلى اعتبارات الملاءمة، بمعنى أن تصدر قرار ثم يتضح فيما بعد أنها أخطأت في تقدير الظروف، فالقرار مع ذلك يظل صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية.

ويتطابق موقف القضاء المصري مع القضاء الفرنسي في أن سحب القرار لا يخضع لاعتبارات التقدير والملاءمة من جهة الإدارة.

فقد أعلن القضاء الإداري في حكمه الصادر في ١٩٥٤/٣/١:

"إن القرار الإداري المطابق للقانون ليس لجهة الإدارة سحبه بحجة أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره، وأن سلطة السحب لا تكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون".[١٢٦]

---

[١٢٥] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق ذكره، ص٣٢٥.

[١٢٦] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق ذكره، ص ٣٢٦.

كذلك الأمر بالنسبة لموقف القضاء الإداري السوري فقد جاء في القرار رقم ٣٢ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٢١ لعام ١٩٦٨، مايلي:

"إن نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، فلا يجاوزنها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية بغير معقب عليها فيها".[١٢٧]

بناءً على ما سبق، فإن الإدارة تتمتع بسلطة الملاءمة وهي بصدد إصدار قراراتها الإدارية وبوزن مناسبات العمل الإداري ولا معقب عليها في ذلك من القضاء إلا إذا شاب تصرفاتها إساءة استعمال للسلطة، وفي هذه الحالة تمتد سلطة القاضي ليراقب مشروعية القرار.

ومن وجهة نظري أنه يحق للإدارة سحب قراراتها غير الملاءمة، لأن من له سلطة تقديرية في إصدار القرار، يجب أن يكون له نفس السلطة في سحبه إذا اتضح له أنه أخطأ في تقدير مناسبة إصداره، والقيد الذي يرد عليها في هذه الحالة هو ألا تتعسف في استعمال السلطة، وأن يتم السحب خلال المدة المقررة قانوناً والتي بفواتها يتحصن القرار سواء أكان القرار غير مشروع أم غير ملائم. وللقضاء مراقبة تصرفات الإدارة إذا شابها التعسف أو الانحراف.

[١٢٧] القرار رقم ٣٢ في القضية رقم ٢١ لسنة ١٩٦٨، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية في الأعوام ١٩٦٦ وحتى ١٩٦٨ مع تعقيبات المحكمة الإدارية عليها، ص٢٧٤.

الفرع الرابع: سحب اللوائح بأثر رجعي:

من المسلم به، أن اللوائح يمكن إلغاؤها في كل وقت لأنها تضع قواعد عامة مجردة، الغرض منها إما إنشاء مركز قانونية عامة أو تعديل هذه المراكز أو إلغاؤها، ولجهة الإدارة الحق في إلغاء القرارات التنظيمية ليس فقط بسبب مخالفتها القانون، ولكن أيضاً لعدم الملاءمة.[١٢٨]

وأساس ذلك، هو أن اللائحة لا تنشئ مراكز شخصية، بل تضع قواعد عامة مجردة تسري بالنسبة للمستقبل وليس لها أثر بالنسبة للماضي، إلا إذا نص على رجعية الأثر صراحة، ومادامت اللائحة تصدر لتسري بالنسبة للمستقبل، فإن إيقاف مفعولها يكون أيضا للمستقبل.

هذا بالنسبة للوائح التي تصدر سليمة أما فيما يتعلق باللوائح المعيبة ،فقد انتهى مجلس الدولة في حكمه في قضية ponnard بتاريخ ١٤ من تشرين الثاني ١٩٥٨ برأي قاطع، إلى تقرير حق الإدارة في سحب لوائحها المعيبة وإهدار آثارها بأثر رجعي، وقيد سلطة الإدارة بالسحب في هذا الشأن بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء القضائي، فإذا لم ينقض ميعاد الطعن القضائي فلجهة الإدارة حق سحب اللائحة، أما إذا انقضت تلك المواعيد فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبها.

أما القضاء الإداري المصري فإن موقفه لا يخلو من اضطراب، فقد قضت المحكمة بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٧:

"بأن للإدارة الولاية الكاملة في سحب قراراتها التنظيمية الباطلة في اي وقت وهذا السحب يرجع بأثره إلى تاريخ صدور تلك القرارات."

---

[١٢٨] د. شريف يوسف خاطر، المرجع السابق ذكره، ص١٤٧.

كما جاء في قرار آخر لمحكمة القضاء الإداري في مصر ما مضمونه:

"يجب التمييز بين القرارات الإدارية والتنظيمية كاللوائح، وبين القرارات الإدارية الفردية، إذ بينما يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، فإنه لا يجوز لها سحب القرارات الفردية.[١٢٩]

وقد انتقد العميد سليمان الطماوي[١٣٠] هذا القضاء بقوله:

"إن قضاء المجلس شبه مستقر على جواز سحب القرارات التنظيمية ،وهو في إطلاقه السابق لم يبين أحكام هذا السحب ولا حدوده، ولا ما إذا كان يشمل القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة. ومن الملاحظ، في هذا الخصوص، أن معظم القضايا التي اعلن فيها مجلس الدولة المصري المبدأ السابق، كانت في الحقيقة لأحكام سحب القرارات الفردية لا التنظيمية، وقد أضاف في موضع آخر في مؤلفه مبادئ القانون الإداري قائلاً: إنه لا يثار النزاع في شان القرارات الفردية بخصوص فكرة السحب إلا بشأن القرارات الفردية التي تكون قد صدرت تطبيقاً للوائح وبصرف النظر عما إذا كانت هذه اللوائح سليمة أو معيبة."

وكرأي شخصي فإني أجد أن العدالة تقتضي التمييز بين أمرين سبق وأن أشرنا إليهما:

a. إذا طبقت اللائحة المعيبة تطبيقاً فردياً، وترتبت نتيجة لذلك حقوقاً ومزايا للأفراد، فإن لجهة الإدارة حق سحبها خلال مدد الطعن

[١٢٩] د. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، ١٩٧٦، ص ٦٦٧.

[١٣٠] د. الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ١٩٥٩، ص ٦٢٤.

القضائي، فإذا انقضت تلك المدد دون طعن، فإنها تتحصن ويمتنع على جهة الإدارة سحبها أو الطعن عليها بالإلغاء.

b. أما إذا لم يترتب على اللائحة مراكز قانونية ذاتية، ففي هذه الحالة يكون إلغاؤها بالنسبة للمستقبل، إذ لا تظهر فائدة الرجعية ويكون السحب حقيقة إعداماً للائحة بالنسبة للمستقبل.

وقد ذهب العميد الطماوي[١٣١] في هذا الخصوص إلى القول:

"باستحالة سحب اللوائح السليمة، أي بمنع إلغائها بأثر رجعي، ويكون حق الإدارة في تعديل اللوائح السليمة وإلغائها واستبدالها مقصوراً بالنسبة إلى المستقبل لا إلى الماضي، وأن هذه القاعدة تنطبق أيضا في شأن القرارات التنظيمية المعيبة التي لا تولد حقوقاً ومزاياً أو تقتصر على إنشاء مراكز عامة مجردة تهدف بها الإدارة إلى إعادة تنظيم أوجه نشاطها المختلفة."

ويتضح مما تقدم، أن ميعاد الإلغاء قيد على سلطة الإدارة في شأن سحب لوائحها المعيبة التي طبقت تطبيقاً فردياً، أما اللوائح المعيبة التي لم تطبق على حالات فردية، فلجهة الإدارة ولاية إلغائها في أي وقت وبالنسبة للمستقبل، وهذا القول، كما نوهنا، يتفق مع المنطق القانوني والواقع العملي أيضاً.

[١٣١] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، ١٩٧٦، ص ٦٦٨.

المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه في القضاء الفرنسي:

قضى مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩٢٢ "بأن سحب القرار الإداري المعيب لا يجوز أن يقع من جانب الإدارة إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء، أو في أثناء نظر هذه الدعوى إذا ما رفعت فعلاً إلى القضاء".

وقد قرر المجلس قيد الميعاد أول ما قرر في حكمه الشهير في قضية مدام كاشيه الصادر في ٣ نوفمبر ١٩٢٢، وقد تواترت أحكام المجلس واستقرت على هذه القاعدة في أحكامه القديمة والحديثة، وأصبحت قاعدة تقليدية لا يتم إجراء السحب دون مراعاتها، وإلا نعى على تصرف الإدارة تجاوزها لحدود السلطة، ويصبح جديراً بالإلغاء من جانب القضاء.

ومنذ ذلك الوقت استقر القضاء الفرنسي على أنه:

-يسمح للإدارة بسحب قراراتها خلال الميعاد المحدد للطعن في ذلك القرار ممن لهم مصلحة في ذلك وإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل من قبل الإدارة، وأصبح لصاحب الشأن حق مكتسب بحيث يعتبر الإخلال بهذا الحق بقرار لاحق مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله.

-أن قيد الميعاد لا يرد على حق الإدارة في سحب قراراتها إلا في حالة ما إذا ترتب على القضاء الإداري المعيب حقوق للغير، أما في حالة القرارات التي لا تولد حقوقاً، فلجهة الإدارة حق سحب قراراتها متى تشاء.

–قد ينظم المشرع في بعض الحالات ميعاداً خاصاً للطعن بالإلغاء، وبناء عليه يكون ميعاد سحب هذه القرارات، مقيداً بذلك الميعاد الخاص، وهذا أيضاً نتيجة الارتباط الكامل بين ميعاد السحب والإلغاء القضائي من حيث وقفه أو انقطاعه أو امتداده.

–ومن جهة أخرى، قد ينص المشرع صراحة على جواز الإلغاء دون التقيد بأي ميعاد، من ذلك إبطال السلطة الوصائية في فرنسا لقرارات الهيئات المحلية ولاسيما مداولتها.

–بالمقابل، قد ينص المشرع أحياناً على تحصين القرارات الإدارية من السحب خلال المواعيد المقررة قانوناً في هذا الشأن، وتلك القرارات يمتنع على الإدارة سحبها، كما يمتنع الطعن عليها بالإلغاء خلال مدد الطعن القضائي ذاتها.

أما فيما يتعلق بميعاد رفع دعوى التعويض عن قرار السحب المعيب، فقد أشار المجلس إلى أن انقضاء الميعاد المقرر للسحب قانوناً، لا يحول دون إقامة دعوى التعويض استناداً إلى الخطأ الذي شاب قرار السحب.

هذا ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية Balelant الصادر بتاريخ ٢٠ يناير ١٩٧٩ والمستفاد من هذا الحكم، أن ميعاد الطعن القضائي قد ينغلق بالنسبة للطعن بالإلغاء في مشروعية القرار، ولكن يظل ميعاد رفع دعوى التعويض مفتوحاً بالنسبة لدعوى التعويض، ما دام الحق لم يسقط بمدد التقادم العادية.

موقف مجلس الدولة المصري من ميعاد السحب:

انتهج مجلس الدولة المصري منذ نشأته ذات المسلك الذي انتهى اليه القضاء

الفرنسي في اتجاهه نحو تقييد سلطة السحب بميعاد الطعن القضائي.

واستقر في ضمير المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ٦/٢٩/ ١٩٧٦ حيث قضت بقولها:

"إذا انقضت هذه الفترة (فترة الستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياسا على مدة الطعن القضائي) اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله."[١٣٢]

والحكمة من تقرير قيد الميعاد كما هو ظاهر من الحكم:

"...أن القرارات التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقضي استقرار تلك الأوضاع، أما بالنسبة للقرارات الفردية غير المشروعة، فالقاعدة على عكس ذلك، إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحا للأوضاع المخالفة، إلا أن دواعي المصلحة العامة أيضا تقتضي إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً فإن القرار يجب أن يستقر بمضي فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته.

[١٣٢] د. حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق ذكره، ص ٣٤٤.

موقف القضاء السوري من ميعاد السحب:

استقر القضاء الإداري السوري على مايلي:

"أ. لا تستطيع القرارات الباطلة إنشاء أي حق قبل الإدارة أو قبل الأفراد.

ب . هذا السحب بالنسبة للقرار غير السليم هو جزاء عدم المشروعية الذي شاب القرار المنوي سحبه، حيث يسمح بموجبه للإدارة بأن تفعل بنفسها ما يفعله قاضي الإلغاء فيما لو طعن بهذا القرار أمامه وترتب على هذا الطعن إلغاء القرار المنوي سحبه."[١٣٣]

ومن الجدير بالذكر أن قاعدة سحب القرارات الإدارية تقتصر على القرارات الفردية، فإذا كان الأصل من حق الإدارة سحب قراراتها غير السليمة بل من الواجب عليها فعل ذلك تصحيحاً للأوضاع غير القانونية، فإن دواعي الاستقرار من جهة أخرى تقتضي تحصن القرارات بعد مدة من الزمن تطول أو تقصر، وهذا ما دفع مجلس الدولة السوري في بادئ الأمر إلى جعلها مساوية لمدة الطعن القضائي بالإلغاء، عندها يحق للإدارة سحب قرارها المعيب خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، حتى لو لم تكن هناك مصلحة لأي مواطن في الطعن به، لاستحالة سريان مدة الطعن القضائي في هذه الحالة، ذلك أن المدة لا تسري بالنسبة للقرارات الفردية إلا من تاريخ الإعلان أو العلم اليقيني، وبما أنه لا مصلحة لأحد بمهاجمة القرار الإداري في مثل هذه الحال، فإن المدة المحددة لا تسري وفقاً لأي من هذين التاريخين، غير أنها تسري من تاريخ صدور القرار الإداري لأن الإدارة تعلم به من ذلك

[١٣٣] قرار رقم ١٧٤ في القضية رقم ٢٦١، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري ١٩٦٥ مطبعة الاستقلال العربي دمشق، ص٥٢٨.

التاريخ.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية التي يكون للأفراد مصلحة في طلب إلغائها، فإن للإدارة أن تسحبها طالما كانت مهددة بالإلغاء، أي في خلال الستين يوماً التالية للإبلاغ أو العلم اليقيني، فإذا كان صاحب المصلحة قد رفع تظلماً يؤدي إلى قطع المدة، فإن للإدارة أن تسحب القرار خلال المدة السارية ابتداء من تاريخ التظلم.

أما إذا كانت الدعوى رفعت أمام القضاء الإداري بطلب الإلغاء فمن حق الإدارة أن تسحب القرار في أي وقت يسبق تاريخ صدور الحكم في الدعوى. ولكن حقها في السحب خلال هذه المدة الأخيرة لا يكون مطلقاً بل على الإدارة أن تتقيد بطلبات الخصم في الدعوى. أي لا يسوغ للإدارة أن تمس القرار إلا بالقدر الذي يملكه القضاء الإداري عن طريق الإلغاء.

سريان ميعاد السحب:

-يبدأ ميعاد السحب في السريان مع بداية ميعاد الطعن القضائي. فميعاد الطعن بالإلغاء لا يبدأ من تاريخ صدور القرار وإنما من تاريخ علم صاحب الشأن بالنسبة للقرارات الفردية، أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.

-ومن المقرر قانوناً، أن لجهة الإدارة حق سحب قرارها المعيب، ويبقى هذا الحق قائماً مادام ميعاد الطعن القضائي فيه مفتوحاً حتى يستغلق ولو انقطع بالتظلم، أو إذا ما قدم الطعن فإلى أن يصدر الحكم فيه.

-ويترتب على الطعن بالإلغاء في القرار المعيب، أن تصبح المحكمة هي المختصة بنظر الطعن وتتقيد في ذلك بطلبات الخصوم في صحيفة الدعوى، فإذا بادرت إلى سحب القرار المطعون فيه، فإن حق الإدارة في هذا الشأن

يتقيد أيضاً بطلبات الخصوم التي وردت في عريضة الدعوى.[١٣٤]

-كما أن وقف تنفيذ قرار إداري يؤدي إلى وقف سريان مدة الستين يوماً التي يجوز فيها للإدارة أن تسحب هذا القرار.

-كما أن ميعاد السحب يمتد إذا اعترضت جهة الإدارة على قرار أصدرته جهة إدارية مختصة خلال المدة المقررة لسحب القرار، كما هو مقرر للموظف أن يطيل المدة المقررة للإلغاء عن طريق التظلم.

وأشار إلى هذه القاعدة حكم محكمة القضاء الإداري في حكمها في ٦ حزيران ١٩٦٨ بقولها:

"...فمن ثم إذا اعترضت جهة إدارية على قرار أصدرته جهة إدارية أخرى في خلال ستين يوماً من تاريخ إصداره، فإن هذا الاعتراض الذي يقابل تظلم الموظف من القرار يقطع ميعاد السحب ليبدأ ميعاد آخر جديد يظل قائماً للفترة المقررة لفحص التظلم والبت فيه ليتسنى لجهة الإدارة في خلالها بحث الأمر ثم الاستقرار على رأي بشان القرار، فإذا ما انتهت الفترة المذكورة يعد القرار بعدها حصيناً من السحب والإلغاء على حد سواء لوحدة العلة في الاعتراض وهي وجوب استقرار الأوضاع القانونية الناتجة من القرارات الإدارية."[١٣٥]

-أما في الحالة العكسية، باعتراض جهة إدارية غير مختصة على قرار أصدرته جهة أخرى مختصة ،فإن هذا الاعتراض لا يفتح الميعاد وكل ما

---

[١٣٤] د. الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص ٧١٢.

[١٣٥] د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ٢٠٠٨، ص ٣٤٦- ٣٤٧.

يؤدي إليه، هو أن يلفت نظر الإدارة المختصة إلى ما قد يكون قد شاب قرارها من مخالفة للقانون ويدعوها إلى إعادة النظر فيه.

-أما فيما يتصل بسحب القرار المطعون فيه أمام القضاء، فإنه يتقيد بطلبات الخصوم، ذلك أن امتداد الميعاد سببه هو الطعن بالإلغاء، ويستمر هذا الحق قائماً مادام باب المرافعة مازال مفتوحاً إلا أنه إذا أقفل باب المرافعة وقبل النطق بالحكم وقامت الإدارة بسحب القرار، فإن من حق أحد الخصمين أن يطلب فتح باب المرافعة فإن استجابت المحكمه لطلبه لكي ينزل المدعي عن دعواه، فللإدارة طلب اعتبار الخصومة منتهية.

وأنا من وجهة نظري أؤيد موقف اتجاه مجلس الدولة الفرنسي، في هذا الخصوص، من أن فوات المدد المقررة للسحب قانوناً دون أن تبادر جهة الإدارة إلى سحب القرار المعيب، فإنه يكتسب الحصانة ويمتنع على الإدارة أن تنال منه بالسحب أو الإلغاء، وأن انقضاء ميعاد الطعن القضائي بالنسبة للقرار المعيب وتحصنه لا يحول دون إقامة دعوى التعويض طيلة مدة التقادم الطويلة، بشرط أن يظل الحق قائما لم يسقط وأن إقامة دعوى التعويض عن القرار المعيب باعتباره ركن الخطأ في دعوى التعويض ليس طعنا في شرعية هذا القرار الذي تحصن بانقضاء مدد الطعن القضائي. والقول بغير ذلك يفضي إلى عدم استقرار الحقوق لمدة طويلة وهو أمر لا يمكن قبوله، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر.

الاستثناءات التي ترد على ميعاد السحب:

عرضنا فيما سلف إلى أن المبدأ العام يقضي بتقييد السحب بميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، وأن فوات المدة المقررة للسحب قانوناً، تجعل القرار

المخالف للقانون يكتسب الحصانة بصفة نهائية ،وإذا صدر قرار السحب بعد فوات تلك المدد المقررة ،فإن قرار السحب يغدو معيبا حقيقياً بالسحب أو الإلغاء خلال مدد الطعن المقررة قانوناً.

إلا أن ثمة استثناءات من المواعيد المقررة للسحب قانوناً، وهي تهدف إلى تحقيق مبدأ المشروعية وتغليبه على مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية.

وتتمثل هذه الاستثناءات أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني، أو صدر نتيجة غش وتدليس ممن صدرت لمصلحته، وأخيراً استثناء ابتدعه قضاؤنا الإداري وخرج به على قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهو فكرة السحب المبنية على الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية، وهذه الاستثناءات سوف نبحثها على الترتيب التالي:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية المنعدمة.

الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر نتيجة غش أو تدليس.

الفرع الثالث: القرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة.

الفرع الرابع: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها.

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية المنعدمة:

القرارات المنعدمة هي تلك القرارات التي تفقد كيانها وتتجرد من صفات ومقومات التصرف القانوني المنشئ لمراكز قانونية لما شابه من مخالفة جسيمة تجعله والعدم سواء، ولا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية السليمة أو المعيبة من حصانة.

وبمعنى آخر: القرار المعدوم هو القرار المشوب بعيب يصل إلى حد الجسامة بحيث يجرده من صفته كقرار إداري ويجعل منه مجرد عمل مادي.[١٣٦]

ولقد استقر القضاء في كل من سورية ومصر وفرنسا على جواز سحب القرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بأي ميعاد لكونها لا ترتب حقاً ولا يمكن أن يتولد عنها أثر قانوني مهما طالت مدة بقائها ومن ثم لا تتحصن بفوات ميعاد الطعن القضائي "الستون يوماً".

وقد أكد على ذلك القرار رقم ٢١١ في القضية رقم ١٠٤ لعام ١٩٧٣ الصادر عن محكمة القضاء الإداري في سورية حيث جاء فيه: [١٣٧]

"إن القرارات المعدومة يصبح الطعن فيها غير مقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء".

ومن أمثلة القرارات الإدارية المنعدمة التي يجوز سحبها في أي وقت:

a) القرارات الصادرة من موظف لا يملك سلطة إصدارها.

---

[١٣٦] د. محي الدين القبيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص١١١.

[١٣٧] قرار محكمة قضاء إداري رقم ٢١١ في القضية رقم ١٠٤، مجموعة عام ١٩٧٣، ص١٠٤.

وقد أشار لذلك القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء فيه:

"إذا كان القرار الإداري قد صدر من غير مختص فإنه يتعين التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وبين عيب عدم الاختصاص الجسيم، العيب الأول يصم القرار بالبطلان ومن ثم فإنه يتحصن بمرور ستين يوماً على صدوره أما العيب الثاني فيصم القرار بالانعدام مما يسوغ معه سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها، فصدور قرار من مدير أحد المصانع بترقية أحد العاملين بالمصنع دون عرض الأمر على المؤسسة التي يتبعها المصنع ودون عرضه على لجنة شؤون العاملين بها يعتبر قراراً منعدماً يجوز سحبه في أي وقت.[١٣٨]

كما صدر عن محكمة القضاء الإداري في سورية، بخصوص ذلك ما مضمونه:

"مجرد مخالفة القرار التأديبي لأحكام المادة ٢٥ من قانون الموظفين الأساسي لا تكفي لاعتباره معدوماً انعدام القرار لا يكون إلا عندما يشوبه عيب جد جسيم كعيب الصدور من مغتصب للسلطة".

ومن الأسباب الأخرى التي تجعل القرار الإداري معدوماً أيضاً:

b) تصدي سلطة إدارية للفصل في قضية هي من اختصاص المحاكم.
c) أو تعدي أحد الوزراء على اختصاص وزير آخر وإصداره قراراً من اختصاص غيره.

---

[١٣٨] د. شريف يوسف خاطر: "القرار الإداري دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ص١٥١.

d) إذا صدر القرار من موظف انقطعت صلته بالإدارة لسبب من الأسباب.
e) إذا صدر عن موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية وهذه الحالات غالباً ما يدرجها الفقهاء تحت تسمية اغتصاب السلطة.
f) أو بسبب عيب جسيم ظاهر في القرار كأن تقيد إشارة دعوى أو حجز على عقار دون وجود دعوى في الأصل كإنشاء حق ارتفاق على عقار معفى قانوناً من أي ارتفاق.
g) إذا صدر اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية وفي هذا الخصوص ورد قرار لمجلس الدولة في سورية في الطعن رقم / ٢٩ / أساس ٢٢١ لعام وخلاصته:

"إن الأمر الإداري الصادر بإعادة توزيع الحقوق على مياه أحد الينابيع خلافاً لمضمون حكم قضائي قطعي يعتبر مشوباً بعيب تجاوز السلطة ينحدر به إلى درجة الانعدام".

الفرع الثاني: حالة حصول أحد الأفراد على القرار الإداري نتيجة غش أو تدليس:

الغش أو التدليس عيب من عيوب الرضا، فإذا ما كان القرار قد صدر نتيجة غش أو خداع من ذي المصلحة فإنه يكون باطلاً، لذلك فقد حجب القضاء الحماية عن المستفيد من القرار المعيب إذا استعمل طرقاً تدليسية أو احتيالية بإيهام الإدارة بإصدار القرار لمصلحته فحينئذ يكون غير جدير بالحماية، وقد أباح لجهة الإدارة الحق في سحب قرارها دون التقيد بميعاد معين، وذلك تطبيقا، للقاعدة البريتوريه في فقه القانون من ان الغش يفسد كل شيء.

فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن العمل السلبي الصادر من المستفيد والذي يؤثر في صدور القرار على غير أساس يأخذ حكم التدليس ويجيز للإدارة سحب القرار دون التقيد بميعاد.

كما قضت محكمة القضاء الإداري في سورية في العام ١٩٧٤: [١٣٩]

(قرار رقم ٩٨) أن الحصول على جنسية الجمهورية العربية السورية بطريق التدليس (الخداع) أو بناءً على وثائق تبين تزويرها والتدليس بها تعطي الإدارة حق تجريده من الجنسية ويكون تصرفها قائما على أساس قانوني.

وعليه فإن قرار سحب الجنسية من أحد الأفراد والذي حصل عليها نتيجة لغش أو خداع قام به وذلك على رغم مرور المهلة الواجب الاسترداد خلالها،[١٤٠] هو قرار قانوني صحيح.

الفرع الثالث: القرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة:

استقر القضاء الإداري في كل من سورية وفرنسا ومصر على أن القرارات الإدارية الفردية المعيبة يجوز سحبها خلال ميعاد الطعن القضائي بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل.

وهذه القاعدة تنطبق على القرارات الإدارية المعيبة بمخالفة القانون –وتطبق من باب أولى– بالنسبة للقرارات الفردية السليمة.

وقد استقرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وأضحت من المبادئ التقليدية

---

[١٣٩] قرار محكمة قضاء إداري رقم ٩٨، لعام ١٩٧٤ .

[١٤٠] الدكتور محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى ،منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص١١٢.

الراسخة، ولكن قضاءنا الإداري قد فرق بين نوعين من القرارات الإدارية الفردية المعيبة وهما القرارات المبنية على سلطة تقديرية والقرارات المبنية على سلطة مقيدة.

فقد أجاز مجلس الدولة السوري والمصري سحب القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطة تقديرية خلال مدة الطعن القضائي، بحيث إذا انقضت هذه المدة تحصن القرار ضد الإلغاء أو السحب.

أما بالنسبة للقرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة فأجاز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد.

وتأسيساً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في ٧ تنوز ١٩٧٠ بأن:

"قرار منح شهادة الثانوية العامة قرار إداري صادر بناءً على سلطة مقيدة جواز تصويبه أو سحبه في أي وقت دون تقيد بميعاد السحب متى ثبت مخالفته لحكم القانون".[١٤١]

وتبرير ذلك، أن القرار الإداري المبني على سلطة مقيدة لا ينشئ بذاته مركزاً قانونياً، ولا يعدل من مركز قانوني قائم، لأن المركز القانوني نشأ وتكامل وتحدد مداه بموجب قاعدة قانونية أعلى بحيث لم تعد ثمة إرادة من شأنها إحداث هذا التغيير، وهي لا تملك إلا التأكيد أو الإقرار بهذا المركز القانوني، وبالتالي فإن هذا القرار هو قرار كاشف لا يتحصن بانقضاء ميعاد تحصين القرارات الإدارية.

---

[١٤١] د. شريف خاطر، المرجع سابق ذكره، ص١٦١.

كذلك الأمر في سورية فقد صدر عن المحاكم الإدارية فيها عدة اجتهادات تؤيد ذلك نذكر منها القرار رقم ٢/٣٧٣ في الطعن رقم ٧٣٥ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٩٧، ومضمونه:

"استقر الاجتهاد على أن القرارات الفردية التي تصدر بالاستناد إلى سلطة مقيدة، لا تكسب حقاً ولا تولد مركزاً قانونياً إلا إذا كانت منطبقة على أحكام القانون النافذ".[١٤٢]

كما أقرت الجمعية العمومية ما يؤيد ذلك في الرأي رقم ٥٨ لعام ١٩٧١، وقد جاء فيه:

"إن استعمال الإدارة وسيلة سحب قراراتها المعيبة، يقتصر على الحالات التي تكون القرارات الإدارية المراد سحبها قد صدرت بناءً على سلطة الإدارة المقيدة، غير أنه إذا ما كانت ثمة مراكز قانونية أو امتيازات قد نشأت بناء على سلطة تقديرية من الإدارة لبعض الأفراد فإنه لا يجوز عندئذ المساس بهذه الامتيازات أو النيل منها".[١٤٣]

وأخيراً نذكر القرار رقم ٢٢٨ الصادر عن محكمة القضاء الإداري السوري في القضية رقم ٤٧١ لسنة ١٩٧١ حيث جاء فيه:

"إن القرارات الفردية التي تصدرها الإدارات العامة بالاستناد لسلطتها المقيدة لا تكسب حقاً ولا تولد مركزاً قانونياً إلا إذا كانت منطبقة على النصوص القانونية النافذة، فإذا خالفتها امتنع عليها أن تولد للأفراد مركزاً قانونياً، ولو

---

[١٤٢] قرار محكمة إدارية عليا رقم ٢/٣٧٣ في الطعن رقم ٧٣٥ مجموعة عام ١٩٩٧.

[١٤٣] الرأي ١٩٧١/٥١، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع عام ١٩٧١، ص١٥٤.

انقضت المدة القانونية ويبقى للإدارة في أي وقت سحب القرار وإعادته إلى محوره القانوني.

إن القرارات الإدارية التي ترتب حقاً مالياً إنما تصدر بالاستناد لسلطة الإدارة المقيدة لا التقديرية."[١٤٤]

نستخلص مما سبق: أنه يجوز سحب القرار الصادر عن سلطة مقيدة ولو بعد انقضاء ستين يوماً، ويقصد به القرار الذي يصدر تنفيذاً لنص قانوني دون أن يكون للإدارة حرية التقدير فيعد قرارا تنفيذياً وفي حال مخالفته لمبدأ المشروعية تكون الإدارة قد ارتكبت فعلاً مادياً وليس قانونياً ولهذا يمكن للإدارة أن تسحبه حتى بعد انقضاء الميعاد القضائي للطعن.

الفرع الرابع: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات:

غالباً ما نجد أن صرف المرتبات وملحقاتها إنما يستند إلى قرار ضمني تحتويه قوائم المرتبات والمعاشات التي تخول الدفع للموظفين.

والقاعدة أنه إذا أخطأت الإدارة وأمرت بأن يصرف إلى أحد الموظفين أكثر مما يستحق أن يستقر الأمر الإداري الصادر بذلك بعد مرور مدد التقاضي العادية وفقاً للقواعد العامة في سحب القرارات الإدارية.

وعلى هذه القاعدة كان ومازال القضاء الإداري مستقرا في سورية، فقد جاء في الرأي رقم ٢٧ ج.ع الصادر عن القسم الاستشاري لمجلس الدولة السوري ما يلي:

---

[١٤٤] قرار محكمة قضاء إداري رقم ٢٢٨ في القضية رقم ٤٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية عليها، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧١، ص٦٠.

"أولاً: لا يمكن أن يضار موظف براتبه ولو انقطع عن وظيفته إذا ما تم انقطاعه بخطأ محض من جهة الإدارة.

ثانياً: أن سلطة الجهة الإدارية في إنهاء خدمة العاملين لديها لبلوغهم السن القصوى للخدمة في الدولة هي سلطة مقيدة بالقانون، ويقتصر دور الإدارة في هذه الحالة على التأكد من بلوغ هؤلاء السن القانونية فإذا ما اعتمدت تاريخا غير صحيح سابقاً للتاريخ الصحيح لتولد موظف، وأصدرت صكاً بإنهاء خدمته توجب عليها سحب قرارها ودفع كامل رواتب هذا الموظف عن المدة التي انقطع فيها عن ممارسة الخدمة".[١٤٥]

وأيضا جاء قي قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٦٣ لعام ٢٠١٣ في القضية ٨٦ لعام ٢٠١٣ مايلي :

"استقر الاجتهاد في مجلس الدولة على عدم جواز استرداد الفروقات المترتبة في ذمة العامل نتيجة خطأ الإدارة –حق مكتسب– مناط ذلك".

ولكن مجلس الدولة الفرنسي جرى على عكس ذلك، وقرر أن الشروط الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطرق الإداري لا تنطبق على استرداد الإدارة للأجور أو المرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين على خلاف القانون، وأن للإدارة استرداد هذه المبالغ خلال خمس سنوات.

[١٤٥] الرأي رقم ٢٧ ج.ع ، خلاصة آراء القسم الاستشاري في مجلس الدولة، مطبعة الاستقلال، دمشق، عام ١٩٧٤، ص١٦٢.

وما يزال مجلس الدولة الفرنسي يجري على هذا الاستثناء في قضائه الحديث، كما أن هذا الاستثناء مقرر في قضاء مجلس الدولة المصري أيضاً.[١٤٦]

[١٤٦] د. شريف يوسف خاطر، "القرار الإداري، دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص١٥٦.

الرأي الشخصي:

هذه هي الصيغة التقليدية لنظرية سحب القرارات الإدارية التي هي من منشأ قضائي اجتهادي، رسمت خطوطها الأولى بقرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٢٢/١١/٣ في قضية السيدة كاشه بناءً على تقرير مفوض الدولة ريفه.

والتي هي مطبوعة بطابع التوفيق بين اعتبارين متناقضين أولهما احترام مبدأ المشروعية وثانيهما احترام مبدأ ثبات واستقرار العلاقات الحقوقية.

فالاعتبار الأول يستلزم من الإدارة سحب القرارات الصادرة عنها بالمخالفة لمبدأ المشروعية، أما الثاني فيقتضي أن يكون خيار السحب خاضعاً لمدة معينة. والحل التقليدي الفاصل بين الاعتبارين يكمن في الربط بين مهل السحب ومهل الطعن بالإلغاء. على النحو الذي ورد ذكره حين عرض النظرية التقليدية للسحب، إلا أن هذه النظرية لا يمكن إعمالها إلا حيث يراد سحب القرار الإداري بالنسبة للمستفيد أو المتضرر المباشرين من هذا القرار أو بالأحرى حيث يكون القرار الإداري خاضعاً لأصول التبليغ بالذات إلى واحد من هذين، أو حيث يكون منطلق ميعاد الطعن بالقرار الإداري هو تاريخ العلم الشخصي اليقيني لهما به.

أما حيث يكون القرار –ولو كان فردياً– خاضعاً للنشر أو محظوراً نشره كالقرارات الصادرة عن وزارة الدفاع أو في الحالة التي تكون الإدارة قد سهت عن نشره ولا يقع النشر ضمن الشروط الواجب توفرها لنفاذه، فإن مثل هذا القرار لا يصح أن يعتبر نهائياً، لتخلف النشر الذي يصلح منطلقاً لميعاد الطعن بالإلغاء بالنسبة للغير.

وعليه لا بد من معرفة الشروط التي يجوز للإدارة فيها سحب قراراتها؟

ومعرفة هل تنطبق المهلة المحددة التي يسوغ للإدارة سحب القرار فيها على المهلة التي يجوز للغير أن يطعن فيها بهذا القرار؟

وهل يجوز للإدارة أن تلجأ إلى السحب أو أنه لا يجوز لها ذلك إلا إذا لجأ الغير إلى الطعن بالقرار أمام القضاء الإداري ؟

أجاب مجلس الدولة الفرنسي على هذا التساؤل قائلاً:

في حالة انتفاء نشر القرار الإداري، أو في حالة كون القرار يحتمل أن يستفيد منه الغير أو يتضرر منه تستطيع الإدارة حتى ولو لم يكن هناك أي طعن من الغير أن تسحب، بسبب عدم المشروعية، أي قرار لم يحز بعد الصفة النهائية ولو أبلغ إلى ذي العلاقة المستفيد من هذا القرار جزئياً أو كلياً أو المتضرر منه.

وإزاء هذا الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي، انقسم الفقهاء فقال فريق منهم أن القضاء الفرنسي استبعد الارتباط بين ميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء وبين مهلة سحب القرارات الإدارية بإطلاقه ميعاد السحب، واستبعاد هذا الارتباط تدبير اعتباطي مناقض لأسس نظرية السحب التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي في قضية كاشه السابقة الذكر.

فالقاضي لا يستطيع من ذاته أن يسن مهلة جزافية للسحب، وعلى فرض أن هذه المهلة يمكن تحديدها فلن تزيل الصعوبات، إن بانقضاء هذه المهلة – حسب القاعدة التقليدية– أو بتقديم طعن بالقرار تلزم الإدارة حسب نصوص القانون الفرنسي لانتظار حكم بإلغاء القرار الأول، فإطلاق القضاء حق السحب مخالف لنص صريح في القانون. فضلاً عن أنه يجعل المستفيد من

القرار المنوي سحبه مهدداً بإلغائه، وغير مطمئن على مركزه القانوني طول مدة التقادم المدني.

وقال فريق آخر من الفقهاء أن النتائج الناجمة عن الإطلاق الذي جاء به حكم مجلس الدولة ليست أكثر سوءاً من تلك التي ينتجها التزام القاعدة التقليدية إذ متى انقضى ميعاد الطعن وأضحى السحب مستحيلاً تجمدت أوضاع مخالفة للقانون حتى بالنسبة للغير، إلا إذا طعن الغير بهذا القرار بعد عدة سنوات، حسب السلوك القضائي الفرنسي السابق.

وإذا صح قول معارضي الاتجاه الأخير بأن إطلاق حق الإدارة بسحب قرارها لا يمر بدون خطر فإن شرط الحفاظ على ميعاد الطعن بغية سحب القرار الإداري –وهو ما تطلبته النظرية التقليدية– ليس في موضوع السحب الشرط الوحيد لإمكان السحب، وليس هو أيضاً أهم الشروط:

فالقرار المسحوب يجب أن يكون فاقداً لمشروعيته. وهذا الاعتبار يكفي ليحد بشكل فعال أخطار إساءة الاستعمال.

ومن جهة أخرى، أن سحباً فاقداً لمشروعيته يعرض الإدارة لدفع تعويض، وخطر الوقوع في هذا المحذور يكفي كابحاً لجماح الإدارة.

وأخيراً فإن المستفيد من القرار المنوي سحبه ليس مجرداً من أية إمكانية لتأمين مركزه القانوني، أن له حقاً لا يعفيه أن يطلب من الإدارة نشر القرار.

يضاف على ذلك أن هناك نصوصاً تكثر يوماً بعد يوم تلزم الإدارات العامة

بهذه الشكليات ومنها النشر.[١٤٧]

وقد رأى الدكتور الخاني في مقالته سحب القرارات الإدارية أنه من الفرضيات العديدة التي يحملها في طياته حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية مدينة باينو (سحب قرار إداري بالنسبة للغير) يمكن القول أن الحكم يسترجع مبدأ حق الإدارة في السحب في زمن غير محدود، ولكن هذا لا يمر بدون خطر. فإذا كانت الإدارة سيئة النية، استطاعت في وقت واحد منح رخصة واحتفظت عن طريق عدم النشر بحق سحبه في أي وقت بحجة ضرورة الحفاظ على مبدأ المشروعية.

ومن جهة ثانية فإن الفكرة التي بنى عليها هذا الحكم لم تفرق بين المركز القانوني الفردي الذي وجدت فكرة المواءمة بين المصلحة الخاصة ومصلحة المرفق العام لتوطيده وذاك المركز القانوني الذي يحتمل اكتسابه بموجب قرار تنظيمي. وهي فكرة سائدة لدى القضاء الإداري بل هي من جملة المبادئ التي قام عليها هذا القضاء.

أما مجلس الدولة السوري فقد حاول تفادي المحاذير التي دل عليها نقد الاتجاه الذي سار عليه القضاء الفرنسي لذلك وضع مبدأ عاماً يحكم هذا الموضوع في حكم صدر خاتمة لعدة أحكام في موضوعات متماثلة في بحر عام ١٩٦٨.

وخلاصة الوقائع أن وزير المالية أصدر قراراً أعطى بموجبه مستخدمي الدوائر العقارية تعويضاً عن مقابلة أرقام العقارات في السجل العقاري على

---

[١٤٧] د. عبد الله الخاني: "منشور في مجلة المحامون"، عام ١٩٦٦ العددان الثاني والثالث، ص٥٠.

أرقامها في السجلات المالية وبدأ المستخدمون العمل على أساس معدل التعويض المحدد في ذلك القرار وقد أتم قسم من المستخدمين مهمته ولما يقبض تعويضه بينما ما زال البعض الآخر يقوم بإنجاز مهمته حين صدر قرار آخر من وزير المالية يخفض معدل التعويض، وقد رفضت الإدارة أداء التعويض إلا على الأساس الثاني. ولما كان المستخدمون يرون أن غبناً قد لحقهم من هذا التصرف ويصرون على أن حقهم هو في تقاضي التعويض على الأساس الأول فقد رفعوا الدعوى أمام القضاء الإداري بهذا الموضوع وكان نتيجة الحكم:

أقر مجلس الدولة اختصاصه بالنظر في هذه القضية لأن هؤلاء وأن كانت تسميتهم بالمستخدمين إلا أن وضعهم يعتبر كموظفين بكل ما تعطى هذه الكلمة من معنى ويعتبر قرار وزير المالية الثاني فردياً وتنظيمياً في آن واحد لأنه ولئن سمى بعض هؤلاء بأسمائهم إلا أن المحاسبين اعتبروه قاعدة لا يسوغ لهم صرف التعويض لباقي المستخدمين من الغير إلا على أساسها، لهذا تتوفر المصلحة للجميع من الفئتين في الطعن بالقرار الجديد والنعي على الإدارة بسبب سحبها القرار الأول لأن:

القرار الأول فاقد لشروط المشروعية، –حسبما تقول الإدارة– لأنه مخالف لأحكام المرسوم ١٦٧ (تحديد التعويض بالنسبة للعاملين في الدولة) لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بإبطال حكم محكمة الدرجة الأولى، ورفضت دعوى المدعيين مستندة إلى سببين السبب الأول أن كلاً من القرارين الصادرين بمنح التعويض والمحددين لمعدله صدر بعد انتهاء المدعيين من مهمتهما والثاني أن القرار الأول إنما قرر قاعدة عامة لتستهدي الإدارة بها عند حساب تعويضات الموظفين المكلفين بمهمة مقابلة السجلات المالية

على السجلات العقارية، ولكن هذه القاعدة التنظيمية لم تطبق بصورة فردية على أصحاب الاستحقاق مما ينفي صحة احتجاج المطعون ضدهم بالمركز القانوني الذي يدعي بأنه اكتسبه في ظل القرار المذكور لأن الحق لا يكتسب في ظل قاعدة تنظيمية عامة إلا بتطبيقها تطبيقاً فردياً وعندها يتولد لصاحب الشأن مركز قانوني خاص، ويغدو عندها هذا المركز هو الذي لا يجوز المساس به إلا بقانون وهذا أمر لم يتوفر في هذه القضية.

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة تسحب القرار المعدوم في أي وقت تشاء لأنه في الأصل لا يرتب حقاً ولا يتحصن مهما طال الزمن، طالما أن الإدارة بإصدارها هكذا قرار تكون قد خرجت عن نطاق الوظيفة الإدارية وبالتالي يكون عملها غير جدير بالحماية التي يقررها القانون.

المبحث الرابع: القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها:

رجعية القرار الإداري في هذه الصورة ليس تنفيذاً للقانون ولا واجبة لوضع حكم موضع التنفيذ. ولكن الرجعية تتعلق بالظروف التي تحيط بالقرار الإداري ذاته.[١٤٨] فإما أن تكون بسبب طبيعة الاختصاص، أو يقتضيها سير المرفق العام... أو رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة أو الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة.

المطلب الأول: الرجعية في حالة القرارات التفسيرية:

يقصد بالقرارات المفسرة تلك القرارات التي تصدرها الإدارة لإزالة الغموض عن نص سابق حسماً للخلاف الذي دار حول تفسيره بين رجال القضاء أو بين الأفراد.

فالقرار الإداري المفسر لا يحدث بذاته أثراً قانونياً سواءً بالتعديل أو بالإلغاء أو الإنشاء، ومهمته تقتصر على تفسير وإزالة الغموض الذي يحوم حوله ومن ثم توحيد مفهوم النص بالنسبة لكافة المعنيين به وبذلك يصف بعض الفقهاء الرجعية التي لهذه القرارات بأنها رجعية ظاهرية وليست حقيقية.

وقد جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا في سورية رقم ٣٨٨ في الطعن ٩٧٤ لعام ١٩٩١، ما يلي:[١٤٩]

"استقر الاجتهاد على أن يشترط لقبول تفسير حكم ما: أن يكون الحكم غامضاً غموضاً حقيقياً، وأن يكون الغموض منطوقه، وأن لا يتخذ طلب

---

[١٤٨] د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٥٧.

[١٤٩] قرار محكمة إدارية عليا، رقم ٣٨٨ في الطعن رقم ٩٧٤ مجموعة عام ١٩٩١، ص ١٧.

التفسير وسيلة لإدخال تعديل على الحكم و المساس بقوة القضية المقضية".

كما أشار حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، إلى:[١٥٠]

"إن القرارات التفسيرية تطبق بأثر رجعي –متى يعتبر كذلك– إذا كان هناك غموض يدعو إليه".

ولما كان الهدف من إصدار القرار المفسِّر هو إزالة الغموض والإبهام عن معنى قرار سابق، فإنه بهذا المعنى يرجع بآثاره إلى تاريخ القرار الأول، باعتبار أن المعنى الذي أبرزه القرار المفسر هو المعنى الحقيقي الذي أرادته الإدارة من أول الأمر.

وعن طبيعة القرار التفسيري ودوره الكاشف فقط غير المنشئ لأية أثار جديدة، تقول المحكمة الدستورية العليا في مصر:

"إن سلطة تفسير النصوص القانونية تفسيراً تشريعياً، سواء تولتها السلطة التشريعية أم الجهة التي عهد إليها هذا الاختصاص، لا يجوز أن يكون موطئاً إلى تعديل هذه النصوص ذاتها بما يخرجها عن معناها، أو يجاوز الأغراض المقصودة منها، وبوجه خاص لا تتناول هذه السلطة تعديل مراكز قانونية توافرت مقوماتها وفقاً للقانون –محدد على ضوء الإرادة الحقيقية للمشرع– واكتمل تكوينها بالتالي قبل صدور قرار التفسير، إذ يعتبر ذلك عدواناً على الحقوق التي ولدتها هذه المراكز، وتجريدا لأصحابها منها بعد

---

[١٥٠] د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٦٥٣.

ثبوتها".[١٥١]

والجدير بالإشارة أنه إذا اتخذ القرار المفسِّر ستاراً لإضافة أحكام مبتدأة إلى القرار الأول فتبنى معنى لم يمكن وفقاً لمعيار الرجل المعتاد –في ظل الظروف التي أحاطت بصدور القرار– التنبؤ به باعتباره قصد الإدارة عند إصدارها القرار الأصلي، فإنه يغدو قراراً جديداً، يطبق بأثر فوري من تاريخ صدوره، ويغدو منبت الصلة بالقرار الأول من حيث مشروعيته، ووسائل الطعن فيه.

والتفسير قد يكون ملزم أو غير ملزم. فإذا حدد المشرع جهة معينة لتفسير نص معين أو حدد مصدر القرار الجهة التي تفسره في حالة غموضه. فإن التفسير يكون ملزماً، أما إذا لم يحدد النص أو القرار الجهة المختصة بالتفسير، فإن التفسير في هذه الحالة يكون غير ملزم.[١٥٢]

المطلب الثاني: الرجعية في حالة القرارات المؤكدة:

يقصد بالقرارات المؤكدة، تلك الأعمال الصادرة من الإدارة والتي تؤكد فيها مضمون قرار سابق.

فأهم ما يميز القرار المؤكد وحدة مضمونه وموضوعه مع مضمون وموضوع قرار سابق عليه، ولذلك فإن هذه القرارات لم تأت بجديد بالنسبة للمراكز القانونية للأفراد المخاطبين بها، فالأثر القانوني قد نجم عن القرار الأول دون الثاني المؤكد له، وبالتالي فإن القرار الأول فقط هو الذي يجوز الطعن عليه

---

[١٥١] د. رأفت فودة، "عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص٤٢٩

[١٥٢] د. شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص ١١١.

بالإلغاء كما أن مدة الطعن تسري من تاريخ علم الفرد بهذا القرار.[١٥٣] وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري السوري في الحكم رقم ١٠٢، في القضية رقم ٧٧، لعام ١٩٦٥:[١٥٤]

"اذا كان القرار المطعون فيه ليس إلا تأكيداً لقرار إداري سابق علم به المدعي علم اليقين، فإن ميعاد الستين يوماً يسري من تاريخ علمه بالقرار الأصلي".

استناداً إلى ما سبق نجد أن القرار المؤكد لا يختلف عن القرار المفسِّر من حيث أنه لا يرتب بذاته أثراً قانونياً بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء مركز قانوني سابق أو تعديله، فهو لا يتعدى كونه ترديداً لأحكام قد وردت في نص سابق تصدرها الإدارة لمجرد إظهار نيتها في التمسك بالقرار الأول أو لتنبيه الأفراد إلى واجباتهم التي نص عليها القرار الأول، ومن ثم فهي ليست قرارات إدارية بالمعنى الصحيح والرجعية هنا رجعية ظاهرية وليست حقيقية...

فالقرارات المؤكدة تأخذ –من حيث قبول دعوى الإلغاء– نفس الحكم الساري على الإجراءات التنفيذية والأعمال المادية وإن اختلفت في طبيعتها.

ولكي يسري هذا الحكم عليها ،وجب في هذه القرارات ألا تخرج سلباً أو ايجاباً عن القرارات السابقة عليها والتي جاءت توكيداً لها، فبقدر الاختلاف بين مضمون القرارين الأول والثاني تتحدد مسألة جواز أو عدم جواز الطعن

---

[١٥٣] د. رأفت فودة، مرجع سابق ، ص ٤٢٩.

[١٥٤] حكم محكمة قضاء إداري، رقكم ١٠٢، في القضية رقم ٧٧، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة المكتب الفني، عام ١٩٦٥، ص٤٢١.

عليها بالإلغاء.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، قبوله الطعن بالإلغاء في قرار تعيين موظف بصفة دائمة، في حين أنه قد عين بقرار سابق بصفة مؤقتة، وكذلك قبول الطعن بالإلغاء ضد قرار مد العمل بقرار سابق.[١٥٥]

وإذا كان القرار المؤكد قد خالف بشكل جزئي القرار الأصلي، فإن الطعن بالإلغاء يقتصر فقط على الجزء المخالف للقرار السابق.

ولكن مجرد الاختلاف في إجراءات صدور القرار أو في تاريخ نفاذه لا يجعل من القرار الثاني مخالفا للقرار الأول ولا يقبل الطعن عليه بالإلغاء.

ولكن متى يمكن الطعن بالإلغاء في القرار الثاني المؤكد كاملاً؟

١- إذا كانت مظاهر الاختلاف بين القرارين تتفوق بكثير على مظاهر الاتفاق، مما يجعل النظام القانوني في القرار الأصلي مختلفاً عن ذلك الموجود في القرار المؤكد.
٢- إذا كان الجزء الجديد في القرار المؤكد لا يقبل التجزئة عن سائر الأجزاء الأخرى المطابقة للقرار السابق.
٣- إذا جاء القرار المؤكد بنفس المضمون إلا أنه اعتمد في أسبابه على لائحة أو قانون غير الذي اعتمد عليه في القرار السابق، فمجرد التطابق في المضمون دون الأسباب لا يجعل من القرار الجديد مؤكداً لما سبقه ،مما يجعل من القرار الأول محلاً للطعن بالإلغاء.

وفي هذا الخصوص نذكر فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى

---

[١٥٥] د. رأفت فودة، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

والتشريع في دمشق في الرأي رقم ٥٦ ج.ع لعام ١٩٧٤:[١٥٦]

"إن قرار وزير الصناعة اللاحق لقراره ذي الرقم ٦٤٢ لسنة ١٩٦٩ المتضمن التأكيد على أن دمج معملي كاميليا للبسكويت والألبان المبسترة في شركة واحدة الذي تم بموجب القرار الأصلي كان مقتصراً على الشؤون الإدارية في المعملين دون المالية منها، ليس فيه أي تجاوز على مبدأ عدم رجعية النصوص مادام يوضح حقيقة واقعة من جهة ولا يعفي مجلس إدارة الشركة الموحدة من التبعات التي تقع على عاتقهم خلال فترة قيام الدمج من جهة ثانية".

وما قيل عن القرار المفسِّر، يقال ايضاً بشأن القرار المؤكد فإذا تجاوز حدود التوكيد بأن نتج عنه أثر قانوني معين، يعدل أو يلغي أو ينشئ نظام قانوني، فإن الرجعية تغدو هنا غير مشروعة ومن ثم يحق للأفراد المطالبة بإلغاء القرار الذي تجاوز حدود التوكيد، وترجع الحكمة من وراء عدم قبول دعوى الإلغاء ضد القرار المؤكد ،في الحفاظ على المراكز التي تحققت من جراء القرار الأولى، وذلك بعد فوات مواعيد الطعن في هذا القرار، إذ لو سمحنا بإعادة رفع دعوى إلغاء ضد القرار المؤكد، لكان معنى ذلك، تمديد فترة الطعن بالإلغاء في القرار المؤكد ودون الاستناد لنص قانوني.[١٥٧]

---

[١٥٦] الرأي رقم ١٣٢ ج.ع الصادر عن الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في سورية في عام ١٩٧٤، خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة ،مطبعة الاستقلال، دمشق،١٩٧٤، ص١٧١.

[١٥٧] د. رأفت فودة، "المرجع السابق ذكره"، ص٤٢٩-٤٣٠.

المطلب الثالث: الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص:[١٥٨]

غالباً ما يخول المشرع الهيئات الإدارية سلطة إصدار قرارات إدارية، لتسري خلال فترة معينة، فإذا لم يلزم المشرع تلك السلطة بضرورة إصدار قراراتها قبل بداية الفترة المحددة، فإن صدورها في تاريخ لاحق، خلال تلك الفترة، لا يجعلها باطلة، وتسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً.

مثال ذلك: حق المحافظ في أن يحدد بقرار منه مقدار التعويضات التي تلزم المجالس البلدية بمنحها للمدرسين الذين تقدم لهم المسكن خلال العام الدراسي. فهذا القرار يحكم العام الدراسي كله أيا كان تاريخ صدوره خلال العام .

المطلب الرابع: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة:

من المسلم به أن المرافق العامة عبارة عن مشروعات عامة تقدم خدمات هامة للجمهور، ولما كانت هذه الخدمات من الأهمية بحيث تمس حياة الأفراد، فإن المرافق العامة تخضع لقاعدة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ومن أجل هذا يستبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، ومن هذا القبيل رجعية قرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل.

---

[١٥٨] د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

أما عن النتائج غير المقبولة لمبدأ عدم الرجعية والتي تحول دون التسليم به، فقد ضرب الدكتور سليمان الطماوي مثلاً واضحاً لها بالحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥٢ في قضية epoux lessueur وتتلخص وقائعه في أن فندقاً مدرجاً في قائمة الفنادق السياحية، ظل يتمتع بحرية تحديد الأسعار حتى ٣٠ كانون الأول ١٩٤٨. وفي هذا التاريخ، أدرج في قائمة الفنادق المسعرة ولكن قرار التسعيرة، لم يصدر إلا في ١٨ آذار سنة ١٩٤٩ نظراً لطول الإجراءات التي مر بها، فكان من المتعين أن يرجع أثره إلى ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٤٨ وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها لغرابتها، وهي تمتع النزلاء في هذا الفندق بالإقامة المجانية في الفترة ما بين ٣٠ كامنون الأول ١٩٤٨ و١٨ آذار ١٩٤٩ " .[١٥٩]

المطلب الخامس: القرار المصحح للأخطاء المادية:

إن القرار الإداري تعبير عن إرادة جهة الإدارة وهذا التعبير قد يصدر صحيحاً معبراً عن إرادة الإدارة الحقيقية ولكن يعيبه الخطأ عند نقله إلى علم الموجه إليه القرار عن طريق النشر أو الإعلان، فتضطر الجهة المنوط اليها النشر أو الإعلان إلى إعادته مصححاً.

فهل يكون لهذا التصحيح أثر رجعي من تاريخ النشر أو الإعلان الأول للقرار أم أنه يسري من تاريخ التصحيح ؟

على الرغم من الأهمية التي يحظى بها كل من الإعلان والنشر باعتبارهما أبرز الوسائل الشائعة للعلم بالقرار الإداري فتاريخ النشر أو الإعلان هو التاريخ الذي يمكن ابتداءً منه الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد،

[١٥٩] د. سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، ص٥٩٠.

فهما لا يشكلان عنصراً من عناصر القرار الإداري ومن ثم فوقوع خطأ مادي في أي منهما لا يترتب عليه أي أثر على صحة القرار الإداري.

ولكن الإدارة مع ذلك تكون حريصة على تصحيح ما وقع من أخطاء مادية في القرار الإداري عند نشره أو إعلانه ليس من أجل مصلحة المخاطب به وإنما من أجل مصلحة الإدارة مصدرة القرار نفسها التي قد تكون خصماً لمن خاطبه القرار حالة الطعن عليه بالإلغاء، وذلك حتى لا ينفتح ميعاد الطعن لأجل غير محدد طالما أن الغاية من النشر أو الإعلان لم تتحقق وهي وصول العلم بمضمون القرار علما صحيحاً لا افتراضياً.

والخطأ المادي الذي قد يقع في القرار الإداري عند نشره أو إعلانه، إما أن يكون خطأ بسيطاً يمكن تداركه بأن يكون مقصوراً على ناحية شكلية لا تمس بالقرار.

وإما أن يكون خطأ جسيماً يغير من مفهوم القرار المطلوب نشره أو إعلانه، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون علم الأفراد بالقرار الصادر في شأنهم علماً غير سليم حيث أن مضمون القرار الذي علموا به يكون مختلفاً عن المضمون الحقيقي للقرار المراد نقل العلم به إليهم.

ويجمع الفقه والقضاء على أن الخطأ المادي البسيط الذي يكون من الوضوح بحيث يكون من السهل إدراكه عن طريق وسائل التفسير العادية أو يمكن للقاضي إدراكه من ظروف القضية، يجوز تصحيحه بأثر رجعي، وفي هذه الحالة يسري القرار من تاريخ نشره أو إعلانه، أما التصحيح فلا يرتب أثراً سوى إزالة ما كان يشوب القرار الأصلي من لبس، ويبقى من واجب القاضي أن يطبق القرار الأصلي ولكن بعد استبعاد الأخطاء المادية.

أما إذا كان الخطأ في النشر جسيماً ويغير من فحوى القرار فقد اختلف موقف محكمة النقض الفرنسية عن موقف مجلس الدولة الفرنسي في شأن إباحة التصحيح بأثر رجعي، فبينما لا تجيزه محكمة النقض، نجد أن مجلس الدولة الفرنسي يجيزه طالما كان التصحيح مطابقاً لأصل القرار المنشور.

وقد أيد الدكتور سليمان الطماوي موقف محكمة النقض الفرنسية فلا يقر التصحيح المادي المتضمن للأثر الرجعي، إلا في حالة الخطأ المادي الواضح أو النقص البين.

أما إذا كان الخطأ المادي يغير من معنى القرار المنشور فإنه لا يقر التعديل إلا من تاريخ النشر.

وأنا أؤيد ما ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية، من حيث أنها لا تقر التعديل إلا من تاريخ اللنشر ويعود ذلك لأسباب رئيسية هي:

-إن في ذلك هدر لمصلحة الأفراد، فالمنطق يقول أن لا يجوز الاحتجاج في مواجهة الأفراد بالمضمون الأصلي للقرار لأنهم على غير دراية بالمعنى الحقيقي له، وبالتالي فإن الغاية من النشر أو الإعلان لن تتحقق وهي وسيلة الأفراد الوحيدة للعلم بالمضمون الحقيقي للقرار .

-من شأن ذلك أن يفوت على أصحاب الحق فرصة الطعن بالقرار لاسيما وأنهم رتبوا أمورهم على الصيغة الأولى التي نشر بها القرار.

المبحث الخامس: القرارات الإدارية الرجعية الأصلح للأفراد:

من المعلوم ان قاعدة عدم رجعية النصوص الجنائية لا تطبق على إطلاقها، وإنما يرد عليها استثناء هام تبرره مصلحة الأفراد ألا وهو النصوص الأصلح للمتهم، فتكون هذه الأخيرة ذات أثر رجعي وتطبق على الوقائع التي حدثت قبل صدورها. ويستند هذا الاستثناء في القانون السوري الى نص المادة ٣ من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩:

"كل قانون يعدل شروط التجريم تعديلاً ينفع المدعى عليه يطبق على الأفعال المقترفة قبل نفاذه مالم يكن قد صدر بشأنها حكم مبرم".

والمادة الثامنة من ذات القانون تنص أيضا على أن:

"كل قانون جديد يلغي عقوبة أو يقضي بعقوبة أخرى يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه.... "

أما المادة التاسعة فقد نصت على مايلي:

"كل قانون جديد يقضي بعقوبات أشد لا يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه..."

على أنه إذا عدل القانون الجديد قواعد اجتماع الجرائم والتكرار، تؤخذ بعين الاعتبار، عند قمع فعل تم تحت سلطانه، الجرائم التي اقترفت والعقوبات التي قضى بها قبل نفاذه".

وتكمن الحكمة من هذا الاستثناء في أن العقوبة طالما أن المقصود منها هو منع الجريمة وحماية الجماعة، فإذا انتفت هذه المصلحة الاجتماعية فلا تعد هناك ضرورة في تجريم الفعل ووضع عقوبة، ويظهر ذلك من إلغاء المشرع

لعقوبة أو تخفيفه منها، فهذا اعتراف منه بانتفاء تلك المصلحة الاجتماعية، واستناداً لذلك وجب أن يستفيد الجاني الذي لم يحكم عليه بعد من النص الجديد القاضي بتخفيف العقوبة أو بإباحة الفعل الذي كان مجرماً سابقاً، لأن الهدف الأساسي من وضع القوانين يكمن في تأمين المصلحة العامة للأفراد وتنظيم حياتهم الاجتماعية لذلك كان لابد من رجعية القوانين الاصلح للمتهم.

والسؤال المطروح هنا: هل ما قيل في شان القوانين الأصلح للمتهم، يمكن قياسه على القرارات الأصلح للفرد من حيث جواز رجعيتها...

وهل تفقد الرجعية أساسها في حال تطبيقها على القرارات المقررة لمصلحة الأفراد؟

من المعلوم أن مبدأ عدم الرجعية يقوم أساساً على حماية حقوق الأفراد وعدم المساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة التي تكونت للأفراد في ظل وضع قانوني مشروع ...

إلا أن فتح باب الرجعية في هذه الحالة قد يتخذ ذريعة يمكن الرؤساء الإداريين في إفادة من يشاءون، لا بالنسبة للمستقبل فقط وإنما للماضي أيضاً مما قد ينتج عنه انتشار المحسوبيات على حساب النفع العام تحت ستار الرجعية الأصلح للفرد.

إن قاعدة عدم الرجعية لا تستند في تقريرها إلى مصلحة الأفراد وحماية الحقوق المكتسبة فحسب، بل تقوم على ممارسة الاختصاصات الإدارية وفقاً للأوضاع القانونية السليمة ومنها ممارسة الاختصاصات بالنسبة للمستقبل وبالتالي فان تضمين القرار الإداري أثراً رجعياً إنما ينطوي على مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.

وبناءً على هذه الاعتبارات جاء موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي تشدد في البداية في رفض أن يضمن القرار الإداري –سواء أكان لائحياً أم فردياً أثراً رجعياً– لمجرد أن في ذلك مصلحة للمخاطب به، وقد حكم تطبيقاً لذلك بعدم شرعية القرار الصادر بإرجاع أقدمية الموظف إلى تاريخ يسبق تاريخ تعيينه حتى ولو ثبت أن تعيينه قد تأخر لمدة استثنائية نتيجة خطأ الإدارة، كما رفض الطلبات التي تقدم بها بعض الموظفين بقصد الحصول على ترقيات بأثر رجعي.

وقد لاحظ بعض الفقهاء أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد عزف في وقت لاحق عن هذا التشدد في تحريم الرجعية ولو كانت في صالح ذي الشأن والمعني بالقرار ،وبخاصة فيما يتعلق بالقرارات التي تمنح الموظفين مزايا مادية وذلك سواء بالنسبة إلى القرارات التنظيمية أم بالنسبة للقرارات الفردية.[١٦٠]

وقد رأى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في تبرير ذلك الموقف المتراجع لمجلس الدولة الفرنسي في التخفيف من صرامة قاعدة عدم الرجعية في الحالة الماثلة، أن المجلس يعترف بالرجعية كلما كانت في صالح الموظف تحت ستار عدم وجود مصلحة تبرر طلب إلغاء القرار.

ونخلص مما تقدم، أن مجلس الدولة الفرنسي قد حاول أن يتخلص من غلواء قاعدة عدم الرجعية كلما كانت الرجعية في صالح الفرد المخاطب بالقرار، ولكنه قصر ذلك على عدم وجود مصلحة في طلب إلغاء هذا القرار الرجعي، ومن ثم فإن وجدت تلك المصلحة فلا مجال أمامه سوى الانتقال من مرحلة

---

[١٦٠] د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص ١١٧.

قبول الدعوى إلى بحث موضوع الدعوى والذي إن ثبت رجعية القرار به قضى ببطلانه حيث الأصل وهو قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية ولو كانت الرجعية في صالح من عينه القرار[١٦١].

[١٦١] د. سليمان محمد الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٧٦، ص٦١٢.

المبحث السادس: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة:

إن تصحيح القرار الإداري غير المشروع لا بد أن يكون بأثر رجعي من تاريخ صدوره، ولكن هل يحق للإدارة القيام بتصحيح قراراتها الإدارية المعيبة الصادرة عنها، لاسيما وأنها ستقوم بذلك بقرارات ذات أثر رجعي تسري من تاريخ صدور القرار المعيب، و وإن تحقق ذلك يتخذ صورتين:

الأولى: أن تقوم الإدارة بتصحيح القرار المعيب بقرار آخر لاحق، وهو ما يطلق عليه قانوناً بالإجازة.

الثانية: حالة قيام الإدارة بتصحيح قرار معيب لصدوره من سلطة غير مختصة، وبكون ذلك بقبولها لذلك القرار وهو ما يسمى بالإقرار.

ولكن في الحالتين فإن تصرف الإدارة يخالف قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، فما هو موقف الفقه والقضاء من تصحيح الإدارة للقرارات التي صدرت معيبة؟

سبق وأن بحثنا في "إجازة الرجعية بنص في القانون" أن التصحيح لا يجوز إلا بقانون من السلطة التشريعية، ومثال ذلك القوانين التي صدرت في فرنسا في أعقاب الحرب العالمية والتي أقرت صحة القرارات التي صدرت من موظفين غير مختصين في أثناء الحرب.

وقد أخذ بهذه الإجازة كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري والسوري.

أما بالنسبة للإدارة فهل القضاء قادر على جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة؟

بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد أجاز في بداية الأمر تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بأثر رجعي.[١٦٢]

إلا أنه عاد بعد ذلك وقرر عدم جواز تصحيح القرارات المعيبة بقرارات لاحقة تصدرها الإدارة ويكون لها أثر رجعي.[١٦٣]

وقد أخذ مجلس الدولة المصري بنفس مسلك مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه.[١٦٤]

إذن القاعدة العامة المتفق عليها قضاءً هي عدم جواز قيام الإدارة بتصحيح القرارات الإدارية التي ولدت معيبة بأثر رجعي، إلا أن القضاء الإداري لاعتبارات خاصة، استثنى من تلك القاعدة بعض الحالات وهي:

١- تصحيح الدعاوى المرفوعة من سلطة غير مختصة.
٢- قبول الدعاوى الموجهة إلى قرارات إدارية غير نهائية متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم بالدعوى.
٣- الاعتداء المادي وتصحيح القرارات الإدارية.

---

[١٦٢] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩١٢/١/١٢، في قضية "Ranoux"، المجموعة، ص٣٨.
وكذلك حكمه بتاريخ ١٩٢٨/٦/١٥ في قضية "Antin"، المجموعة، ص٧٦٤ (عن محمد السناري ص ٢٦٦).

[١٦٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٦/١٢/١٣ في: Societe Lyonnase des eaux et de l'eclairage، المجموعة، ص٣٠٥.
وكذلك حكمه بتاريخ ١٩٥٠/٥/١٦ في قضية "Contacin"، المجموعة، ص٢٩١.

[١٦٤] حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٣/١٢/٢١، س٨، ص٤٩٣، وحكمها بتاريخ ١٩٥٥/١/١٨، س٩، ص٢٤٨ (عن محمد السناري، مرجع سابق، ص٢٦٦).

المطلب الأول: تصحيح الدعاوى المرفوعة من سلطة غير مختصة:

من حيث المبدأ لا يملك رفع الدعوى باسم الإدارة إلا السلطات التي يحددها المشرع فإذا رفعت الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري من موظف غير مختص بالتقاضي باسم الجهة الإدارية التابع لها، فإن النتيجة حتماً هي الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قرر ومنذ عام ١٩٣٢ قبول الدعوى إذا أقر رفعها من يملك هذا الحق، حتى لو كانت مدد التقاضي قد انقضت حين صدور الإقرار.

بمعنى آخر، قبول تدخل الوزير المختص وإجازته لتصرف رافع الدعوى حتى لو تمت الإجازة بعد انقضاء مدة الطعن في القرار موضوع القضية.

وبهذا المسلك لمجلس الدولة الفرنسي يكون قد ساوى بين الإدارة والأفراد حيث أنه أجاز قبول تصحيح شكل الدعوى في حالة رفعها من محامي لا يملك توكيلاً من المدعي إذا قدم التوكيل خلال نظر الدعوى حتى لو كان التوكيل صادراً بعد فوات مدة الطعن في القرار.[١٦٥]

المطلب الثاني: قبول الدعاوى الموجهة إلى قرارات إدارية غير نهائية متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى:

تأخذ هذه الحالة في فرنسا إحدى صورتين:

الأولى: أن يصدر قرار من جهة ليست لها سلطة إصدار قرارات إدارية، فإذا طعن أحد الأفراد في هذا القرار، فإن الدعوى تكون غير مقبولة، ولكنها تغدو

---

[١٦٥] د. الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص٦٠٦.

كذلك إذا تمسك من له سلطة إصدار القرار، بالقرار المطعون فيه.

الثانية: تتمثل في أن يكون القرار من شأنه أن يمر بعدة مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائي، فإذا طعن أحدهم ممن له مصلحة في قرار إداري قبل أن يصبح نهائياً، فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل هذه الدعوى، بشرط أن يصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى.

ويلاحظ أن الرجعية في هذه الحالة رجعية ظاهرية لأنها لا تؤدي إلى سريان القرار الإداري في تاريخ سابق على تاريخ صدوره، ولكنها تتعلق فقط بقبول دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري قبل أن يصبح نهائياً متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى.

وهذا هو ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة المصري، ومن أحكامه في هذا الصدد، حكمه الصادر في ١٨ كانون الثاني لعام ١٩٥٥ ومضمونه:

"جرى قضاء هذه المحكمة على قبول الدعاوى إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة النهائية أثناء سير الدعوى، فإذا كان الثابت أن المدعي طعن في قرار لجنة الشياخات بتعيين العمدة، كما قرر أن يطعن في القرار الذي سيصدر من وزير الداخلية باعتماد هذا التعيين، ثم تم هذا الاعتماد– بعد رفع الدعوى وقبل الفصل فيها– فأن القرار يكون قد انقلب نهائياً، ويصبح الدفع بعدم قبول الدعوى في غير محله، ويتعين رفضه[١٦٦].

[١٦٦] د. حمدي ياسين عكاشة: "القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – معهد الإدارة العامة"، الرياض، ١٩٩٤، ص٦٥٥.

المطلب الثالث: الاعتداء المادي وتصحيح القرارات الإدارية:

هو عبارة عن عمل تنفيذي يصدر من الإدارة ويشوبه خطأ جسيم، ويتضمن اعتداء على ملكية أو على حرية فردية. فإذا أرادت الإدارة تصحيح هذا الوضع المادي غير المشروع بإصدار قرار إداري مستوف للشروط، فهل يكون لهذا القرار أثره بالنسبة للماضي؟...

لا بد من توضيح نقطة هامة في نطاق أثر الرجعية في هذه الحالة، ذلك أن الموضوع كله يتعلق بالاختصاص، فالاعتداء المادي يؤدي إلى اختصاص المحاكم القضائية بالنزاع، فإذا ما رفعت دعوى بخصوص اعتداء مادي ما يزال قائماً، فإن الاختصاص بها يكون للمحاكم القضائية، ولكن الإدارة إذا أصدرت قراراً إدارياً لتصحيح هذا الوضع المادي، ودفعت الإدارة بعدم الاختصاص قبل صدور الحكم فإن محكمة التنازع تجيب الإدارة إلى هذا الدفع إذا لم تسلم به المحاكم القضائية اختياراً وإلى هنا يقف أثر الرجعية. أما أمام مجلس الدولة الذي يصبح مختصاً بعد صدور القرار الإداري، فإن له مطلق الحرية في تكييف النزاع برمته وقد يصل به الأمر إلى حد إلغاء القرار الإداري الصادر في هذه الحالة باعتباره متضمناً لرجعية غير مشروعة، وهكذا تكون الرجعية محدودة بقواعد الاختصاص.

ومن تطبيقات هذه الحالة في القضاء، الحكم الصادر سنة ١٩٥٦ عن محكمة الزقازيق حيث اغتصبت الإدارة أرض مملوكة لأحد الأفراد، فلما حصل على حكم مستعجل بإيقاف الأعمال الجديدة التي شرعت الإدارة في اتخاذها في الأرض المغتصبة. سارعت الإدارة باستصدار قرار إداري بنزع

الملكية، فقضى الاستئناف بإلغاء الحكم المستعجل، باعتبار أن القرار اللاحق قد صحح العملية منذ بدايتها.[١٦٧]

[١٦٧] ميسون الخطيب، مرجع سابق، ص ٨١.

خاتمة:

أوضحنا في مقدمة الدراسة أهمية القرارات الإدارية حيث أنها تعتبر من أهم مظاهر اتصال الإدارة بالأفراد بل أنها الوسيلة الفعالة التي تستطيع الإدارة بواسطتها القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها، فهي حجر الأساس في العمليات الإدارية.

وهذه الدراسة التي انتهينا منها على النحو السابق أوضحت لنا جانبا من أكثر جوانب القرارات الإدارية أهمية ألا وهو عدم رجعية القرار الإداري...

وعدم رجعية القرار الإداري تعني: عدم انسحاب القواعد القانونية الجديدة على الماضي واقتصارها على حكم ما يقع ابتداء من يوم نفاذها.

وأوضحنا كل ما يتعلق بهذا المبدأ من أسس وقواعد عامة والاعتبارات التي تستند إليها قاعدة عدم الرجعية، ومما لا شك فيه أن الحكمة من تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتطبيقها بأثر فوري ومباشر يستند إلى اعتبارات أساسية تشكل الدافع الرئيسي للحيلولة دون تطبيق القرار بأثر رجعي، وهذه الاعتبارات تتلخص في أن الرجعية تتعارض مع المنطق واحترام المراكز القانونية المكتسبة في ظل نظام قانوني معين وكذلك مع فكرة استقرار المعاملات.

فالمنطق السليم الذي هو هبة الله للإنسان والذي ميزه عن غيره من المخلوقات ،يأبى تقبل الرجوع إلى الوراء لأن سنّة الحياة وطبيعتها هي للمستقبل ولديمومة الحياة، فإذا كانت هذه سنّة الحياة فالأجدر بالقوانين والقرارات التي تشكل نذراً يسيراً من جزئيات الحياة أن تتماشى وتتوافق مع مجرى الحياة، إذ لا يعقل ولا يقبل منطقياً أن تُطبق وتُرجع الناس إلى قوانين

أو قرارات صدرت في عهود سابقة.

إذن مبدأ عدم الرجعية يرتكز على مبررات عملية، كما يرتكز على مبررات منطقية، لأن دور القانون في المجتمع هو أن يخط للأفراد سلوكاً يلتزمون به، ويبنون معاملاتهم على أساسه، ومن ثم يحق لمن يلتزم هذا السلوك أن يطمئن فهو لم يفعل أكثر من إطاعة القانون، ولا يعقل والحال كذلك أن يأتي تخطيط جديد ويحاسب الناس على ما أسلفوا فإن ذلك يكون من قبيل إنزال العقاب بمن أطاع نص القانون القديم، لاسيما وأن "سلطة التشريع هو تنظيم المستقبل، أما الماضي فلا يخضع له، فإذا أبيح أن يكون التشريع رجعياً، فإن الأمان والاستقرار يختفيان كما يختفي ظلهما كذلك... لماذا لا يعاقب المذنب الذي اقترف ذنبا قبل صدور التشريع الذي يحرم الفعل؟ لأن الدواء لا يجب أن يكون أكثر مرارة من المرض....

وعند ختام الحديث عن هذه الاعتبارات التي تستند اليها الرجعية توصلنا إلى نتيجة مفادها أن امتناع الرجعية في العمل القانوني بقدر ما يوفر الأمان القانوني والاطمئنان للمواطنين، فإنه يحمي الإدارة نفسها فمن غير الممكن إدارة العمل بقواعد مطروحة حالياً والتي يمكن أن تفقد مصداقيتها، إذا عرفنا أن هناك من يحكم غداً وبإمكانية التشريع للماضي.

والقول بأن ثمة قاعدة قانونية عامة أو مبدأ قانوني واجب التطبيق والاحترام من الجميع ،فلا بد من هناك أساسا تبنى عليه هذه القاعدة أو يشيد عليه هذا المبدأ، حيث مصدر الإلزام والاحترام.

وهذا ما دعانا لتخصيص المبحث الثالث من الفصل الأول من هذه الدراسة لتبيان مصدر الإلزام في هذه القاعدة، ولقد انقسمت الاتجاهات الفقهية التي

حاولت إيجاد هذا الأساس إلى ثلاثة اتجاهات، ذهب الأول إلى تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان لأنها وجدت في عدم الرجعية الحل لمشكلة التنازع بين القواعد القانونية في الزمان لأن عدم الرجعية إنما تعني عدم انسحاب القواعد القانونية الجديدة على الماضي واقتصارها على حكم ما يقع ابتداءً من يوم نفاذها.

بينما رأى فريق آخر في عدم الرجعية أنها أحد المبادئ العامة للقانون وهو ما اتفق عليه أغلب الفقهاء وتبناه مجلس الدولة الفرنسي.

أما الفريق الثالث فقد وجد في النصوص الدستورية والتشريعية في كل من سورية وفرنسا ومصر، الأساس لعدم رجعية القرارات الإدارية، وأنا أؤيد وجهة النظر الأخيرة هذه نظراً لأن القوانين تستمد روحها من القانون الأول، الذي هو الدستور، فإن موضع بحثي عدم رجعية القرارات الإدارية مستولدة من عدم رجعية القوانين لأن إشارة المشرع الصريحة لعدم رجعية القوانين، هي إشارة غير مباشرة لعدم رجعية ما هو أدنى منها في السلم القانوني والمقصود بها القرارات الإدارية بنوعيها الفردية والتنظيمية.

إذ لولا القياس على قاعدة عدم رجعية القوانين لكانت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية في فقر مدقع، ولولا مبادئ العدالة والمنطق واحترام الحقوق المكتسبة والحاجة إلى استقرار المعاملات، ولولا وجود السلطة القضائية لوجدت هيمنة السلطة الإدارية واستهتارها في تطبيق القوانين بإصدارها تعليمات تنفيذية كثيراً ما تعطل نصوص القانون.

لذلك فإن قاعدة عدم الرجعية يجب أن تكرس بنصوص قانونية واضحة تلجم المفكرين بتجاوزها لأنها مستمدة من المبادئ العليا التي تحكم قواعد العدالة

والإنصاف وتحمي الحقوق المكتسبة التي يجب أن تظفر بكامل الرعاية والاحترام.

ولئن كان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وضع حداً لتصرفات السلطات العامة التي كانت تفرض ما تشاء من قواعد وتحدد الوقت الذي يروق لها لتاريخ سريان قراراتها، وقد اعتبر هذا المبدأ من النصوص الآمرة لتقيد سلطة الإدارة من حيث المبدأ والحد من نشاطها في إصدار أي قرار بحيث تجعله متوافقاً مع الأحكام القانونية وألا تتجاوزها...

ولكن في الواقع العملي تكون الأمور عكس ذلك حيث يوجد لدى أغلب رجال الإدارة ميل طبيعي إلى تجاوز الحدود المرسومة لهم في القوانين وميل أكثر إلى إساءة استعمال سلطتهم لهذا السبب وحسناً فعل المشرع حين أخذ بأسلوب الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية التي يصدرونها، لذلك أتساءل لولا وجود مبدأ رجعية القرارات الإدارية كيف يكون حال المجتمع وكيف ستسير عجلة الحياة من استقرار واطمئنان وما هي الحال التي ستؤول إليه إذا تُرك المسؤولون الإداريون على هواهم وخاصة في القوانين الجزائية وأتساءل لو لم يكن هناك تفريق بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، وإذا لم تكن سلطة القضاء جدية في إلغاء القرارات الباطلة سواء كان بطلانها كاملاً أو جزئياً، وما هو حال الأفراد والمجتمع ككل حين يُحرم من تلك الحقوق أفراد اكتسبوا حقوقاً شخصية واضطروا اللجوء إلى القضاء بطلب إلغاء القرار والتعويض عليهم مما فاتهم نتيجة الإجراء الجائر وانتظارهم طيلة فترة التقاضي لحين صدور الحكم بإلغاء القرار المطلوب إلغاؤه لذلك أرى أن لجوء هؤلاء الأشخاص إلى القضاء، كان يقيناً بأنه سيعيد الحق إلى أصحابه انطلاقاً من مبدأ أن الأحكام تصدر دائماً

صحيحة من ناحية الشكل وعلى حق من ناحية الموضوع ولا يستطيع المحكوم عليه أن يتملص منها كما لا يجوز لأي محكمة أن تعيد النظر فيها، وهذا المبدأ هو الذي سار عليه القضاء الإداري السوري لإنصاف المتضررين الذين أتعاطف معهم وأثمن المبدأ الذي استقر عليه القضاء الإداري وخاصة قبوله دعوى التعويض على المتضرر نتيجة خطأ الإدارة.

وقد وجدتُ معظم دول العالم تأخذ وتحترم مبدأ عدم رجعية القرارات ومن هذه الدول سورية وفرنسا ومصر، وهناك العديد من قرارات مجلس الدولة السوري ومجلس الدولة الفرنسي وكذلك المصري جميعها تتناول هذا المبدأ ومن هذه القرارات يتبين كم هو القضاء الإداري ساهر على حسن تطبيق مبدأ عدم رجعية القرارات وكم هو حريص ومحافظ على حقوق الناس ومنصف لهم.

وباختصار فإن المشرع أحسن صنعاً في إقران القرار الذي يمس حقوقاً مكتسبة بالتعويض على المتضررين ولا يضير هذا المبدأ أن كثيراً ما تدير الإدارة ظهرها إلى الدعوى المقامة عليها بطلب إلغاء القرار الإداري موضوعها وتستمر في أعمالها دون أن توقف تنفيذ القرار الإداري من عندها وحتى أنها تذهب إلى أبعد من ذلك فتتجاهل صدور قرار قضائي بوقف تنفيذ القرار المشكو منه متذرعة بداعي الضرورات الإدارية أو غيرها وتستمر بتنفيذ القرار المشكو منه على مسؤوليتها الخاصة وهكذا يظل مصير القرار المعيب معلقاً على نتيجة الدعوى التي قد تستمر سنوات عديدة.

لذلك فأني أرى أنه من المتوجب على الإدارة فور تبلغها استدعاء الدعوى بطلب إلغاء قرار معيب، وقد لا يكون كذلك، أن ترجئ هي من تلقاء نفسها تنفيذ القرار الذي اتخذته، طالما أنه موضع نزاع أمام القضاء، وبذلك تبرهن

على احترامها للقضاء وتكف ألسنة المتشائمين بأن بعض الإدارات لا تقيم وزناً للسلطة القضائية وفي الوقت نفسه تتجنب الإدارة القاعدة التقليدية القائلة بأن المتقاضي لا يضار من إجراءات التقاضي وإذا ما أرجأت الإدارة تنفيذ القرار تكون قد تخلصت من المضايقات التي تترتب على هكذا قاعدة راسخة وبالتالي لا تجد نفسها مضطرة ومحرجة لإعادة النظر في كثير من القرارات التي صدرت مستندة إلى القرار الذي أعدمه القضاء ولا تجد ضيراً في رضوخها إلى الحكم وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المعدوم قضائياً.

وبذلك تتجنب الإدارة إصدار قرارات كثيرة لإعادة الحال إلى ما كانت عليه، ناهيك عما تسببه من حرج ومضايقات أوقعت نفسها فيها بعد أن أصبحت أمام أمر واقع أوجب عليها مجدداً إصدار قرارات ضرورية ذات أثر رجعي لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، ورجوعها لا يكون عن القرار الملغى فقط بل عن كل قرار آخر مرتبط به، وهذا يجنب الإدارة إرباكات كثيرة أوقعت نفسها بها، كانت في غنى عنها، ولو فعلت ذلك ابتداءً لوفرت على القضاء عناء النظر في قرارات معيبة لم يكن في الأصل من حاجة لإصدارها، ووفرت في الوقت نفسه على الأفراد وعلى ميزانية الدولة ووفرت على نفسها أعباء التعويض وتكبدها مصاريف وجهد ووقت.

كل هذه التفاصيل وأكثر، خصصنا لها مساحة واسعة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، والذي انقسم إلى خمسة مباحث، فاختص المبحث الأول بالاستثناء الأول على مبدأ الرجعية وهو الإجازة التشريعية للرجعية، وقد تبين لنا من خلال دراستها أن رجعية القرارات الإدارية وفقاً لها لا تقتصر على القرارات المنفذة لقوانين رجعية وإنما تشمل كذلك تفويض المشرع للإدارة في

اتخاذ قرارات رجعية والذي يجب أن يأتي صريحاً نظراً لخطورة هذا الأمر ولكونه استثناء على القاعدة.

وقد كانت الرجعية تنفيذا لحكم الإلغاء هي الحالة الثانية من حالات إباحة الرجعية وأوضحنا من خلاله طبيعة حكم الإلغاء وما ينبغي منه من إعادة الحال إلى ما كان عليه وكأن القرار لم يصدر قط.

فحكم الإلغاء له أثر رجعي، يقصد منه حماية الشرعية من ناحية والمحافظة على أصحاب الشأن من ناحية أخرى.

فحماية الشرعية حماية كاملة تقتضي أن ينعطف الجزاء المقرر لمخالفتها إلى التاريخ الذي تحققت فيه هذه المخالفة وهو تاريخ صدور القرار الملغى.

فالأثر الرجعي لحكم الإلغاء مظهر أساسي من مظاهر فاعلية رقابة الإلغاء، بدونه تفقد هذه الرقابة الكثير من أهميتها.

"أن مبدأ الشرعية لا يعني احترام الإدارة للقانون في تصرفاتها الإيجابية فقط بل تعني أيضا واجب قيامها بالأعمال التي يحتم القانون عليها ضرورة تنفيذها أو القيام بها حيث يكون سكوتها عن القيام بتلك الأعمال تصرفاً سلبياً غير مشروع.

ولما كان سحب القرارات الإدارية يمثل هو أيضاً حالة من حالات إباحة الرجعية فكان لا بد من الوقوف عندها لمناقشة الصعوبات التي قد تواجه التطبيق العملي للأثر الرجعي كنتيجة تلقائية لقرار السحب، وما يعترض ذلك من ضرورات الاستقرار والعدالة التي تقتضي الأخذ بعين الاعتبار ببعض آثار القرار المسحوب.

أما الجزء الأخير من هذه الدراسة فقد خصصناه لما تحمله بعض القرارات من أثر رجعي نظرا لطبيعتها التي تفرض ذلك، وإن كان منها ما لا يمكن أن نطلق عليه قراراً إدارياً نظراً لعدم إحداثها أثراً قانونياً بذاتها والذي هو أهم أركان القرار الإداري، وأثبتنا من خلال التمعن بهذه القرارات أنها قد تحدث بذاتها أثراً قانونياً مما يجدر بها أن تكون قرارات إدارية لها بطبيعتها أثر رجعي، يمثل بدوره خروجاً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

وانتقلنا في نهاية هذا البحث إلى سؤال لا بد من التوقف عنده لأهميته، وهو مدى جواز الرجعية بعيداً عن الحالات التي ذكرناها من قبل إن كان ذلك في مصلحة الأفراد، وذلك قياسا على الاستثناء الوارد على النص بعدم رجعية القوانين إلا في حال كونها أصلح للمتهم.

وفي سبيل الإجابة عن هذا التساؤل عرضنا لموقف مجلس الدولة الفرنسي الذي بدا متشدداً في رفضه أن يكون للقرارات الإدارية الأصلح للأفراد أثر رجعي نظراً لما رآه من اعتبارات أخرى من الواجب احترامها من وراء تقرير قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية غير أنها حماية لمصلحة الأفراد وحقوقهم، ومن ثم بدأ بعد ذلك في التخفيف من حدة الرفض من خلال تقرير الرجعية في هذه الحالة إذا لم تكن هناك مصلحة في طلب إلغاء هذه القرارات ومن ثم الحكم بقبول الدعوى إن هي رفعت مستندة إلى سبب الرجعية لإبطال تلك القرارات.

كل ما سبق ما هو إلا عرض سريع ومختصر لخطة البحث من خلال إبراز الملامح الرئيسية التي تجسدت فيها، وما يهمنا في نهاية هذا البحث ما خلصت إليه هذه الدراسة من أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وإن

باتت راسخة في قضاء كل من فرنسا وسورية ومصر، إلا أن اتساع نطاق الاستثناءات الواردة عليها قد يشكك في رسوخ تلك القاعدة ومدى احترامها من الإدارة التي قد تتخذ من هذه الاستثناءات وسيلة تبرر غايتها بتحقيق مبتغاها، ومن ثم فإن الرقابة القضائية يجب أن تكون متشددة وواعية حرصاً على التنظيم الإداري من الاضطراب وحماية للحقوق المكتسبة واحتراماً لمبدأ المشروعية.

المراجع

المراجع العربية:

(١) د.أحمد سلامة: "المدخل لدراسة القانون"، ١٩٧٨

(٢) د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥.

(٣) د.جورج فيدل، القانون الإداري، باريس، ١٩٧٣.

(٤) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (دراسة مقارنة)، طبعة ثانية، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨.

(٥) د.حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون عام نشر.

(٦) أ.د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

(٧) د.زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دمشق، ١٩٧٤.

(٨) د.زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٨٦.

(٩) أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، عين شمس، ١٩٧٦.

(١٠) أ.د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، ١٩٧٠.

[١١]د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.
[١٢]د. طعيمة الجرف، "رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء- قضاء التقويض"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
[١٣]د. عبد العال السناري، القرارات الإدارية في السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٩٩٤.
[١٤]د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الثاني منشورات جامعة حلب، ١٩٩١.
[١٥]د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، ١٩٦١.
[١٦]د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مطابع دار الفكر بدمشق، لا يوجد عام نشر.
[١٧] د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد ،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
[١٨]د. علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
[١٩] د. فوزي حبيش، القانون الإداري العام (الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.
[٢٠]أ.د. محمد الحسين، أ.د. ومحمد الحلاق، مبدأ عدم رجعية القرار الإداري حلقة بحث من متطلبات دبلوم العلوم الإدارية والمالية،

جامعة دمشق، ٢٠٠١.

[٢١] أ.د. محمد الحسين، د.مهند نوح، د. عبد الله طلبة، لمدخل إلى القانون الإداري، جامعة دمشق، ٢٠١٦ –٢٠١٧.

[٢٢] د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الإسراء للطباعة، القاهرة، دون عام نشر.

[٢٣] د. محي الدين القبيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧.

[٢٤] د. نعيم السيوفي، أمال ومحاضرات في الحقوق الإدارية، الجزء الثاني، كلية الحقوق، جامعة حلب، السنة الثالثة.

المراجع الأجنبية:

(1) Eisenmann relations entre les moimes juridiques Paris 1950
(2) Francois,introduction generaleau droit, précis DALLOS
(3) –M.Long P.Weil G.Braibant P.Delvolve B.Genevois
a. Les grands arrets de la jurisprudence administrative DALLOZ , 18e édition, 2011.

مجموعات الأحكام :

١–خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة، المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ٢٠١٧.

٢– خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة، المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ٢٠٠٥ وحتى ٢٠٠٩.

٣– خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة،

المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ٢٠٠١ وحتى ٢٠٠٤.

٤- خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة، المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ١٩٩٢.

٥- خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة، المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ١٩٧١وحتى ١٩٧٤.

٦-خلاصة آراء القسم الاستشاري بمجلس الدولة لعام (مجلس الدولة، المكتب الفني)، مطبعة الثبات دمشق، مجموعة عام ١٩٥٩-١٩٦٧.

٧- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (مجلس الدولة، المكتب الفني)، المطبعة الجديدة، دمشق، مجموعة عام ٢٠١٧، مجموعة عام ٢١٥، مجموعة عام ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٤، مجموعة عام ١٩٩٨ وأيضاً عام ١٩٩٧، ١٩٩١، ١٩٨٤، ١٩٧٣، ١٩٧١، ١٩٦٦ وحتى ١٩٦٨، ١٩٦٥، ١٩٥٩ حتى ١٩٦٤.

٨- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا، لعام ٢٠١٧، وأيضاً ٢٠١٤، ١٩٩٨، ١٩٧٣، ١٩٧٠، ١٩٦٧، ١٩٦٥، ١٩٦٤.

٩-مركز الوثائق والمعلومات بمجلس الدولة الفرنسي مجموعة كانون الثاني ١٩٧٩ وأيضاً تشرين الثاني، ١٩٨٧.

الرسائل الجامعية:

١- عقبة سلطون، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠٠١.

٢- رائد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢-٢٠١٣.

الدوريات والمقالات والمجلات:

- عبد الإله الخاني، مجلة المحامون، مقالة بعنوان الاتجاهات الحديثة بشأن سحب القرار الإداري، مطبعة العروبة، ١٩٦٥.
- مجلة A.J.D.A لعام ١٩٧٣.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
الفصل الأول **مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية**	١٩
المبحث الأول: ماهية القرار الإداري	٢١
المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.	٢١
المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية.	٢٧
المبحث الثاني: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية.	٥١
المبحث الثالث: الحكمة من تقرير قاعدة عدم الرجعية:	٦١
المطلب الأول: مخالفة الرجعية للمنطق.	٦١
المطلب الثاني: التعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة.	٦٢
المطلب الثالث: استقرار المعاملات.	٦٤
المبحث الرابع: الأساس القانوني لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية:	٦٧
المطلب الأول: النصوص الدستورية والتشريعية كأساس لعدم رجعية القرارات الإدارية.	٦٨
المطلب الثاني: تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.	٧٠

المطلب الثالث: عدم رجعية القرارات الإدارية كأحد المبادئ العامة للقانون.	٧٣
الفصل الثاني **حالات إباحة الرجعية في القرارات الإدارية**	٧٧
المبحث الأول: الإجازة التشريعية للرجعية.	٧٩
المبحث الثاني: الرجعية تنفيذاً لحكم الإلغاء.	٨٥
المبحث الثالث: السحب في القرارات الإدارية:	٩٩
المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المعيبة:	١٠٧
الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.	١١٠
الفرع الثاني: سحب قرارات فصل الموظفين.	١١٣
الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملاءمة.	١٢١
الفرع الرابع: سحب اللوائح بأثر رجعي.	١٢٥
المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه:	١٢٨
الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية المنعدمة.	١٣٦
الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر نتيجة غش أو تدليس.	١٣٨
الفرع الثالث: القرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة.	١٣٩
الفرع الرابع: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها.	١٤٢

الرأي الشخصي في الرجعية في سحب القضاء الإداري	١٤٥
المبحث الرابع: القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها	١٥١
المطلب الأول: الرجعية في حالة القرارات المفسرة.	١٥١
المطلب الثاني: الرجعية في حالة القرارات المؤكدة.	١٥٣
المطلب الثالث: الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص.	١٥٧
المطلب الرابع: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة.	١٥٧
المطلب الخامس: القرار المصحح للأخطاء المادية	١٥٨
المبحث الخامس: القرارات الإدارية الرجعية الأصلح للأفراد.	١٦١
المبحث السادس: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة:	١٦٥
المطلب الأول: تصحيح الدعاوى المرفوعة من سلطة غير مختصة.	١٦٧
المطلب الثاني: قبول الدعاوى الموجهة إلى قرارات إدارية غير نهائية متى أصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم في الدعوى	١٦٧
المطلب الثالث: الاعتداء المادي وتصحيح القرارات الإدارية.	١٦٩
الخاتمة	١٧١
المراجع	١٨١
الفهرس	١٨٧