

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق



مذكرة لتليل شهادة الماجستير في القانون العام

سلطة الإدارة في إنهاء قراراتها

تحت إشراف الأستاذة :

د. دنوبي هجيرة

من إعداد الطالبة :

بن شريف أمينة

أعضاء اللجنة :

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| - الأستاذ : بن عمار محمد | - أستاذ التعليم العالي |
| - الأستاذة : دنوبي هجيرة | - أستاذة التعليم العالي |
| - الأستاذ : دايم بلقاسم | - أستاذ محاضر |
| - الأستاذ : بن مالك بشير | - أستاذ مكلف بالدروس |
| - جامعة تلمسان | - رئيسا |
| - جامعة تلمسان | - مقرر |
| - جامعة تلمسان | - مناقشا |
| - جامعة تلمسان | - مناقشا |

34-04-1392

السنة الجامعية





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾

سورة التوبة ، الآية 105.



شكرات

إن الشكر لله عز وجل على عونه لنا في إنجاز هذا العمل بكل إرادة وإتقان .
إن الإنسان مهما كان فإنه يحتاج إلى مساعدة الآخرين ، ومن الواجب أن نرد على هذه المساعدة
والمساندة بكلمات معبرة ، تحمل بين طياتها تشكرات متواضعة تقدمها .
إلى أستاذتنا المحترمة الدكتورة هجيرة دنوني الذي كان لها الفضل الكبير في إنجاز هذا
العمل المتواضع وذلك بنصائحها وتوجيهاتها القيمة فجزاها الله عنا خيرا .
إلى أستاذنا المحترم الدكتور بن عمار محمد الذي طالما أفادنا بمعلوماته وخبرته
العلمية العالية .

إلى الأستاذ دايم بلقاسم وبن مالك بشير اللذين قبل مناقشة مذكري .
إلى موظفي مكتبة الأمر شيف بمجلس قضاء تلمسان .
إلى كل أساتذة كلية الحقوق - تلمسان .

بن عمار محمد
بن عمار محمد
بن عمار محمد





إهداء

إلى أعز مخلوق إلى قلبي وأغلى الناس عندي ، إلى من هي من الجنة قريبة ، إلى من قلبها
مرحيم وشأنها عند الله عظيم . . . أمي الحنون .

إلى الذي شقي من أجلي فكان لي الصدر الدافئ والحنان النابع والقلب الكبير
أطال الله في عمره . . . أبي العزيز .

إلى جميع من ساهموا في صقل مواهبي في تكويني وإعدادني لتلقي المسؤولية بتوجيهاتهم
ونصائحهم . . . إخوتي الأعزاء .

- إلى زميلاتي في الدراسة .

- إلى كل من ساعدني في الدراسة .

- إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة المختصرات

أولاً : باللغة العربية.

ق.ا.م : قانون الإجراءات المدنية.

ق.م : القانون المدني.

د.ط : دون طبعة.

ص : صفحة.

ثانياً : باللغة الفرنسية.

P.U.F : Presses Universitaires de France.

L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

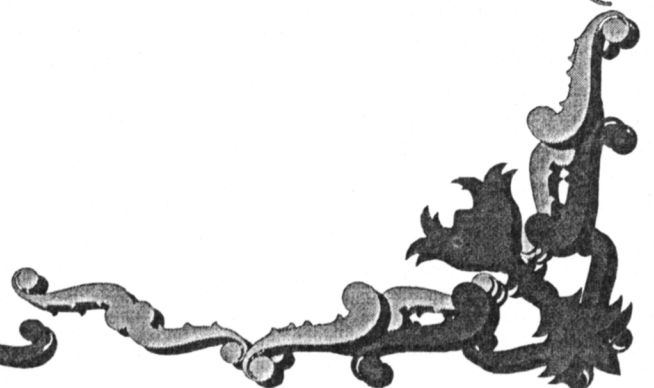
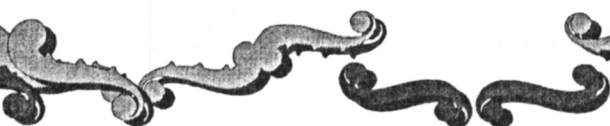
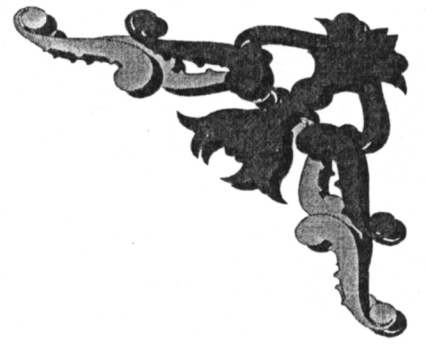
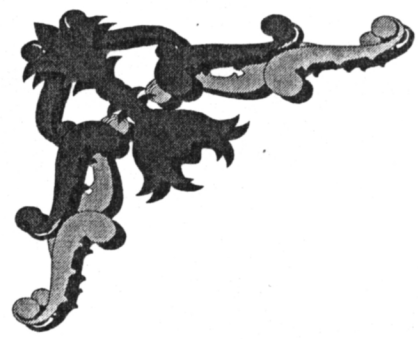
Op.cit : Ouvrage président cité.

p : page.

éd : édition.

T : Tome.

المقدمة



المقدمة

كل أعمال السلطة الإدارية هي أعمال عامة ، وهي إما أعمال مادية أو أعمال قانونية ، وتختلف الأحكام القانونية التي يخضع لها كل نوع من هذه الأعمال. والأعمال القانونية هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة ، والتصرفات التي تصدر عنها بصفتها سلطة عامة إما بإرادتها المنفردة أو بالاشتراك مع إرادة أخرى بقصد ترتيب آثار قانونية معينة ، فالأعمال القانونية للسلطة الإدارية التي تصدر بإرادتها المنفردة تسمى القرارات الإدارية ، أما الأعمال التي تصدر عن طريق إرادة أخرى تشترك مع إرادة الإدارة فتسمى العقود الإدارية.

وتعدّ القرارات الإدارية أهم مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة ، وتستمد من القانون العام ، وتسعى من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة ، فهي أداة فعالة في إتمام عملية النشاط الإداري في معظم المجالات¹ ، وإذا كانت الغاية من القرار الإداري هي إحداث آثار قانونية ، فهذا لا يكون إلا بعد مروره بعدة مراحل تبدأ من الإعداد ، الإصدار ثم النفاذ ، لكن هذه الآثار لا تبقى على الدوام فهي آيلة للزوال باعتبار أنّ القرار الإداري مثله مثل الظواهر الأخرى أمر موقوف يواكب التطور والتغيير مهما طالّت مدّة سريانه ونفاذه ، فإنّ لهذا النفاذ حدّ تنتهي إليه ويزول به القرار.

وما يهمننا من خلال هذا الموضوع هو دراسة المرحلة الأخيرة من المراحل التي تمرّ بها حياة القرار الإداري ، والتي تعرف بنهاية القرار الإداري.

إنّ دراسة موضوع نهاية القرار الإداري يستوجب التمييز بين مجموعة من الأسباب التي ينتهي بها القرار الإداري² :

¹ - انظر ، عبد الغني بسيوي عبد الله ، القانون الإداري ، دون طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1990 ، ص 450.

² - انظر ، عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، نشاط الإدارة ووسائلها ، دون طبعة ، كلية الحقوق ، عين شمس ، القاهرة ، 2004 ، ص 112.

- انظر ، حسين عثمان ، القرار الإداري (أعمال الإدارة العامة) ، د.ط ، دار الجامعة للنشر ، الإسكندرية ، 1990 ، ص 177.

ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية ، وهذا إما بتنفيذه كالقرار الصادر بدم منزل آيل للسقوط ، فإنه ينتهي بدم المنزل ، وإما بانتهاء المدة المحددة لنفاذه كالقرار الصادر بمنح رخصة الإقامة في الدولة لأجنبي لمدة شهر تنتهي بنهاية الشهر ، وإما إذا كان القرار معلقا على شرط أو أجل فاسخ وتحقق هذا الشرط أو الأجل ، مثلا القرار الصادر بتعيين موظف شريطة توفر الاعتماد المالي للوظيفة ، فعدم توفر الاعتماد يؤدي إلى نهاية القرار .

كما ينتهي القرار الإداري بغير إرادة الإدارة ، أي لأسباب خارجة عن إرادتها ، كما لو تغيرت الظروف الواقعية أو القانونية التي أدت إلى صدوره ، فاللائحة الصادرة تنفيذا لقانون معين تزول بزوال هذا الأخير ، إلا إذا نصّ على غير ذلك ، أو ينتهي إذا تنازل صاحب الشأن عن الحقوق والآثار التي رتبها له القرار ، مثاله تنازل الشخص عن الوظيفة التي تولدت له من قبل القرار الصادر بتوظيفه ، أو ينتهي بالسقوط الذي ينتج عن مرور مدة دون قيام المخاطب بالقرار بتنفيذه كالقرار الصادر بترخيص ببناء مستشفى في أجل سنة ، فإذا مضت سنة دون القيام ببناء المستشفى ينتهي القرار .

أخيرا ، ينتهي القرار الإداري عن طريق تدخل الإدارة ، وذلك بإفصاحها عن إرادتها الملزمة التي تستمدّها من القوانين لإنهاء آثاره ماضيا أو مستقبلا عن طريق الوسائل التي تحوزها لممارسة ذلك ، ونعني بها سلطة السحب الإداري ، سلطة الإلغاء الإداري ، وأخيرا سلطة استعمال القرار المضاد ، ونفضل أن نطلق عليها مصطلح سلطة الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية باعتبارها موضوع الدراسة . تعتبر سلطة الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية مظهرا فريدا من مظاهر سلطات الإدارة تتوخى من خلالها احترام مبدأ الشرعية ، وسيادة القانون في الدولة ، تعود جذورها إلى العام الثالث للثورة الفرنسية ، فقد كان الوزراء آنذاك يملكون حق سحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بصفتهم مديرين وقضاة في آن واحد ، وكانت تعرف في ذلك الوقت بنظرية "الوزير القاضي"¹ ،

¹ - انظر ، أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائق أنجق وبيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992 ، ص 20 .

ولم تظهر في ثوبها الجديد إلا مع مطلع القرن العشرين ، حيث تناولها الفقه بالدراسة والتحليل ، إلى جانب القضاء الذي ابتدع بشأنها العديد من الحلول.

وانطلاقاً من هذه الدراسات والاجتهادات جاء موضوع الدراسة الذي يتمحور حول الكشف عمّا وصلت إليه مجهودات القضاء والفقه الإداري المقارن في تحديد سلطة الإدارة في إنهاء قراراتها ، بالإضافة إلى معرفة ما هي الضوابط التي ظهرت لتحقيق التوازن المنشود بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد في هذا المجال ؟

من هنا تبرز أهمية دراسة الموضوع في فكرتين :

أولها : أن سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري هي سلطة خطيرة من حيث الآثار المترتبة عنها.

ثانياً : تميز الموضوع بمصادره التي يستقي منها مادته وهي بصفة خاصة الفقه والقضاء في فرنسا ومصر ، وخصوصاً القضاء الغزير لمجلس الدولة الفرنسي ومن بعده قضاء مجلس الدولة المصري.

إذن من خلال دراسة هذا الموضوع سنحاول الإجابة على مجموعة من الإشكاليات أهمها :

- ما مفهوم سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري ؟ وما هي المبادئ التي تحكمه ؟
- ما هي القرارات الإدارية الجائز إنهاؤها ؟ وما هي المواعيد المقررة لإنهائها ؟
- ما هي السلطات المختصة بإنهاء القرارات الإدارية ؟
- ما هي آثار سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري ؟

ولما كانت الدراسة تعتمد عموماً على أحكام ومبادئ الاجتهادات القضائية المقارنة والدراسات الفقهية فكان التركيز على أحكام القضاء الفرنسي بإعطاء أمثلة عديدة عنها ، فهي التي يعود لها الفضل في إرساء أغلب المبادئ العامة للقضاء الإداري ، بالإضافة إلى إعطاء أمثلة عن أحكام القضاء المصري ، مع التركيز على موقف القضاء

الجزائري الذي نجده تأثر كثيرا بمبادئ القضاء الفرنسي¹ في هذا الخصوص ، وهذا كله من أجل تعميم الفائدة وكذا لتعميق الفهم حول حقيقة سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري ، على الرغم من الصعوبات التي واجهتنا والمتمثلة أساسا في غياب المراجع ونقص الدراسات المتخصصة والبحوث العلمية المعالجة للموضوع ، وكذا قلة الأحكام القضائية والمنشورات في بلادنا.

هذا وقد تم تقسيم البحث إلى ثلاث فصول :

- فصل تمهيدي يتعلّق بمهية سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري.
- والفصل الأوّل : خصص لدراسة حدود سلطة السحب الإداري.
- أمّا الفصل الثاني : فتضمن دراسة أحكام سلطة الإلغاء الإداري والقرار المضاد.

¹ - انظر ، عمار بوضياف ، مبادئ القانون الإداري ، دون طبعة ، دار ربحانة ، الجزائر ، دون سنة ، ص 12.



الفصل التمهيدي

ماهية سلطة الإنهاء الإداري

للقرار الإداري

الفصل التمهيدي

ماهية سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري

قد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية بتنفيذه أو نهاية أجله ، أو ينتهي بتدخل الإدارة لوضع حدّ له ، وقد منح لها المشرع هذه السلطة قصد سحب أو إلغاء القرارات التي تصدرها بالموازاة مع المكنة التي منحها للأفراد وذلك من خلال السماح لهم بالطعن في القرارات الإدارية أمام القضاء أو التظلم بشأنها أمام الإدارة على أن تمارس الإدارة هذه السلطة وفق قواعد قانونية خاصة تختلف باختلاف طبيعة الإجراء المتخذ ، سواء كانت بطريق السحب أو الإلغاء أو القرار المضاد ، ويتوقف كذلك على مدى مشروعية القرار الإداري المراد إتمامه ، وإذا كانت الإدارة تتوفر على ثلاث إجراءات لإنهاء القرار الإداري ، فهذا لا يعني أنّ لها الحرية في استعمال أي منها متى شاءت بل على العكس من ذلك فهي مقيدة بمجموعة من المبادئ والأحكام ذات المنبع القضائي .

على أي حال وقبل التطرق إلى هذه القواعد بالتفصيل لا بأس أن نتعرّض أوّلا إلى تحديد وسائل الإنهاء الإداري للقرار الإداري (مبحث أوّل) ، ثمّ إلى أسباب ممارسة هذه السلطة (مبحث ثاني) .

المبحث الأول

تحديد وسائل الإنهاء الإداري للقرار الإداري.

بمجرد صدور القرار الإداري عن السلطة الإدارية المختصة يصبح نافذا ، أي يتمتع بقوة ذاتية ويحدث آثارا قانونية ابتداء من تاريخ صدوره ، لكن هذه الآثار قد تتوقف في حالة ما إذا صدر القرار معيبا ، أو في حالة ما إذا نشأ صحيحا لكن طرأ عليه فيما بعد عيب من العيوب ، وهذا بتدخل السلطة الإدارية لوضع حد له إما عن طريق السحب (المطلب الأول) أو عن طريق الإلغاء أو القرار المضاد (المطلب الثاني).

المطلب الأول : السحب كإجراء رجعي لإنهاء القرار الإداري.

إنّ الإنهاء بأثر رجعي يقتصر فقط على السحب الإداري الذي سنتناول مفهومه والمبادئ التي تحكمه (الفرع الأول) وكذا الأساس القانوني الذي يقوم عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مفهوم السحب الإداري والمبادئ التي تحكمه.

يعدّ موضوع السحب الإداري من بين الموضوعات الإدارية الهامة التي لاقت اهتماما كبيرا من طرف الفقه والقضاء الإداري المقارن والذي عمل على تحديد إطار جامع ومانع في تعريفه هذا من جهة ، ومن جهة أخرى حدّد لنا المبادئ القانونية التي يقوم عليها.

أوّلا : تعريف السحب الإداري وتمييزه عن ما يشبهه.

أ) تعريف السحب الإداري :

لقد تعدّدت الاصطلاحات التي استعمالها الفقه والقضاء الفرنسي للدلالة على سحب القرار الإداري والتي انعكست على الترجمة العربية باصطلاح السحب للدلالة

على الرجوع في القرار ، وقد ورد هذا المصطلح عن القرآن الكريم لقوله تعالى : ﴿ إِذِ الْأَغْلَالُ فِي أَعْنَاقِهِمْ وَالسَّلَاسِلُ يُسْحَبُونَ ﴾¹ ، ويفيد في هذه الحالة السحب معنى الجرّ ، أما في قوله تعالى : ﴿ رَبَّنَا أَبْصَرْنَا وَسَمِعْنَا فَارْجِعْنَا نَعْمَلْ صَالِحًا إِنَّا مُوقِنُونَ ﴾² ، فهنا يفيد الرجوع معنى الأثر الرجعي .

ومن بين التعاريف الفقهية التي جاءت لتحديد مفهوم السحب الإداري نذكر :

- شارل ديباش Caharles Debbash : « سحب القرار الإداري يقوم عند إلغاء كل الآثار الناجمة عنه منذ صدوره »³ .

- جورج قلاكوس Georges Vlachos : « السحب الإداري يقوم على إلغاء القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية المختصة بأثر رجعي ويهدم كافة الآثار المترتبة عليه سابقا »⁴ .

- عمار عوابدي : « السحب الإداري للقرارات والتصرفات الإدارية يقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي ، بالقضاء على آثارها في الماضي منذ تاريخ وجودها وإصدارها ، وبالنسبة للمستقبل بصورة تجعل هذه القرارات والتصرفات الإدارية كأنّها لم توجد أو لم تصدر أصلا »⁵ .

- أمّا القاموس القانوني فعرفه : « عملية إعدام آثار القرار بالنسبة إلى الماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنّه لم يولد إطلاقا »⁶ .

¹ - سورة غافر ، الآية 71 .

² - سورة السجدة ، الآية 12 .

³ - Charles Debbash, Droit administratif général, T1, 6^{ème} éd, 1995, p 551.

⁴ - Georges Vlachos, principes généraux du droit administratif, Ellipes, 1993, p 155.

⁵ - انظر ، عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، سنة 1984 ، ص 485 .

⁶ - انظر ، إبراهيم نجار ، أحمد زكي بدوي ، يوسف شلالا ، القاموس القانوني ، لبنان ، ص 254 .

- تعريف في القاموس القانوني ، يعرف كذلك في القاموس الإداري :

« Le retrait d'un acte administratif équivaut à l'annulation de cet acte par l'autorité opérant : ab initio, il anéanti l'acte dès l'origine et supprime ses effets aussi bien passés que futurs. L'acte retiré ou rapporté disparaît totalement de l'ordonnance juridique » .

نلاحظ من خلال هذه التعريفات أنّ السحب الإداري يشبه إلى حدّ ما مجموعة من الأساليب الأخرى لهذا وجب التمييز بينها :

ب) تمييز السحب الإداري عن الأساليب المشابهة :

إنّ أسلوب السحب الإداري باعتباره عملاً إدارياً يقوم على إنهاء أعمال إدارية أخرى سابقة ، نجده يقترب كثيراً من وسائل أخرى يتمّ اللجوء إليها لإنهاء أعمال إدارية سواء كانت انفرادية أو تعاقدية.

1- تمييز السحب الإداري عن الفسخ :

في إطار هذا التمييز يجب أن نفرّق بين الفسخ في القانون العام والفسخ في القانون الخاص.

- بالنسبة للفسخ في القانون العام.

يرد هذا الأسلوب على علاقة تعاقدية تجمع طرفين مختلفين في المركز من حيث الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الأفراد ، فنجد من جهة الفرد العادي ومن جهة أخرى الإدارة العامة صاحبة السلطة والامتياز لأننا نعرف أنّ الإدارة في إطار معاملتها مع الأفراد عن طريق إبرام عقود إدارية تتمتع بمجموعة صلاحيات من بينها صلاحية إنهاء العقد الإداري بطريق الفسخ بإرادتها المنفردة قبل إتمام هذا العقد نهائياً حتى ولو لم يصدر أي خطأ من جانب المتعاقد¹ ، وتستمد الإدارة هذه السلطة من دواعي المصلحة العامة التي يجب أن تسمو في كل وقت على المصلحة الخاصة للمتعاقد معها وتكون مشروطة بعدم التعسف في استعمال السلطة على أنّ هذا القول لا يعني أنّ حقوق المتعاقد مع الإدارة تضيع بل يبقى محتفظاً بكامل حقوقه في التعويض عن الأضرار التي تلحق به وفي هذه الحالة ينقضي العقد بالنسبة للمستقبل فقط ، وهذا ما يجعله مختلفاً عن السحب الإداري الذي تمتد آثاره إلى الماضي فتمحي جميع الآثار المترتبة ، كما تختلف سلطة

¹ - انظر ، عبد الحميد الشواربي ، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع ، الطبعة لم تذكر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 48.

السحب الإداري عن سلطة الفسخ الإداري من حيث الأساس القانوني الذي تقوم عليه كل من السلطتين ، وبينما الأولى تستند إلى مبدأ الشرعية إلى جانب اعتبار المصلحة العامة ، نجد الثانية تقوم على ضرورات المرافق العامة التي تلزم إنهاء العقود التي لم تعد تتماشى مع المصلحة العامة¹.

إنَّ السحب الإداري يرد على قرار إداري غير مشروع ويكون ذلك خلال مدة زمنية محدّدة وفي حالة خروج هذه الصلاحية عن حدودها جاز الطعن فيها بالبطلان بسبب عدم مشروعيتها ، أمّا الفسخ الإداري فسبق أن قلنا أنّه يرد على عقد إداري تملك فيه الإدارة سلطة واسعة كلما تعلق الأمر بمصلحة عامة.

- بالنسبة للفسخ في القانون الخاص.

الفسخ هو نظام قانوني يقوم إلى جوار المسؤولية العقدية ويتمثل في الجزاء على عدم تنفيذ أحد المتعاقدين لما رتبته العقد من التزامات في ذمته ، وهو حق لكل عاقد في العقد الملزم للجانبين في أن يطلب متى لم يقم العاقد الآخر بتنفيذ التزاماته حل الرابطة العقدية وزوال آثارها بأثر رجعي².

الملاحظ في هذه الحالة أنّ الفسخ القانوني في القانون الخاص يرد على علاقة تعاقدية تجمع طرفين متساويين في المركز من حيث الحقوق والواجبات التي يتمتع بها كل منهما.

¹ - من أنصار هذا الرأي الفقيه Pequignot الذي قال بأنّه من غير المعقول أن يبقى العقد حائلا دون تحقيق أهداف الإدارة وتأمين المصلحة العامة ، وفي المقابل هناك فريق آخر يقول بأنّ أساس استعمال سلطة الفسخ الإداري هو أنّها تعتبر فقط صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد. انظر :

- Laurent Richer, droit des contrats administratifs, 2^{ème} éd, L.G.D.J, 1999, p 212.

² - انظر ، بلحاج العربي ، النظرية العامة للالتزام - القانون المدني الجزائري ، الجزء الأوّل - التصرف القانوني (العقد والإرادة المنفردة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 301 - 302.

يبدو لنا من خلال ما تقدم أن كل من السحب الإداري والفسخ في القانون الخاص لهما نفس الأثر الرجعي بإعادة الأوضاع إلى حالتها الأولى¹ ، هذا عن وجه الشبه، أمّا عن أوجه الاختلاف بينهما فتتمثل فيما يلي :

- إنّ السحب الإداري يرد على قرار إداري يجمع طرفين مختلفين في المركز أين تُرجح المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة ، أمّا الفسخ في القانون الخاص فيرد على عقد يلزم طرفين متساويين في المركز.

- إنّ السحب الإداري يتمّ بإرادة الإدارة المنفردة ن أمّا الفسخ في القانون الخاص فيتمّ إمّا باتفاق الطرفين ويسمّى الفسخ الاتفاقي ، أو عن طريق اللجوء إلى المحكمة وتسمّى الفسخ القضائي.

- السحب الإداري هو إجراء تعود إليه الإدارة عند إصدارها قرار إداريا غير مشروع ، أمّا الفسخ في القانون الخاص فيوقع كجزاء لعدم وفاء أحد الأطراف بالتزاماته التعاقدية.

- السحب الإداري يرد على قرار نشأ منذ البداية معييا أو غير مشروع ، أمّا الفسخ في القانون الخاص فيرد على عقد نشأ منذ بدايته صحيحا مكتمل الأركان².

2- تمييز السحب الإداري عن الإلغاء القضائي :

لما كانت سلطة السحب الإداري تعتبر حقا أصيلا تقرر للإدارة المختصة ، فإنّ استعمالها يتقيّد بمجموعة من الشروط أولّها وجود قرار إداري غير مشروع ، فيعتبر السحب في هذه الحالة جزاء لعدم مشروعية القرار الإداري توقعه الإدارة على نفسها ، ومنه نلاحظ أنّ المجال الذي تقوم عليه سلطة السحب هو نفسه المجال الذي يقوم عليه الإلغاء القضائي³ . فالقاضي الإداري تتوقف مهمته على فحص مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار ، فإذا تبين له عدم مشروعية القرار أصدر حكما بإلغائه ، إضافة إلى

¹ - بالنسبة للفسخ في القانون الخاص فقد تضمنته المادة 122 من ق م جاء فيها : " إذا فسخ العقد أعيد التعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد..." .

² - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 128.

³ - انظر ، محمد أنور حمادة ، القرارات الإدارية ورقابة القضاء ، د.ط ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 111.

ذلك فإن الميعاد المحدد لكل منهما هو شهرين أو ستون يوماً¹. فإذا مرت هذه المدة فإنه لا يحقّ لا للإدارة سحب القرار ولا للقاضي إصدار حكم بالإلغاء².

إن الهدف الأساسي من تقرير السحب الإداري هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحماية مبدأ الشرعية، وضمان تطبيقه في ميدان الوظيفة الإدارية، وهو بذلك يماثل الإلغاء القضائي الذي يعتمد على الطابع العيني والموضوعي وليس الطابع الشخصي والذاتي.

وأخيراً نفس الشيء يقال عن الأثر المترتب عن سلطة السحب الإداري وسلطة الإلغاء الإداري، وهو الأثر الرجعي الذي يعدم كل أثر رتبته القرار الإداري هذا عن أوجه التماثل، أما فيما يخص نقاط الاختلاف فنوردها كالتالي:

- إن سلطة السحب تتجسد عن طريق قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة أما سلطة الإلغاء القضائي فتتجسد عن طريق حكم قضائي وليس قرار إداري.
- سلطة السحب تتم إما بمبادرة من الإدارة مصدرة القرار أو بناء على تظلم الأفراد بينما سلطة الإلغاء القضائي لا تتم إلا بناء على دعوى قضائية.
- إن قرار السحب الذي تستعمله الإدارة لا يتمتع بقوة الشيء المقضي به أما حكم الإلغاء فيتمتع بقوة الشيء المقضي به ويعتبر كعنوان للحقيقة لا يقبل الدليل العكسي³.

¹ - نفرّق هنا بين القانون الفرنسي والجزائري من جهة، والقانون المصري من جهة أخرى، فالنظام الفرنسي والجزائري يحددان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وكذا ميعاد السحب بشهرين، انظر المادة 280 من ق.إ.م، أما المشرع المصري فيحدّد هذه المدة بستين يوماً حسب المادة 24 من قانون مجلس الدولة سنة 1972 التي تنصّ على ما يلي: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به".

² - القاعدة العامة تنصّ على أنّه بمرور مدة الشهرين دون إلغاء القرار الإداري يسقط حق استعمال رفع دعوى الإلغاء، لكن هناك استثناء يخصّ تمديد هذا الميعاد، انظر، عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، السنة 1984، ص 112 - 113 - 114؛

- انظر كذلك رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية وشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146 وما بعدها.

³ - انظر، بدرخان عبد الحكيم إبراهيم، معايير تعريف العمل القضائي من وجهة نظر القانون العام، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 136.

- إنَّ ميعاد السحب الإداري الذي هو نفسه ميعاد الطعن القضائي يختلف في مصدر تقديره من السحب إلى الإلغاء القضائي ، فبينما نجد الاجتهاد القضائي هو الذي يحدّد مدّة السحب الإداري¹ ، فإنّ المشرع هو الذي يحدّد مدّة الإلغاء القضائي² .
- إنَّ قرار السحب على غرار القرارات الإدارية الأخرى يخضع لقاعدة عدم وجوب التسبب إلاّ في حالة وجود نصّ يلزم الإدارة بذلك ، أمّا الأحكام القضائية فهي واجبة التسبب³ .

ثانيا : المبادئ التي تحكم السحب الإداري.

سلطة السحب الإداري هي سلطة خطيرة يتقيّد استعمالها بمجموعة من المبادئ منها مبدأ المشروعية (أوّلا) ، مبدأ عدم رجعية القرارات (ثانيا) ، ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية (ثالثا) .

أ) سلطة السحب وعلاقتها بمبدأ المشروعية :

إنّ الدولة وأجهزتها عندما تكون طرفا في العلاقة الإدارية فهي تتمتع بسلطة عامة، لها من القوّة ما يكفل لها حق تنفيذ قراراتها وأوامرها بالطرق المباشرة دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء ، ممّا يسمح لأجهزتها بانتهاك حقوق الأفراد والتعدي على حرياتهم العامة سواء كان ذلك عن خطأ أو سوء تقدير أو تعسف ، لذلك فإنّ الالتزام بمبدأ المشروعية من طرف الدولة وأجهزتها يؤكّد بحق خضوع الدولة لسيادة القانون لأنّه من غير هذا الخضوع سيكون في مقدور الدولة الخروج عن نطاق المشروعية من دون أن تتعرّض لأيّ جزاء.

¹ - إنَّ شروط عملية إجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية من بينها شرط الميعاد ثمّ استنباطها وبلورتها من أحكام واجتهادات القضاء الإداري ولاسيما القضاء الإداري المصري والفرنسي واليوناني والسويدي والبلجيكي ، انظر ، عمار عوابدي ، القانون الإداري ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 ، ص 520 .

² - انظر نص المادة 275 والمادة 279 من ق.ا.م.

³ - انظر ، بدرخان عبد الحكيم إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 7 .

ومبدأ المشروعية في معناه الواسع يعني التطابق مع القانون¹ ، أي يجب على السلطة الإدارية أن تتصرف طبقاً للقوانين التي تنظم المجتمع وتعمل في حدودها وكل عمل يمارس خارج هذه القوانين يعتبر عملاً غير مشروع ، ويغدو جديراً بالإلغاء ، وتظهر علاقة هذا المبدأ بسلطة السحب من حيث أن الإدارة إذا ما أصدرت قراراً غير مشروع فإنه سيلقى على عاتقها التزام بتصحيح عدم المشروعية وسحب القرار كجزء لعدم المشروعية ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن تكون وسيلة الإدارة في استعمال سلطة السحب مشروعة أي أن قرار السحب يجب أن يكون صحيحاً متوفراً على جميع الأركان القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري دون أن يصيبه عيب من عيوب الشرعية حتى يرتب الآثار المرجوة منه.

ب) سلطة السحب وعلاقتها بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية :

من المتفق عليه فقهاً واجتهاداً أنه لا يمكن أن يكون للقرار الإداري مفعول رجعي سواء كان قراراً تنظيمياً أو فردياً ذلك أن القاعدة القانونية العامة تقضي باعتبار القرارات الإدارية نافذة من تاريخ صدورها وتسري في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يعتبر من المبادئ العامة التي لا تجد مصدرها في النصوص القانونية أي لم ينص عليها المشرع بل جاءت نتيجة اجتهاد قضائي لمجلس الدولة الفرنسي الذي أوجب احترام المبدأ وكان يهدف من خلاله إلى استقرار المعاملات القانونية بين الإدارة والأفراد وتأمين النظام العام² ، كما أن الفقه الإداري الفرنسي سلم باعتبار هذه القاعدة " قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية " بأنها قاعدة آمرة ، في حالة الشك يستوجب على القاضي ترجيحها³.

¹ - Georges Vlachos, Op.cit, p 59.

² - انظر ، محي الدين قيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، د.ط ، بيروت ، لبنان ، السنة 1999 ، ص 80 ،

- انظر ، حسين محمد عواضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى ، 1997 ، ص 143.

³ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السادسة ، جامعة عين شمس ، 1991 ، ص 549.

إن الرجعية في حالة سحب القرارات التي لا تولد حقوقا مكتسبة تعدّ رجعية ظاهرية. بمعنى أن القرار الساحب يقتصر أثره على المستقبل دون الماضي لأنّ القرار المراد سحبه لم يولد أي أثر في الماضي ، أمّا إذا كان العكس أي أنّ القرار المراد سحبه قد ربّ حقوقا مكتسبة ، ففي هذه الحالة سلطة السحب تعود بأثر رجعي وتظهر علاقة هذا المبدأ بسلطة السحب كونه يمثل قيда على حرية استعمالها بالنسبة للإدارة ، فهذه الأخيرة لما تريد سحب قرار إداري صادر عنها فلا بدّ عليها أن تراعي قبل كل شيء النتائج التي سوف تترتب على هذا العمل التي ستكون لا محالة ضارة بحقوق الأفراد ، وعليه أصبحت الإدارة تخضع لضوابط وقيود محدّدة حتّى يسمح لها باستعمال هذه السلطة الخطيرة ، وكلّ تجاوز لهذه الحدود يعدّ خرقا لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري¹.

ج) سلطة السحب وعلاقتها بمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية :

يقصد بهذا المبدأ احترام الآثار الناجمة عن العمل الإداري الذي يخصّ أفرادا معينين بذواتهم ، له دور هام في حماية المصالح الخاصة واستقرار العلاقات القانونية ، يختلف عن مبدأ احترام الحقوق المكتسبة لأنّه يعمل على استقرار الأوضاع القانونية حتّى ولو تمّ اكتسابها بصفة غير مشروعة بينما مبدأ احترام الحقوق المكتسبة يحمي فقط الحقوق المترتبة عن القرارات والتصرفات المشروعة².

وقد اعتبره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1922/11/03³ في قضية Damecachet أولى بالرعاية من مبدأ المشروعية.

وتبدو العلاقة بين هذا المبدأ وسلطة السحب من خلال تقييدها كذلك والحدّ منها فلا يسمح للإدارة سحب قراراتها الفردية سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة بعد انقضاء ميعاد الطعن فيها.

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 131.

² - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع نفسه ، ص 132 ؛

- انظر كذلك عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 488.

³ - جاء في نصّه : " كفالة الاستقرار وتوفير الطمأنينة لحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنحاة من الزعزعة والاضطراب قاعدة أولى بالرعاية من خلال مبدأ المشروعية من خال إمكانية إصلاح الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة " .

من خلال استقراءنا للمبادئ التي جاء بها القضاء المقارن ، نلاحظ وجود نوع من التصادم بينها ، بحيث أنّ مبدأ المشروعية الذي تمّ تقريره من أجل القضاء على الأعمال الإدارية غير المشروعة للإدارة لو افترضنا أنّ الإدارة قامت بتطبيقه حرفياً ، فما هي المكانة المتبقية لمبدأ استقرار المعاملات الذي يقوم عليه المبدأين الآخرين ، مع الإشارة إلى أنّ القول بفكرة استقرار المعاملات وحماية الأوضاع القانونية لا تعني تخصيص هذه الحماية للأفراد فقط ، وإنّما حسن سير العمل الإداري هو الآخر يفترض هذا الاستقرار. فسلطة السحب إذن تلزم الإدارة التوفيق بين كل هذه المبادئ دون إخلال بأيّ منها ، وهذا ما يوضح لنا مدى تعقيد سلطة السحب الإداري.

الفرع الثاني : الأسس القانونية التي يقوم عليها السحب الإداري.

تقوم القواعد التي وضعها القضاء المقارن لتحكم أمر إمكان قيام الإدارة بسحب قراراتها التي أصدرتها ، وتبيّن أنّها كانت معيبة على أساس مجموعة من الاعتبارات والمبررات التي اختلف الفقهاء بشأنها ، فبينما تنادي بعض النظريات الفقهية بالأخذ بمبدأ المشروعية كأساس لحق الإدارة في سحب قراراتها نجد بعض النظريات في المقابل تنادي بالأخذ بمبدأ السلطة العامة.

لقد لاقت هاتين النظريتين اهتماماً أكبر مقارنة ببعض الآراء الفقهية الأخرى التي جاءت لتحديد لنا الأساس القانوني لحق الإدارة في استعمال سلطة السحب ، نورد هنا كالاتي :

أولاً : مبدأ المشروعية كأساس قانوني لسلطة السحب.

نادى بهذا المبدأ العميد دوجيد Duguít¹ الذي يرى بأنّ مبدأ المشروعية يلقي على عاتق الإدارة التزاماً باحترامه كلما أصدرت تصرفاً أو عملاً قانونياً ، كما أنّه إذا تبيّن لها أنّ هذا العمل الذي صدر منها هو عمل غير مشروع يجب عليها أن تقوم بسحبه حتّى

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، مهية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، د.ط ، دار الفكر العربي ، 1981 ، ص 306 ، ليون دوجيد ، المطول في القانون الدستوري ، ص 722.

تعود إلى نطاق المشروعية ، فلا مجال للحديث هنا عن حرية السحب ، كما أنه ليس لأحد أن يشكو من سحب هذه القرارات لأنّ هذه السلطة لم تقرّر إلاّ لمصلحة الأفراد ، وفي حالة ما إذا ألحقت هذه السلطة أضرار بالأفراد فلهم الحق في المطالبة بالتعويض ، أمّا عن اصطدامه لمبدأ استقرار المعاملات فيقول : « أنه يجب على المشرع أن يحدّد ميعادا يستخلف بفواته حق الإدارة في سحب القرار غير المشروع ، وذلك حتى لا يجد دائن الدولة نفسه فجأة وقد سحبت مزاياه من قبل الإدارة عندما تبين خطؤها ».

ونجد أنّ القضاء الألماني قد جرى هذه النظرية ، فقد أجاز سحب القرارات غير المشروعة في أي وقت احتراماً لمبدأ المشروعية مع حفظ حقوق المضرور من السحب فيما يخصّ التعويض .

إذا سلمنا بهذا المبدأ كأساس لحق الإدارة في سحب قراراتها ، فما مكانة المبادئ الأخرى التي تعمل الإدارة على احترامها (مبدأ الحقوق المكتسبة) ، كما أنه كيف يمكن تفسير سحب القرارات المشروعة إذا قلنا أنّ الإدارة مخولة لسحب القرارات غير المشروعة ؟

ثانياً : فكرة المصلحة العامة كأساس قانوني لسلطة السحب .

إنّ مفهوم المصلحة العامة يتخذ عدّة أسماء في مجال القانون الإداري ، إمّا المصلحة العمومية أو المصلحة العامة أو المنفعة العمومية ، كما أنه يتخذ عدّة مفاهيم . فلو أخذنا المفهوم السياسي مثلاً فيجب الوقوف أولاً عند بعض الملاحظات ، أولها أنّ المصلحة العامة بهذا المفهوم لا تعني أنّها مجموعة مصالح خاصة ، فهذا خطأ ، وثانيها أنّ القول بالمصلحة العامة لا يجب أن يؤدي بنا للاعتقاد أنّها لا تمتدّ بأية صلة للأفراد ما دامت هي عامة ، فالمصلحة العامة ليس في جوهرها مختلفة عن مصلحة الأفراد إنّما هي تحكيم بين مختلف المصالح الخاصة¹ .

¹ - انظر ، جورج قيدال ، بيار دفولق ، القرار الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، ص 431 .

أمّا لو أخذنا بالمفهوم القانوني للمصلحة العامة فهذا يجرّنا لتحديد السلطات المخولة بتحديد المصلحة العامة ، فإمّا بتدخل المؤسس الدستوري لتحديد هذه الأخيرة ، كما قد يتدخل المشرع العادي لتحديدها ، أو الإدارة في غير المجالات المخصصة للمشرع ، فالمصلحة العامة هي الهدف الأسمى التي تتدخل بموجبها الإدارة لإصدار قراراتها وتسعى دائما إلى تحقيقه أثناء مباشرة سلطاتها وإدارتها للمرافق العامة ، فإذا تجاوزته فإنّ تصرفها يوصم بعبث الانحراف ، هذا ما جاء به الدكتور عبد القادر خليل¹ الذي يؤيد هذه النظرة ، ويضيف أنّ المصلحة العامة تحكم جميع روابط القانون العام من بينها سحب القرارات الإدارية وتصالح وحدها أساسا لمزاولة الإدارة حق السحب. غير أنّ هذه النظرة مردود عليها بحيث أنّ فكرة المصلحة التي استند عليها لتبرير حق الإدارة في السحب ليست فكرة جامدة وثابتة بل على العكس من ذلك فهي فكرة مرنة وتتغير بتغير الظروف المحيطة بالمجتمع سواء كانت ظروف سياسية ، اقتصادية ، اجتماعية ، كما أنّه كما سبق الذكر تحمل أكثر من معنى ، وعليه فهي لا تصلح كأساس كاف لتبرير سلطة السحب لأنّ الإدارة قد تتذرع بهذه الفكرة وتمارسها لتغطية أعمالها غير المشروعة حتى تصبح مشروعة.

إلى جانب هاتين النظريتين المعمقتين في أساس السحب ، وجدت آراء أخرى ترمي إلى تحديد الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب من بينها الرأي الذي يقول بأنّ أساس قيام هذه السلطة إنّما هو فقط من أجل تفادي الإلغاء القضائي ، لكن يؤخذ على هذا الرأي عدم الأخذ بعين الاعتبار القرارات المشروعة التي لا يمكن إلغاؤها قضائيا ويمكن سحبها استثناء.

كذلك هناك رأي آخر يؤسس هذه السلطة على مبدأ الرقابة الإدارية ، ومن المعلوم أنّ هذه الرقابة تعدّ أحد مكونات العملية الإدارية الهامة ، وعادة ما تختلط في ذهن

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 133 عن عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية، 1964، ص 47.

البعض بغيرها من عناصر هذه العملية ، ولها وظيفة حيوية في الدول الحديثة بالدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة للدولة في بعض البلدان¹.

تزعم هذه النظرية الفقيه " فالين Valline " فيقول « أن الإدارة شأنها شأن الإنسان ليست منزهة عن الخطأ ، وكما يمكن للإنسان أن يغير وجهة نظره ، فالإدارة كذلك تستطيع إذا أخطأت أن تصحح قراراتها عن طريق السحب أو الإلغاء² . إلى جانب هذه الآراء ، هناك الرأي الذي يأخذ باعتبار السلطة العامة كأساس لسلطة السحب مفاده أن الإدارة دائما تتمتع بامتيازات السلطة العامة تمارسها في مواجهة الأفراد ، وإن سلطة السحب تعتبر من بين هذه الامتيازات التي تمنحها حق الرجوع في القرارات التي أصدرتها.

إذن ونحن أمام هذه النظريات التي جاءت تبرر حق اللجوء إلى سلطة السحب ، نلاحظ أن لكل موقف جانب من الصواب ، لكن هذا فقط يبقى نظريا ، أما من الجانب التطبيقي فيصعب على الإدارة التوفيق بين هذه الاعتبارات ولذلك وجب الاتجاه نحو النظرة الوسطية التي تقضي بإعطاء الإدارة حق سحب القرارات المعيبة خلال فترة معينة وبمروورها تتحصن المراكز القانونية ، وتستقر الأوضاع ، فهي بذلك توفق بين مبدأ المشروعية والمصلحة العامة.

المطلب الثاني : الإلغاء الإداري والقرار المضاد كإجراءان فوريان لإنهاء

القرار الإداري.

من المسلم به أنه من حق الإدارة وضع القواعد التنظيمية لسير المرفق الذي تقوم على شؤونه ، ولها في كل وقت سلطة تعديل هذه القواعد وإلغائها حسب ما تراه مناسبا لضمان حسن سير المرفق وتماشيا كذلك مع مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة الذي تفرضه الأعمال الإدارية ، فالإدارة تملك إلى جانب سلطة السحب الإداري،

¹ - انظر ، ليلي تكلا عبد الكريم ، أصول الإدارة العامة ، د.ط ، دار الطبع والنشر ، القاهرة ، 1968 ، ص 447.

² - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 134.

سلطة الإلغاء الإداري ، وتختلف كل منهما عن الأخرى (فرع أول) بالإضافة إلى سلطة أخرى ونعني بها استعمال القرار المضاد الذي تلجأ إليه في حالات معينة وتخضع لأحكام خاصة (فرع ثاني) .

الفرع الأول : مفهوم الإلغاء الإداري L'abrogation .

إن مفهوم الإلغاء الإداري يفرض علينا تقديم تعريف له أولاً ، ثم نميزه عما يشبهه من مصطلحات ، ويشمل الإلغاء القضائي (أولاً) ، السحب الإداري (ثانياً) .

أولاً : تعريف الإلغاء الإداري .

ينعت هذا الإجراء بالإلغاء الإداري كونه يصدر عن هيئة إدارية أو سلطة إدارية مختصة سواء كانت رئاسية أو ولائية أو وصائية التي تتدخل في حالات معينة من أجل وضع حدّ لسريان القرارات الإدارية التي تصدرها ، ويكون ذلك بأثر فوري دون المساس بالآثار التي تكون هذه القرارات قد رتبها¹ . ويستمد هذا الإجراء أساسه في المحافظة على شرعية وسلامة العمل الإداري من الناحية القانونية لأن الإدارة وإن كانت أعمالها دائماً توصف بأنها مشروعة . بمعنى أنها خالية من عيوب الشرعية من تاريخ صدورها إلا أن هذا العمل المشروع قد يطرأ عليه عيب من عيوب الشرعية فيصبح قراراً غير مشروع يُحتم على الإدارة في هذه الحالة التدخل لإلغائه تجسيدا لمبدأ المشروعية في الدولة ، بالإضافة إلى عامل المشروعية تلجأ الإدارة لاستعمال هذه السلطة لتكييف العمل الإداري مع متطلبات ومعطيات الواقع العملي للوظيفة الإدارية ، ولإلقاء الضوء أكثر على مفهوم الإلغاء الإداري لا بدّ من التمييز بينه بين الوسائل الأخرى المشابهة له .

ثانياً : تمييز الإلغاء الإداري عما يشبهه من مفاهيم .

سوف نتعرض إلى تمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي ثم إلى تمييز الإلغاء الإداري عن السحب الإداري .

¹ - Jacques Moreau, Droit administratif, 1^{ère} éd, P.U.F 1989, p 237.
- Georges Vlachos, Op.cit, p 154.

- انظر ، عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 518 .

أ) تمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي :

لقد سبق لنا وأن تطرقنا إلى فكرة الإلغاء القضائي من خلال التمييز بينها وبين سلطة السحب الإداري وتوصلنا إلى مجموعة أمور تشترك فيها كل من السلطتين ، ومجموعة أخرى تختلف فيها ، وعرفنا أن الإلغاء القضائي هو طريق آخر لإنهاء القرار الإداري لكن يكون بطريق غير إداري ، وإنّما تكون أمام جهة قضائية مختصة ، ولما كانت هذه الوسيلة تقوم بنفس الدور الذي تقوم به سلطة الإلغاء الإداري وجب علينا التطرق إلى أوجه الاختلاف بين السلطتين :

- إذا كان الأصل أن الإلغاء الإداري كسبب لنهاية وزوال القرارات الإدارية ينصب على الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة لمخالفتها القوانين واللوائح والتنظيمات العامة ولخروجها عن مبدأ المشروعية السائد في الدولة فإنّه يجوز كذلك للسلطات الإدارية المختصة أن تمارس سلطة الإلغاء الإداري لإلغاء القرارات والأعمال الإدارية المشروعة ، وعليه يصبح مجال الإلغاء الإداري أوسع من مجال الإلغاء القضائي¹.

- إنّ سلطة الإلغاء الإداري تمارس إمّا بواسطة عملية الرقابة الإدارية الذاتية للإدارة أو بواسطة التظلمات الإدارية التي يحركها ويرفعها أصحاب المصلحة بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة ، أمّا سلطة الإلغاء القضائي التي يحوزها القاضي المختص لا تكون إلاّ بعد رفع دعوى من طرف الأفراد.

- إنّ سلطة الإلغاء الإداري يعبر عنها بقرار إداري يقبل الرجوع فيه ، والطعن في ذلك بطريق الدفع بعدم المشروعية ، بينما يعبر عن سلطة الإلغاء القضائي بحكم قضائي يتمتع بقوة الشيء المقضي به ولا يجوز الطعن فيه بعد مرور مدّة الطعن المحددة للاستئناف والنقض.

¹ - انظر ، عمار عوايدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 439.

- إن ميعاد الإلغاء الإداري هو نفسه بالنسبة للإلغاء القضائي ، ويحدّد بشهرين أو ستين يوماً من تاريخ إعلان القرار بالنسبة للأفراد (هنا نميز بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية) أو من تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة.

- إن سلطة الإلغاء الإداري تحدث أثراً فوراً أي تبقى جميع الآثار السابقة على حالها وهذا ما يجعلها تختلف عن سلطة الإلغاء القضائي الذي يعود مفعولها بأثر رجعي ، فيرجع الطاعن إلى مركزه القانوني السابق على حكم الإلغاء.

(ب) تمييز الإلغاء الإداري عن السحب الإداري :

يعتبر كل من السحب والإلغاء الإداري طريقين تلجأ إليهما الإدارة في تعاملاتها مع الأفراد في حالة ما إذا رأت أن القرارات التي أصدرتها كانت معيبة ، فبالتالي تعطى لها فرصة استعمال سلطتها في إنهاء هذه التصرفات قصد تصحيح الأوضاع ، وتستعمل الإدارة سلطتها في الإنهاء عن طريق الإلغاء في حالة ما إذا كانت قد أصدرت قراراً إدارياً رتب حقوقاً مكتسبة لصالح المعني بالقرار ، وعليه فإن أثر استعمال هذه السلطة سينصرف فوراً ومباشرة إلى المستقبل دون الماضي ، وهذا بخلاف لو قامت الإدارة باستعمال سلطتها في الإنهاء عن طريق السحب ، فإن هذه السلطة يكون له أثر رجعي بحيث يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه في السابق أي قبل إصدار القرار المراد إنهاؤه ، فسلطة الإلغاء إذن تقوم على فكرة احترام الحقوق المكتسبة ، أما سلطة السحب فتقوم على فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية.

بالإضافة إلى ذلك يمكن لنا أن نلاحظ من خلال الدراسة المعمقة لكل من السلطتين أن مجال سلطة الإلغاء أوسع من مجال سلطة السحب ، بحيث أن الإدارة لو تبين لها أن قراراً إدارياً أصبح مخالفاً للقوانين واللوائح العامة فلها مباشرة أن تنهي هذا العمل غير المشروع ، لكن هذه السلطة لا تقف إلى هذا الحد فقط كسلطة السحب ، بل يجوز لها استعمالها ضد القرارات المشروعة مستندة في ذلك لاعتبارات الملاءمة وظروف الواقع المحيطة بالعمل الإداري.

الفرع الثاني : مفهوم فكرة القرار المضاد.

من المسلم به فقها وقضاء في فرنسا أنه لا يجوز سحب قرار إداري صدر طبقا للقانون إذا ترتب عليه حقوق ، فإذا لم يرتب حقوقا فإنه يجوز للإدارة سحبه لأن القيود التي تفرض عليها تزول ، أما بالنسبة لإلغاء العمل الإداري السليم فإن الوضع يختلف من اللائحة إلى القرار الفردي ، فبالنسبة للقرارات التنظيمية تملك الإدارة إلغائها في أي وقت ، أما بالنسبة للقرارات الفردية المولدة للحقوق ، فمتى صدرت مطابقة للقانون فإنها تكتسب حصانة تامة من الإلغاء ، فلا يجوز للإدارة أن تلغيها ، لكن هذه القرارات تجد طريقا نحو الإلغاء بموجب وسيلة أخرى تعرف بالقرار المضاد ، وهو ما لا يمكن مباشرته إلا طبقا للإجراءات والأوضاع المنصوص عليها قانونا. بمعنى آخر أن الموظف المختص لا يتصرف في هذه الحالة بما له من سلطة تقديرية فيعدل عن قراره الأول متى شاء ، وإنما يجب اتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا ، ونظرا لأهمية هذه الوسيلة في إلغاء القرار الإداري من جهة وكذا محدودية مجال تطبيقها من جهة أخرى ، كان علينا إلقاء نظرة حول المفاهيم التي جاءت لتعريفها أولا ثم إلى تمييزها عن أساليب إنهاء القرار الإداري الأخرى ثانيا.

أولا : تعريف القرار المضاد.

لقد اختلف الفقه حول المصطلح الواجب إطلاقه على هذه الوسيلة ، فمنهم من يأخذ بمصطلح القرار المضاد¹ ، ومنهم من يستعمل مصطلح القرار العكسي² ، وهذا جاء كترجمة للمصطلح الذي استعمله الفقه الفرنسي " L'acte contraire " ، أو "L'acte inverse" ، وعلى كل حال إذا كان هناك اختلاف حول المصطلح المستعمل

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 669.

- Jacques Moreau, Op. cit, p 442.

² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دون طبعة ، دار أبو المجد للطباعة ، 2001 ، ص 1647.

- Charles Debbash, Op. cit, p 910.

فالاختلاف يشمل كذلك المفاهيم التي جاءت لتعريفه ، فهناك من عرفه على أنه : «قرار إداري جديد يحل محل قرار فردي سابق سليم بالنسبة للمستقبل»¹.

وهناك من عرفه على أنه : « قرار قائم على اختصاص قانوني ، يراقبه القاضي الإداري في جميع الأحوال ، لا يمكن مباشرته إلا طبقا للإجراءات والأوضاع المنصوص عليها قانونا »².

وفي تعريف آخر للفقيه Basset³ :

« L'acte contraire est un acte dont l'édiction est prévue par un texte et qui est destinée à remplacer un autre acte ».

من خلال سردنا لهذه التعاريف يمكن أن نعطي تعريفا دقيقا للقرار المضاد وهو : « إجراء قانوني وحصانة إجرائية بالنسبة للقرارات الفردية يحل بمقتضى نص قانوني محل قرار سابق نشأ سليما وأنشأ حقوقا للأفراد وهذا من أجل إلغائه أو تعديله ».

ثانيا : تمييز القرار المضاد عن الوسائل المشابهة له.

بعدما توصلنا إلى معرفة القرار المضاد اتضح لنا أن هذا الأسلوب الخاص لإنهاء القرار الإداري يشبه إلى حد ما بعض التصرفات القانونية التي تلجأ إليها الإدارة ، والمقصود بالتحديد قرارات فسخ العقود الإدارية ، فهذه الأخيرة تعد بمثابة قرارات مضادة لقرارات إبرام العقود فتؤدي إلى إلغائها بالنسبة للمستقبل ، لكن ما يهمنا في هذه الحالة تمييزه عن السحب والإلغاء الإداريين باعتبارهما موضوع الدراسة.

فبالنسبة للسحب الإداري ، تلجأ إليه الإدارة لإنهاء قراراتها الإدارية الفردية المنشئة للحقوق ، وهو ما يجعله يماثل القرار المضاد ، لكن يكمن الاختلاف في نوع القرارات التي ينصب عليه كل من الأسلوبين ، فبينما نجد القرار المضاد ينصب على القرارات السليمة ، فبالقابل قرار السحب ينصب على القرارات غير المشروعة.

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 149.

² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، د. ط ، دار أبو الجعد للطباعة ، 2001 ، ص 1647.

³ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 604.

إنّ القرار المضاد مقرر بمقتضى نصّ قانوني ، أمّا السحب فلا يستند إلى نصّ قانوني.

إنّ آثار القرار المضاد تخص المستقبل فقط دون أن تسحب إلى الماضي كقرار السحب، أمّا بالنسبة للإلغاء الإداري ، فبالنسبة لأوجه الشبه بينهما ، فيكمن في الأثر المستقبلي بحيث يزيل القرار الإداري مستقبلا ، أمّا بالنسبة لأوجه الاختلاف فنجد أنّ القرار المضاد ينصب على القرارات الفردية التي أنشأت حقوقا في حين أنّ الإلغاء الإداري يشمل القرارات الفردية التي لم تنشئ حقوقا.

المبحث الثاني

أسباب الإنهاء الإداري للقرار الإداري.

إن تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام في الدولة يفرض على الإدارة الالتزام بمبدأ المشروعية أثناء تعاملها مع الأفراد بحيث تكون القرارات واللوائح التي تصدرها مطابقة لهذا المبدأ أمّا خروجها عن ذلك فسوف يؤدي إلى إهدار حقوق الأفراد والمساس بسيادة القانون ، وحتى لا يكون إخلال بهذا القانون ، فإنّ الإدارة تملك سلطة السّحب وهذا في حالات وجود عيوب الشرعية دون غيرها ، هذا ما جاءت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر بتاريخ 21 مارس 1970 بقولها " الأصل في السّحب أو الرجوع ألاّ يقع أيّهما إعمالا لسلطة تقديرية أو لاعتبارات الملاءمة " ¹.

أمّا القاضي الجزائري فجاء في حكمه الصادر بتاريخ 09-06-1984 : " لا يجوز السحب إلاّ لأسباب عدم المشروعية " ².

ومنه نستنتج أنّ عيوب عدم المشروعية تمثّل وحدها أسباب سلطة السحب ، وهنا نقف لسؤال هل هذه الحالات يمكن تطبيقها على سلطة الإلغاء الإداري؟ أم مجالها يختلف عن سلطة السّحب؟.

المطلب الأول : عدم مشروعية القرار الإداري.

تجدر الإشارة وقبل عرض هذه الأسباب إلى أنّها نشأت في فرنسا تدريجيا وظهرت تباعا ، كان أقدمها ظهورا عيب عدم الاختصاص ثم ظهر عيب الشكل ثم عيب الانحراف بالسلطة ومنذ 1864 أجاز عيب مخالفة القانون وأصبح من أسباب بطلان

¹ - انظر ، محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، القرار الإداري والعقد الإداري ، دون طبعة ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1989 ، ص 257.

² - المجلة القضائية ، العدد 1 ، سنة 1990 ، ص 196 ، انظر الملحق رقم 01.

القرار الإداري ثم أجاز حديثاً من مجلس الدولة الفرنسي الأخذ بعبء انعدام الباعث كسبب من أسباب عدم مشروعية القرار¹.

الفرع الأوّل : صور عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري.

تشمل كل من عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل :

أولاً : عيب عدم الاختصاص.

عرّفه القضاء المصري على أنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معيّن جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"².

الملاحظ أنّ عيب عدم الاختصاص له علاقة وطيدة بالنظام العام بكون قواعد الاختصاص وُضعت من أجل تحديد مجال تدخّل كل سلطة في الدولة ، وبالتالي إذا تعدّت إحدى الإدارات على سلطات إدارة أخرى وأصدرت قراراً إدارياً ، فإنّ هذا القرار يصاب بعيب الاختصاص ويجب على الإدارة سحبه ، ولما كان هذا العيب يتخذ عدّة صور ، فإنّ قيام أي واحدة منها تجعلنا أمام سلطة الإدارة في استعمال حق السّحب تفادياً للطعن بالإلغاء ، وتمثّل هذه الصّور فيما يلي :

أ) عيب عدم الاختصاص الإيجابي وعدم الاختصاص السلبي :

ويقصد بعدم الاختصاص الإيجابي عيب يشوب القرار إذا ما صدر من سلطة أو هيئة من الهيئات الإدارية تصرف إداري إنفرادي يدخل في اختصاص هيئة أخرى ، في حين يكون هناك عيب عدم الاختصاص السلبي عندما ترفض سلطة معينة اتخاذ قرار معين مع اعتقادها أنّ هذا العمل يخرج عن مجال اختصاصها لكن العكس هو الصّحيح ، وهذا ما يشكل عيباً من عيوب الشّرعية في القرار الإداري.

¹ - انظر ، محمد أنور حمادة ، المرجع السابق ، ص 111.

² - انظر ، محمد أنور حمادة ، نفس المرجع ، ص 112.

ب) عيب عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسيم :

1- بالنسبة لعيب عدم الاختصاص البسيط فنجدّه ينصبّ إمّا على موضوع القرار الإداري كان يجعل المشرع الاختصاص في اتخاذ قرار إداري لجهة معينة في حين تحلّ جهة أخرى محلّها لاتخاذ هذا القرار دون إذن منها ، وبالتالي فهي تعتدي على عمل هذه الجهة، أو قد يظهر هذا العيب من خلال الجانب الزمني لإصدار القرار مثاله قيام أحد الموظفين بإصدار قرار إداري في غير المدّة القانونية المحدّدة له لإصدار هذا القرار ، وبالتالي يعدّ هذا القرار باطلا ، وأخيرا يظهر هذا العيب في حالة صدور قرار إداري عن موظف خارج الاختصاص الإقليمي المخول له بإصدار القرار ، فهذه الصور الثلاث كلّها تشكل لنا عيبا بسيطا لركن الاختصاص في القرار الإداري يلزم الإدارة وضع حدّ له.

2- بالنسبة لعيب عد الاختصاص الجسيم : ينعت هذا العيب بغصب السلطة الإدارية ، ويجد مكانه في حالة تعدي إحدى سلطات الدولة المحددة دستوريا على اختصاص السلطة الأخرى بالرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات الذي يستوجب احترامه من قبل جميع السلطات والخضوع له ، فإذا حدث وأن قامت الإدارة بإصدار عمل قانوني خارج عن مجال اختصاصها يدخل ضمن اختصاص المشرع أو القاضي بنص القانون فإنّ هذا العمل يفقد قيمته القانونية ويتحول إلى مجرد عمل مادي مما يستوجب إنهاء إداريا فمثلا قيام وزير المالية بتوزيع أراضي من أموال الدولة لا يجوز التصرف فيها إلاّ بناء على إذن سابق من البرلمان يعتبر نوعا من غصب السلطة.

ثانيا : عيب الشكل.

قد يصدر القرار الإداري مشوبا بهذا العيب إذا تجاهلت الإدارة الإجراءات والشكليات التي فرضها المشرّع ، سواء تجاهلتها عمدا أو قامت بتنفيذها بشكل ناقص ، وإذا كانت هذه الشكليات مقررة بإتباعها قانونا ، فإنّ القضاء الإداري أيضا كان له دور في توسيع تفسير هذه النصوص وفرض هو الآخر على الإدارة الكثير من الشكليات لم يوردها المشرع ، وما الحكمة من اتخاذ هذه الإجراءات إلاّ تحقيق المصلحة العامة وضمان الدقة والسلامة للعمل الإداري ، وكذا تجنب الأفراد تعسف الإدارة وحماية

حقوقهم وحرّياتهم¹ ، الأصل أنّ القرار الإداري سواء كان فردياً أو تنظيمياً لا يخضع لأية أشكال خاصة فهو قد يكون مكتوباً أو شفويّاً ، مسبباً أو غير مسبب ، صريحاً أو ضمناً غير أنّه استثناء من ذلك قد يخضع لأشكال معينة بموجب القانون ، مما يترتب عليه عند إهمالها إصابة القرار بعيب من عيوب الشكل يلزم الإدارة بوضع حدّ له وإنهاء آثاره بالسحب إذ نشأ معيماً فمثلاً لو خلا القرار الإداري من التسبب مع وجود نصّ قانوني يلزم أو يشترط اتباعه اعتبر القرار معيماً عيماً شكلياً ، فالتسبب في القرار يعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم تمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه عن طريق التظلم إلى الجهة مصدرة القرار قصد إعادة النظر فيه وعلى كل حال فإنّ هذا العيب يتخذ عدة صور تميز فيها بين الشكليات الجوهرية المؤثرة في سلامة القرار الإداري وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في صحة القرار.

أ) الأشكال الجوهرية للقرار الإداري :

فهي ليست محصورة نذكر منها على سبيل المثال اشتراط أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار قرار إداري فهذا إجراء جوهري يتعيّن على الإدارة الأخذ به في حالة الالتزام أي إذا فرض عليها القانون الأخذ بهذا الرأي ، وفي حالة المخالفة يتعيّن عليها سحب القرار أو إلغائه ، نفس الشيء ينطبق على شكلية الكتابة وشكلية التسبب في القرار إذا ألزمه المشرع.

ب) الأشكال غير الجوهرية للقرار الإداري :

هي الأشكال التي لم يرتب المشرع على تخلفها إصابة القرار الإداري بعيوب إنّما يبقى هذا العمل مشروعاً ، وقد استقر القضاء في هذا الشأن بأنّ تخلف هذه الأركان لا يعد خرقاً للقانون ، وليس من شأنه إصابة العمل الإداري بعيب الشكل ، كما هو الشأن كذلك بالنسبة للأشكال المقررة لمصلحة الإدارة دون الأفراد.

¹ - حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار أبو المجد للطباعة ، 2001 ، ص 490.

الفرع الثاني : صور عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري.

إلى جانب صور عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري ، هناك صور عدم المشروعية الداخلية وتتمثل في عيب مخالفة القانون ، عيب السبب وأخيرا عيب الانحراف بالسلطة.

أولا : عيب مخالفة القانون.

ما يلاحظ بداية على هذا العيب من عيوب المشروعية أنه شاسع المعنى من الناحية اللغوية بحيث نجده يمتد إلى جميع أوجه الإلغاء أو السحب الموجودة (عيب الشكل ، عيب الاختصاص ، المحل ، السبب ، الانحراف بالسلطة) في حين أن معناه الفني الدقيق يقتصر على العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري ونقصد به المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه أي الأثر القانوني المترتب مباشرة وحالا عن القرار الإداري هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن القول بمخالفة القانون لا يعني فقط مخالفة التشريعات التي وضعها المشرع التي تنشئ قاعدة عامة ومجردة وإنما تشمل كل قاعدة عامة ومجردة أيّا كان مصدرها وعليه فالقرار الإداري يجب أن يكون مطابق لجميع التشريعات النافذة والقرارات الإدارية السابقة¹ وإلا وجب على الإدارة إلغائه أو سحبه نظرا لتوفر عيب من عيوب الشرعية ، ويشترط لاستعمال الإدارة سلطتها في إنهاء القرار الإداري بسبب عيب مخالفة القانون أو عيب المحل أن يكون محله مستحيلا أي غير ممكن من الناحية القانونية أو العملية.

أو قد يكون متعارضا من حيث الأثر مع القواعد القانونية بمعنى أنه إذا كان محل القرار بمعناه جائزا فلا يجوز للإدارة إنهاءه لمطابقته مع مبدأ المشروعية ويتخذ عيب مخالفة القانون عدة صور تتعدّد معها حالات استعمال سلطة الإنهاء من طرف الإدارة ويأتي ذكرها كالاتي:

¹ - حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص692.

أ) المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية :

نتصورها في حالتين : الحالة الأولى تعرف بالمخالفة الإيجابية للقانون مثالها خروج الإدارة العمدي عن حكم القانون أو القاعدة القانونية السامية عن القرار الذي أصدرته ، أما الحالة الثانية تعرف بالمخالفة السلبية للقانون وتتحقق عند امتناع الإدارة عن تطبيق القانون¹.

ففي كلتا الحالتين ترتكب الإدارة عيب مخالفة القانون بصفة عمدية مما يجعل عملها غير مشروع ويجب وضع حد له عن طريق السّحب ، مثال هذه الحالة صدور قرار بترقية عامل محال إلى المحكمة التأديبية يجعله مخالفا للقانون ويجب على جهة الإدارة سحب قرار الترقية خلال المدة المقررة للسّحب ، أمّا فوات الميعاد القانوني للسحب فيحصن القرار من السحب.

ب) الخطأ في تفسير القانون :

ويكون عندما تعطي الإدارة القاعدة القانونية غير المعنى المقصود منها قانونا سواء كان ذلك عن حسن نية كأن يكون هناك غموض في القانون موضوع التفسير مما يجعل الإدارة تقوم بتفسيره تفسيراً خاطئاً أو يكون بسوء نية وتنطوي هذه الحالة على استعمال الحيلة من طرف الإدارة².

ج) الخطأ في تطبيق القانون :

كأن يشترط المشرع لتطبيق القاعدة القانونية تحقق حالة واقعية بذاتها ، فهنا لا يكون القرار الإداري مشروعاً إلا بتحقيق تلك الحالة الواقعية فهذه الصور المختلفة لعيب مخالفة القانون تشكل خرقاً لمبدأ المشروعية وتتيح الفرصة للإدارة لمراجعة عملها المعيب عن طريق سلطة السحب.

¹ - André Maurin, droit administratif, 3^{ème} éd, Dalloz, 2001, p 154.

² - حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص 698.

بعد أن تناولنا مختلف صور عيب مخالفة القانون التي تسمح للإدارة بإلغاء قراراتها المعيبة به ، نسأل عن مدى احتفاظ الإدارة بهذه الصلاحية ، أي هل يجوز لها استعمالها في جميع الأوقات ؟

على غرار ما سبق قوله بالنسبة للعيوب الأخرى فإن الإدارة دائما تظل تحتفظ بسلطة الإنهاء في الظروف العادية أمّا بالنسبة للظروف الاستثنائية ، فقراراتها المعيبة بالرغم من مخالفتها للقانون ترفع يد الإدارة عن سحب هذه القرارات ما دام أن مبدأ المشروعية يزيد اتساعا في هذه الحالات¹.

ثانيا : عيب السبب في القرار الإداري.

إن عيب فقدان السبب كما يقول المستشار حمدي ياسين عكاشة ولو كان يتعلق بركن أساسي من أركان القرار الإداري إلا أنه ليس عيبا قائما بذاته ، إنما يندرج في عيوب أخرى² ، يتحقق هذا العيب عند انعدام الحالة الواقعية المادية أو القانونية التي استندت عليها الإدارة في إصدار قراراتها ويكون الانعدام من الناحية المادية أو الواقعية حين تستدعي أو تتوهم الإدارة ظروفًا ووقائع مادية خاصة تدفعها لإصدار القرار الإداري ثم يثبت فيما بعد عدم وجودها في الواقع المادي ، أمّا من الناحية القانونية فيكون عند توهم الإدارة بوجود شروط قانونية تتطلب إصدار قرار إداري ، ثم يثبت عدم وجود هذه الشروط أو الظروف القانونية ، كما قد يقوم هذا العيب في حالة إذا وجدت الوقائع المادية والقانونية لكن الإدارة مصدرة القرار قد أخطأت في التكيف القانوني للوقائع المادية أو القانونية التي دفعتها إلى اتخاذ قرار معين³ ، فتحقق جميع هذه الحالات في القرار الإداري يسمح أو بالأحرى يفرض على الإدارة التدخل وسحب هذا القرار المعيب بعيب السبب.

¹ - انظر ، أنور حمادة ، المرجع السابق ، ص132.

² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص901.

³ - انظر ، فريد أبركان ، مدى رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992 ، ص16.

ثالثا : عيب الانحراف بالسلطة Le détournement de pouvoir

لقد منح القانون رجل الإدارة اختصاصات واسعة من أجل تحقيق المصلحة العامة التي يتعين أن يكون بلوغها هو الهدف الأسمى عند إصدار قراراته أ فإذا كان رجل الإدارة قد سعى من وراء قراراته لتحقيق أهداف تتنافى مع المصلحة العامة فلا شك بأننا نكون أمام عيب من عيوب عدم الشرعية إلا وهو عيب الانحراف بالسلطة.

يعتبر هذا العيب آخر العيوب التي ذكرها الفقه تشوب القرار الإداري وتجعله قابلا لإعادة النظر فيه سواء أمام القضاء عن طريق الطاعن بإلغائه أو أمام الإدارة عن طريق سحبه ، يجد هذا العيب محله عندما يترك للإدارة السلطة التقديرية في اتخاذ القرار وليس المقيدة ، وقد عرفه البعض أنه نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له ، أما جانب آخر من الفقه فيذهب إلى القول أنه يوجد عيب انحراف في السلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة سواء كان هذا الغرض لمصلحة خاصة أو هدف سياسي¹.

فهذا التعريف يبدو أنه ربط وجود هذا العيب بغياب المصلحة العامة التي حددها المشرع بعكس اتجاه آخر ربط وجوده بوجود المصلحة العامة بينما تكون مغايرة لما أورده المشرع.

وما يتضح لنا من مختلف التعريفات السابقة أنه إن كان هناك اختلاف في الألفاظ إلا أنها جميعها تتفق في المضمون على أن عيب الانحراف يقوم عند محايدة الإدارة عن الهدف الذي منح لأجلها سلطة إصدار القرار سواء كان ذلك قصديا أم خطأ.

¹ - انظر ، عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، د.ط ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 33.

يظهر هذا العيب في صورتين : الصورة الأولى تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة أما الصورة الثانية فتتمثل في الانحراف عن المصلحة المحددة قانونا أو الأهداف المحددة قانونا¹.

أ) الانحراف عن المصلحة العامة :

إذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطات واسعة لتحقيق المصلحة العامة ، فبالتالي يتوجب عليها أن لا تحايل عليها وألا تستخدمها في غير محلها وإلا كانت قراراتها مشوبة بالانحراف عن المصلحة العامة الذي تتخذ عدّة أشكال ، فقد يكون انحرافا بالسلطة انتقاما من الغير ، انحرافا بالسلطة لأسباب سياسية أو انحراف يهدف الغش نحو القانون ، أو انحرافا لتحقيق مصلحة مصدر القرار .

فهذه الأوجه الأربعة كلّها تفترض خروجاً عن المصلحة العامة التي تحددها القوانين لتحقيق أهداف أخرى ، مما يجعل القرار معيباً بعبء يصيب غاية إصداره مما يتعين على مصدر القرار الالتزام بسحبه لعدم توافقه مع مبادئ الشرعية.

ب) الانحراف عن المصلحة المحددة قانونا :

تختلف هذه الصورة عن سابقتها بحيث نجد مصدر القرار قد استعمل سلطته لتحقيق مصلحة عامة لكنّها غير تلك التي يختصّ بتحقيقها أصلاً ، بمعنى أنّه سعى إلى تحقيق مصلحة غير التي أرادها المشرع ، ويستخلص الهدف المخصص من روح التشريع ، فنجد مثلاً المشرع قد حدّد لسلطات الضبط الإداري هدف معيّن يتمثل في المحافظة على النظام العام فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في غير ما حدّده لها المشرع ، اعتبر قرارها مشوباً بعبء الانحراف بالسلطة مع الإشارة أنّه في حالة سكوت المشرع عن تحديد الهدف الخاصّ يترك أمر تحديده إلى السلطة التقديرية للقاضي.

¹ - André Maurin, Op.cit, p155.

- انظر ، عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 149 - 253.

تمثل هذه الحالات الأصل في استعمال الإدارة سلطتها في إنهاء القرار الإداري ، مما يعني أن القاعدة العامة في الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية تقوم على مبدأ عدم المشروعية ، والملاحظ أنها تمثل نفس الحالات التي يتدخل فيها القضاء وهي خمس حالات ، غير أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يتمثل في جواز استعمال هذه السلطة من قبل الإدارة في حالة عدم ملاءمة القرار الإداري للظروف المحيطة به لكن هذا يكون في نطاق ضيق مقارنة بالحالة السابقة.

فما هو مجال سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري في هذه الحالة ؟

المطلب الثاني : عدم ملاءمة القرار الإداري للظروف الواقعية.

إن القانون الإداري هو قانون غير مقنن بخلاف القوانين الأخرى التي تتسم قواعده بمرونة شديدة وتامة ، حتى يستجيب لمتطلبات سير المرافق العامة بانتظام واستمرار ، فكل ما يأتي به الفقه والقضاء ما هو عبارة إلا عن حلول نسبة لا تصلح لكل زمن ، فكل مرة تظهر اجتهادات قضائية وفقهية حديثة ، وعلى الإدارة كذلك في هذه الأحوال مساندة هذا التطور ومتابعته باستمرار وبدون كلل لتكييف عملها مع المستجدات والظروف المحيطة بها لكن لا يمكن القيام بهذه العملية ببساطة ونقصد بما عملية تكييف العمل الإداري باعتباره عمل قانوني مع الوقائع فهذا يفترض شروطا ، فإذا كانت الحالة الأولى من حالات إنهاء القرار الإداري تقوم عند وجود قرار إداري إما نشأ منذ البداية معيبا قانوني ، أو قد يكون نشأ صحيحا إلا أن طرأ عليه عيب قانوني يجعل منه قرارا غير مشروع مما يلزم الإدارة بالتدخل لوضع حد له استنادا إلى سلطتها في الرقابة الذاتية على نشاطها بما يتماشى ومبدأ المشروعية التي تعمل الإدارة دائما على تحقيقه ، فإنه بالمقابل هذه الحالة الثانية تفترض صدور قرار إداري مشروع بمعنى اكتملت فيه جميع الأركان القانونية من ركن الشكل ، الاختصاص ، المحل ، السبب ، والغاية ، لكن الظروف التي كانت سائدة وقت إصداره تغيرت بمرور الوقت مما يجعل هذا القرار

الإداري غير ملائم للظروف المستجدة وبالتالي غير صالح للتطبيق لكن دون أن يتجاوز حدّ اللامشروعية.

ففي هذه الحالة هل يجوز للسلطة الإدارية إلغاء هذه القرارات الغير مناسبة للأوضاع المحيطة بها ، أم يجب عليها ذلك ؟ وماذا أيضا عن مكانة سلطة السحب في مثل هذه الأوضاع ؟

الفرع الأول : إلغاء القرار الإداري الصحيح وعلاقته بمبدأ ضرورة ملاءمة العمل الإداري.

إنّ الإدارة وهي بصدد ممارسة مختلف أوجه النشاط الإداري قد تصدر عنها عقودا إدارية كما قد تصدر قرارات إدارية فعند ممارستها لهذه الأعمال من الأكيد أنّها لا تكون بمنأى عن الظروف المحيطة بها والقائمة حين ذاك بحيث أنّ هذه الأخيرة من غير المعقول أن تبقى ثابتة على مرّ الزّمن فهي تخضع لمعيار متغيّر ومتطوّر مع تطوّر الحياة ، فنجد أنّ فكرة تغيّر الظروف تلعب دورا بارزا في حياة القرار الإداري على غرار العقد الإداري يتعيّن بموجبها على جهة الإدارة التدخل الفوري لتحقيق التوافق بين قراراتها والظروف الجديدة ووسيلتها في ذلك هي الإلغاء أو التعديل ومن هنا جاء استنتاجنا أنّ سلطة الإدارة في هذه الحالة تسمو عن سلطة القاضي الذي تبقى سلطته محصورة في مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية دون أن تتعداها إلى الملاءمة¹ ، نسأل الآن عن مدى هذه السلطة وهل يمتدّ أثرها إلى جميع أنواع القرارات الإدارية ؟

إنّ هذه السّلطة تقتصر على القرارات اللائحية فقط ، فمن المعلوم أنّ اللائحة تتضمن قواعد عامّة ومجرّدة تطبّق على كثير من الحالات غير المحددة ، وهي لا تولّد حقوقا مكتسبة ، ولجهة الإدارة الحق في إلغائها في أي وقت إذ أنّه لا يمكن الاحتجاج بالحقوق المكتسبة بالاستناد إلى أحكام لائحية ، فإذا ظهرت ظروف جديدة تتعارض مع اللائحة، فالمنطق يفرض عدم جواز استمراريتها مع تعارضها مع الظروف الجديدة

¹ - انظر، سليمان الظماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، د.ط، جامعة عين شمس، 1996، ص591-592-593.

فالإدارة ملزمة برفع التناقض وإحداث الملاءمة بين القواعد الجديدة واللائحة القديمة ولا تبقى منها إلا القدر الذي لا يعارض هذه القواعد الجديدة وتكون سلطتها في هذه الحالة مستندة إلى مبدأ ضرورة موافقة أعمال الإدارة مع الظروف المتغيرة أو إلى نظرية الظروف الطارئة¹ وليس إلى مبدأ المشروعية.

أمّا إذا تصوّرنا حالة تغيير الظروف المحيطة بالقرار دون تحرك من جانب الإدارة ففي هذه الصورة تصبح أعمالها متصفة بطابع الجمود وهذا ما يجعلها تتنافى مع القواعد التي تحكم القرارات الإدارية خاصة تلك التي تنظم المرافق العامة ، هذا ما يخص القرارات التنظيمية أمّا القرارات الفردية فعادة ما ترتب حقوقا مكتسبة للأفراد مما يحول دون تدخل الإدارة سلطتها في إلغاء أو تعديل هذا النوع من القرارات وفق ما يجعلها مناسبة مع الظروف الجديدة ، فمثلا لو صدر قرار إداري سليم بتعيين موظف عام في ظروف معينة، ثم بمرور الوقت تغيرت هذه الظروف بحيث أصبح هذا القرار غير مناسب للظروف الحديثة ، فهنا لا يجوز للإدارة إلغاء هذا القرار الذي أنشأ مركزا قانونيا خاصا للموظف إنّما عليها إتباع الإجراءات المضادة للتعيين مثلا : إصدار قرار بفصل الموظف عن عمله.

الفرع الثاني : هل يجوز سحب القرار الإداري المشروع بسبب عدم

الملاءمة ؟

هذه الحالة تطرح إشكالية صدور قرار إداري من طرف الإدارة غير مناسب للظروف التي نشأ فيها بمعنى أنه كان من الأجدر عدم إصداره ، فهو منذ بدايته نشأ غير ملائم أو مناسب للأوضاع لكنه مشروع استوفى جميع العناصر القانونية.

فهل يجوز للإدارة أن تستعمل حقها في سحب مثل هذه القرارات بالرغم من أنّها صدرت طبقا للقانون أم أنه لا يجوز لها سحبها نظرا للأثر الرجعي المترتب على استعمال هذه السلطة ؟

¹ - انظر ، سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، جزء 2 ، د.ط ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1996 ، ص 727.

لقد كان للفقهاء والقضاء الفرنسي نظرة في الموضوع مفادها أن الإدارة لا تستعمل سلطة السحب إلا بخصوص القرارات الصادرة عنها والمعيبة بعيوب قانونية دون غيرها من القرارات الأخرى ولو كانت مصابة بعيب عدم الملاءمة، فيذهب مثلا الفقيه "فيدل" Vedel إلى القول أن سلطة الإدارة مقصورة على سحب قراراتها المعيبة بعيوب قانونية وليس على اعتبارات التقدير والملاءمة " أمّا الفقيه "البير" فيعتبر أن قيام السحب على اعتبارات التقدير والملاءمة يشكل تجاوزا للسلطة¹ ، أمّا بالنسبة للقضاء² فموقفه كما سبق وأن ذكرنا كان مماثلا لموقف الفقه :

أمّا القضاء المصري في قراره الصادر بتاريخ 21 مارس 1970 عن المحكمة الإدارية العليا المصرية يقضي بأنه " الأصل في السحب أو الرجوع ألا يقع أيهما أعمالا لسلطة تقديرية أو لاعتبارات الملاءمة " .

أمّا عن القضاء الجزائري ففي قراره الصادر بتاريخ 9 جوان 1984 عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا جاء فيه " إن سحب القرار الإداري لا يكون إلا بالاعتماد على أسباب عدم الشرعية " .

ومنه نستنتج أن مبدأ أو اعتبارات الملاءمة لا تصلح كأساس يمكن الاستناد إليه في هذه الحالة ، وإنّما الأساس الذي تعتدّ به المواقف الفقهية والقضائية هو عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية الذي يعدّ من المبادئ القانونية المستقرة التي تفرض على الإدارة احترامه وكل مخالفة له تؤدي إلى عدم مشروعية القرار نظرا لمساسه بالحقوق المكتسبة.

وبالرغم من إجماع الفقهاء والقضاء في القانون الإداري المقارن على هذا الرأي ، فقد نادى جانب آخر من الفقهاء بخلاف ذلك أي بجواز سحب القرارات الإدارية السليمة من العيوب القانونية والمشوبة بعيب عدم الملاءمة وسندهم في ذلك أن المصلحة العامة قد

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 420.

² - قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 19 فبراير 1971 الذي قضى بأن استناد جهة الإدارة في إصدار قرار السحب على اعتبارات الملاءمة ، فإن القرار الساحب يكون عيب تجاوز السلطة " .

تسمح أحيانا للإدارة في أن تستعمل حقها في الرجوع عن قراراتها ، فإذا كانت الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في إصدار القرار فإنه يجب أن تكون لها نفس السلطة في سحب القرار بشرط أن لا يكون في استعمال هذه السلطة تعسف وإساءة التي تبقى من اختصاص وتقدير القاضي¹.

ومع اختلاف هذه المواقف وبين هذا الاتجاه وذاك فنحن نميل باتجاه الرأي الغالب من الفقه والقضاء الإداري الذي يقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة لعدم الملاءمة ذلك أن الاعتراف للإدارة بحق السحب إنما يستند إلى مبدأ المشروعية فقط فالإدارة المختصة تحل محل القاضي لإبطال القرار الغير مشروع.

وخلاصة القول بالنسبة لمدى تواجد سلطة الإدارة في هذه الحالة الثانية تؤدي بنا إلى الإقرار والاعتراف للإدارة بحق ممارسة سلطة الرقابة على ملاءمة القرارات الصحيحة التي تصدرها دون أن تعدها إلى ممارسة سلطة السحب أي يجوز لها تعديل أو إلغاء القرارات السليمة تبعا لتغير الأوضاع والظروف. بمعنى تعديل الآثار المستقبلية دون الآثار التي سبق وأن ترتبت ، وكل مخالفة لهذا المبدأ يعد مخالفة لمبدأ المشروعية بالإضافة إلى أن اعتبار المصلحة العامة لا يسمح للإدارة باستعمالها سلطة السحب بشأن القرارات السليمة الغير ملائمة نظرا للآثار الخطيرة المترتبة على السحب والتي تمس مباشرة مراكز وحقوق الأفراد المكتسبة.

بعد تحديدنا لمفهوم سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري انطلاقا من وقوفنا على تحديد الوسائل المتاحة للإدارة لممارسة هذه السلطة المتمثلة في السحب الإداري ، الإلغاء الإداري والقرار المضاد ، وبعدها تعرضنا إلى تمييزها عن الأساليب المشابهة لها ، وبعدها تطرقنا إلى أسباب الإنهاء الإداري للقرار الإداري بالتفصيل ، باعتبارها تمثل العنصر الأول الذي تستند إليه الإدارة لممارسة سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري والتي حصرناها في سببين وهما : عدم مشروعية القرار الإداري ، وعدم ملاءمة القرار الإداري للظروف.

¹ - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص729.

السؤال الذي يطرح في هذا السياق : ما هي القواعد التي وضعها الفقه والقضاء في القانون الإداري المقارن لممارسة هذه السلطة ممارسة سليمة من طرف الإدارة ؟

هذا السؤال سنجيب عنه من خلال دراسة مختلف الشروط الواجب اتباعها من طرف الإدارة في استعمالها لسلطة السحب الإداري ، الإلغاء الإداري والقرار المضاد من خلال الفصلين المواليين.



الفصل الأول

حدود سلطة السحب الإداري

الفصل الأول

محدود سلطة السحب الإداري

في البداية ، إذا كان القضاء قد أطلق حرية الإدارة عند الالتجاء إلى سحب القرارات غير الشرعية ، إلا أنه سرعان ما تراجع عن هذا الموقف وقام بتحديد سلطاتها في هذا الجانب خاصة بعد ظهور حكم DAMECACHET الذي قيّد سلطة الإدارة من الجانب الزميني.

إن القول بهذا التقييد لا يعني الجانب السالف الذكر فقط الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بقضية CACHET ، بل يتعداه إلى جوانب أخرى سواء تعلّق الأمر بالقرارات التي يجوز سحبها وهي بمثابة الوعاء الذي تنصبّ عليه سلطة السحب ، أو تعلّق الأمر بالجبهة الإدارية المختصة التي تحوز سلطة السحب ، أو ما يخصّ كذلك الشكليات والإجراءات الواجب اتباعها من طرف الإدارة حتّى يكون عملها سليما.

ولدراسة هذه القواعد سوف نتناول القرارات الجائز سحبها وميعاد سحبها (المبحث الأول) ، ثمّ نتعرّف على قواعد الاختصاص والشكل المتبعة في سلطة السحب (المبحث الثاني) ، على أن نعقبها بآثار سلطة السحب الإداري (مبحث ثالث).

المبحث الأول

القرارات المجائر سحبها وميعاد سحبها.

إذا قلنا أن للإدارة قرارات محدّدة يجوز لها سحبها ، فإنّ هذا يعني أنّه بالمقابل هناك مجموعة قرارات لا يجوز سحبها ، وبالتالي فإنّ هذه الأخيرة لا تخضع للقواعد والأحكام المتعلّقة بسلطة السحب ، وعليه فإنّ دراستنا سوف تقتصر على تحديد الفئة الأولى من هذه القرارات (المطلب الأول) ، ثمّ إلى ميعاد سحبها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : تحديد القرارات الجائز سحبها.

القاعدة المسلّم بها في القضاء المقارن¹ أنّه لا يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية المشروعة ، وتقتصر سلطتها على سحب القرارات الإدارية غير المشروعة ، غير أنّ هذه القاعدة غير مطلقة تستوجب الوقوف عند بعض القرارات الخاصة. لهذا يجب التمييز بين القرارات السليمة والقرارات المعيبة.

الفرع الأول : القرارات السليمة المتعلّقة بفصل الموظفين والقرارات التي لم

تولد حقوقا.

يرى القضاء الإداري عموما عدم جواز سحب القرارات السليمة سواء كانت لائحية أو فردية متى أنشأت حقوقا ، إذ أنّ السحب بما له من أثر يمتدّ إلى الماضي لا يتفق وقاعدة عدم رجعية القرار الإداري² ، إلاّ أنّه استثنى حالتين أجاز بهما للإدارة حقّ سحب

¹ - على رأسه القضاء الفرنسي ، انظر :

- André Délaubadère + Jean Claude Vénézia Yves Gaudmet, T1, Droit administratif, 15^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 1999, p 777.

² - انظر ، ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، د.ط ، دار المطبوعات الجامعية ، 1996 ، ص 549.

- انظر كذلك :

- Jean Claude Ricci, Droit administratif, 3^{ème} éd, Hachettes livre, 1996, p 67.

قراراتها السليمة خلافا وهما حالة سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين ،
والحالة الثانية سحب القرارات الإدارية التي لم تولد حقا لأحد.

أولا : القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين (Révocations des fonctionnaires)

استقرار القضاء الإداري الفرنسي على مبدأ عدم جواز سحب القرارات الفردية
السليمة على أساس أن امتداد آثار سحب هذه القرارات إلى الماضي يتضمن مساسا
بحقوق الأفراد المكتسبة ويخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، على أن مجلس
الدولة الفرنسي استثنى من هذه القاعدة العامة القرارات السليمة الصادرة بفصل الموظفين
إذ رأى بموجب حكمه الصادر في 12 مارس 1909 في قضية sauquet¹ أن إعادة تعيين
الموظف الذي سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة بسبب اختلاف شروط التعيين
مثلا ، كما أن التعيين الجديد قد يضر بالموظف فيما يتعلق بأقدميته وماله من مدة خدمة،
لكن شريطة أن لا تكون الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول قد شغلت بغيره
حتى لا يمس قرار السحب بحقوق الموظف الجديد وإلا كان هناك اغتصاب لحقه
المكتسب لهذا الموظف غير مشروع² وبإصدار الإدارة لقرار الساحب فهي تنهي القرار
المسحوب الذي يتضمن الفصل من الوجود كليا.

فالثابت إذن على مجلس الدولة الفرنسي هو حق الإدارة في سحب القرارات
الصادرة بفصل الموظفين من الخدمة سواء كانت مخالفة للقانون أو مطابق له ما دام قد تم
خلال الفترة المحددة للسحب ، فالحالة الأولى لا جدال فيها (أي عندما يكون القرار غير
مشروع). أما الحالة الثانية فتعتبر استثناء من الأصل.

¹ انظر ، - André Délaubadère + Jean Claude Vénézia Yves Gaudmet, Op.cit, p 777.

² - انظر ، طعيمة الجرف، القانون الإداري (المبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية) دراسة مقارنة ، د.ط ، دار النهضة العربية،
1978 ، ص 591.

الملاحظ أنّ حالة سحب القرارات المتعلقة بفصل الموظفين تعتبر الحالة الوحيدة¹ التي سوى فيها مجلس الدولة بين مخالفة القرار للقانون وعدم مخالفته من حيث جواز السحب لأنّه إذا تقرر سحب قرار الفصل بالرغم من مشروعيته فإنّما يكون ذلك لأنّ الإدارة استعملت سلطتها التقديرية ، ورأت أنّها أخطأت في فصل الموظف .

أنّ التسليم بهذا المبدأ يقوم لا محالة على مجموعة من الأسس جاء بها الفقه الذي استند في موقفه على اعتبارات إنسانية واعتبارات العدالة² ، لأنّ الواقع في هذه الحالة يفرض انقطاع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد صدور قرار الفصل ، وأنّه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين ، لكن قد يحدث وأن تتغيّر شروط الصلاحية للتعيين وقد يغدو أمر التعيين مستحيلا ، كما قد يؤثر قرار الفصل في مدّة خدمة الموظف وأقدميته ، أو تتغيّر الجهة المختصة بالتعيين ، فتصبح غير تلك التي فصلت الموظف ولا يكون لها أي استعداد لإصلاح الأذى الذي لحق الموظف المفصول .

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ سليمان الطماوي : « ونحن مع تسليمنا بسلامة الأسس النظرية التي يقوم عليها هذا القضاء ، وبنبل الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر ، فإنّنا لا نحبذ التوسع في سحب قرارات الجزاءات السليمة المتمثلة في الفصل عن الوظيفة ، ذلك أنّ سحب القرار الإداري السليم بتوقيع عقوبة معينة ينطوي على رجعية القرار الساحب ، والرجعية ممنوعة كقاعدة للاعتبارات الكثيرة التي أوجت بهذا الحكم . وعدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند على مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية ، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلّق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون ، وأنّ ممارسة الاختصاص إنّما تكون بالنسبة إلى المستقبل . ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه ، فإنّنا نخشى المحسوبة ، بأن يجيء في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معيّنة ، فتسحب مثلا

¹ - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، ج 2 ، المرجع السابق ، ص 1651 .

² - انظر ، ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 549 .

العقوبات الموقعة على موظف بعينه مجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات الموقعة قد قامت عليه من أسباب جدية تبررها»¹.

بعدما توصلنا إلى إعطاء الإدارة حق سحب قرارات الفصل التي كانت قد أصدرتها في حق موظفيها ، فهل يمكن أن ينطبق القول ذاته على قرارات الإحالة على المعاش ، وهذا بالقياس طبعا ؟

لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي² موقفا في هذا المكان ، حيث نجده فرق بين القرارات الصادرة بالفصل والقرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش. فبينما نجده قد أعطى للإدارة سلطة سحب القرارات المتعلقة بفصل الموظفين سواء صدرت طبقا للقانون أم لا ، فبالمقابل لم يمنح لهذا ذات السلطة بالنسبة لقرارات الإحالة على المعاش ، فمتى صدرت هذه الأخيرة مطابقة للقانون تنشأ عنها حقوق الأفراد والمعنيين بها ، ويترتب عليها كسب الموظف المحال على المعاش مركزا قانونيا خاصا لا يجوز المساس به من جانب الإدارة ، لكن هذا القول ليس مطلقا ، فهو يتضمن استثناء يتمثل في جواز سحب قرار إحالة الموظف إلى المعاش إذا طلبه صاحب الشأن³.

ثانيا : القرارات الإدارية التي لم تولد حقوقا.

إن من أهم أسباب تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز الشخصية التي يكتسبها الأفراد في ظل التشريعات المقررة سابقا ، وبالتالي فإن انتهاء هذا الحق وعدم ترتيب أية مراكز قانونية جديدة للأفراد يعطي الحق للإدارة لسحب قراراتها بقرارات جديدة ، وسحبها في هذه الحالة يعني انتهاء القرار المسحوب وإعدامه ، وقد استند القضاء في فرنسا فيما يخص سحب هذه القرارات على

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثالث ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص 407.

² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1656.

³ - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، نفس المرجع ، ص 1656.

مبدأ احترام الحقوق المكتسبة عند وجوده ، أما إذا كانت تلك القرارات لم تولد حقوقاً فإنه تجوز الرجعية فيها وتكون رجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية¹.

هذا فيما يتعلّق بسحب القرارات الإدارية الفردية السليمة ، لكن السؤال يطرح بالنسبة للقرارات التنظيمية أو اللوائح السليمة ، فما حكمها ؟

قلنا أنّ عدم إباحة سحب القرار الإداري الفردي أمر يتفق مع قاعدة الحقوق المكتسبة ، ولذلك ترسخت فكرة عدم رجعية القرار الإداري ، وإذا كان من المعروف أنّ القرار التنظيمي لا ينشئ حقاً إلاّ إذا طبّق تطبيقاً فردياً ، فإنّ هذا يعني أنّ للإدارة الحرية في سحب هذا النوع من القرارات حتّى ولو كانت مشروعة في أي وقت شاءت². والحقيقة أنّ اللائحة ربّما تكون قد ربّبت حقوقاً ، فإنّه من الأسهل على الإدارة أن تقوم بإلغائها وتستغني عن سحبها.

الفرع الثاني : القرارات المعيبة الخاضعة لميعاد السحب والقرارات غير الخاضعة له.

القاعدة العامة في السحب الإداري تقضي بحق الإدارة في سحب كلّ القرارات الإدارية غير المشروعة والمعيبة بأحد العيوب الشرعية.

أولاً : القرارات المعيبة الخاضعة لميعاد السحب الإداري.

تشمل كلّ القرارات الإدارية المعيبة بعيوب الشرعية باستثناء مجموعة من القرارات التي تخرج عن هذا الحكم فيما يخص تطبيق ميعاد السحب الإداري ، ونشير أنّ خضوع هذا النوع من القرارات لميعاد محدّد للسحب يجعل هذه القرارات تتأرجح بين المشروعية وعدم المشروعية خلال تلك الفترة الزمنية ، وبمجرد مرورها دون تدخل من الإدارة لوضع حدّ لنهايتها ، تكسب صفة المشروعية وتعامل معاملة القرارات السليمة.

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 638.

- Jean-Michel Deforges, Droit administratif, 6^{ème} éd, P.U.F, 2002, p 63.

² - انظر ، طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص 590.

ثانيا : تحديد القرارات المعيبة غير الخاضعة لميعاد السحب الإداري.

يرد على القاعدة العامة السالفة الذكر التي وضعها القضاء الإداري والتي تمنع الإدارة من سحب قراراتها المعيبة بعد مضيّ مدّة الطعن القضائي المقرّرة من أجل استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد استثناءات وحالات خاصة يجوز فيها للإدارة سحب قراراتها المعيبة رغم فوات مدّة الطعن القضائي المقرّرة وتمثل هذه القرارات فيما يلي :

أ) القرارات الإدارية المنعدمة :

إنّ القرار الإداري المنعدم أو غير الموجود inexistant هو ذلك القرار المشوب بعيب يصل أعلى درجة من الجسامة بحيث يجرده من صفته كقرار إداري ويجعل منه مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية سليمة كانت أو معيبة ثمّ تحصّنت ، لهذا لم ير القضاء الفرنسي¹ داعيا لأن يسحب إليه الحماية المستمدّة من عدم جواز سحبها بعد مرور مدّة الطعن القضائي ، وسمح للإدارة بأن تزيل شبهة هذا القرار في كل وقت² ، فالقرار المنعدم لا يتحول مهما طال الزمن إلى قرار سليم ولا تتقدم دعوى إلغائه³ ، كما أنّ ميعاد سحبه يظل مفتوحا ، فالإدارة ملزمة بسحب هذه القرارات في أي وقت لأنّها تعتبر وكأنّها غير موجودة أصلا من الناحية القانونية.

والملاحظ أنّ القرار المنعدم قد يختلط أحيانا مع القرار الباطل. فأين يكمن هذا

الاختلاط ؟ وكيف نميّز بين هذين القرارين ؟

- التمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل :

إنّه بالنظر إلى النصوص القانونية يتبيّن غياب موقف حاسم في شأن تمييز القرار المنعدم عن القرار الباطل ، أكثر من ذلك تخفّي تماما فكرة تبني درجتي البطلان في

¹ - حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 03 فيفري 1956 ، في قضية Font bonne. انظر ،

- André Délaubadère + Jean Clàude Vénézia Yves Gaudmet, Op.cit, p 781.

² - انظر ، سليمان محمد الظماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 699.

- انظر ، محي الدين قيسي ، المرجع السابق ، ص 85.

³ - حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 78/11/25 بين السيد العرياس العربي ووزير الداخلية ووالي الجزائر ، انظر رشيد

خلوفي ، المرجع السابق ، ص 131.

القرارات الإدارية مكتفية بالمبدأ العام القائل بأن الأعمال المخالفة للقانون تكون غير مشروعة.

إن غياب هذه النصوص ليس أمراً غريباً إذا ما علمنا أن طبيعة قواعد القانون الإداري ونشأتها على يد القضاء الإداري تجعل من مجال المشرع لوضع هذه المبادئ محصوراً ، وقد ظهرت محاولات التمييز بين هذه القرارات من طرف القضاء المدعم بالاجتهادات والتحليلات الفقهية التي ساهمت في وضع نظرية متكاملة لفكرة البطلان في القرارات الإدارية ، ويبدو أن القضاء الإداري المقارن قد أخذ بالنتائج التي توصل إليها الفقه ، حيث أثبت أن الإطار الرحب والملائم للتمييز بينهما يكمن في ركن الاختصاص في القرار الإداري وبالذات في العنصر الموضوعي لهذا الركن¹ ، لأن المشرع لم يكتف بتعيين الأشخاص الذين لهم سلطة ممارسة الاختصاصات الإدارية وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز ممارستها ، فتقتصر مهام الشخص أو الهيئة على تلك التي ذكرها المشرع صراحة ، وإن كان عكس ذلك فإن البطلان يكون جزءاً هذا التصرف.

وعند النظر إلى القرارات التي تصدر فيها الأعمال الإدارية على نقيض قواعد الاختصاص يتبين أنها تكون بين الجسامة والبساطة ، فالقرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم تغدو قرارات منعدمة مثلها القرارات الصادرة من طرف الإدارة التي تدخل في اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية ، ويكون جزءاً هذه الأعمال السحب في كل وقت ، أما القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص البسيط ، فتغدو قرارات باطلة مثلها أن يعتدي موظف إداري داخل الجهاز الإداري على وظيفة موظف آخر ، سواء كان رئيسه أو مرؤوسه ، ويرتب القضاء عادة على هذا العيب البطلان فقط دون الانعدام وبالتالي يجب على الإدارة سحبه ، لكن داخل المواعيد القانونية المحددة. وبمرور هذه المدة يكسب هذا الأخير حصانة من السحب أو الإلغاء.

¹ - انظر ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 5 ، سنة 2004 ، ص 113.

كان هذا إذن عن موقف القضاء الإداري عموماً ، أمّا فيما يتعلّق بموقف القضاء الإداري الجزائري ومن خلال استقراءنا للقرارات التي جاء بها في هذا الصدد يبدو أنّه كان غير واضح ولم يساير التفرقة بين درجتي البطلان (القرار المنعّم ، القرار الباطل) سواء من حيث استعمال العبارات المناسبة أو من حيث الآثار المترتبة عنها. فبالنظر إلى القرار رقم 169417 المؤرخ في 98/07/27¹ نجده قد اعتبر أنّ القرار الإداري الصادر عن جهة غير مختصة هو قرار منعّم ، وهذا مخالف لما كنا أوردناه. كذلك بالرجوع إلى القرار رقم 003601 الصادر بتاريخ 2002/06/10 عن مجلس الدولة² اعتبر أنّ القرار الإداري الفاصل في مسألة تعود إلى اختصاص القضاء ، هو قرار باطل. فهذه الاجتهاديين القضائيين يبدو أنّهما جاءا خلافاً لما استقرّ عليه القضاء المقارن ، وهذا إن دلّ على شيء إنّما يدلّ على أنّ القضاء الإداري في الجزائر لا يزال في مرحلة الإنشاء ويحتاج إلى تبصير أكبر لدفع عجلة الاجتهاد إلى وضع واتخاذ مواقف تترجم حقيقة الرغبة في اتباع مبادئ القانون الإداري النابعة من ضرورات المصلحة العامة ومستلزمات المرافق العامة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد وسعيها إلى ركائز مفهوم دولة القانون.

ب) القرارات الإدارية الصادرة بناء على غش أو خداع من الذين صدر لمصلحتهم.

كما هو معروف فإنّ الغش أو الخداع Fraud قد يكون سبباً في إبطال العقود باعتباره عيباً من عيوب الرضا ، وهناك قاعدة شهيرة تقول : « إنّ من سعى في نقض ما سعى إليه من جهته فسعيه مردود عليه » حيث يجب على كل طرف في أية عملية قانونية أن لا يخدع الطرف الآخر أو يخفي عليه بعض الوقائع التي لولاها لما رضي ذلك الطرف بالإقدام على العملية العقدية لو علم بما سبقا.

إنّ هذا المعنى ذاته ينطبق على القرار الإداري ، فإذا سعى أحد الأفراد للحصول على قرار إداري وذلك عن طريق إيهام الإدارة والتدليس عليها ، فإنّ هذا القرار يكون

¹ - انظر ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 1 ، سنة 2002 ، ص 83 .

² - انظر ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 2 ، سنة 2002 ، ص 209 .

غير مشروع ويجوز للإدارة سحبه في كل وقت دون التقيّد بمدة¹ ، إلاّ أنّه يشترط أن يكون الغش قد وقع من صاحب المصلحة أو من الغير وعلم بها المستفيد وأن يكون سيّء النية ، فهنا لا مجال للحديث عن حماية هؤلاء الأفراد ، ولتوضيح هذه الشروط لا بأس أن نوردتها في عنصرين :

1- العمل الصادر من المستفيد :

هذا العمل قد يتخذ صورتين : الأولى إيجابية وتمثل في تقديم الشخص مستندات مزورة ، أو بيانات خاطئة أو تقديم رشوة للموظف المسؤول ، أمّا الصورة الثانية وهي الصورة السلبية وتكون عند اتخاذ الشخص المستفيد من القرار موقفا سلبيا يتمثل في امتناع الفرد عن تزويد الإدارة ببعض المعلومات قصد الحصول على القرار ففي هذه الحالة إذا لم تطلب الإدارة من المستفيد المعلومات الكافية حتّى تصدر قرارها فإنّه يعاب على عملها هذا بالإهمال ، وعليه لا يجوز أن تعاقب الفرد لوجود خطأ مشترك بينه وبين الإدارة ، أمّا في حالة إذا ما التزم المستفيد الصمت رغم طلب الإدارة الصريح أو الضمني، فهذا يعتبر إخفاء عمدي لمعلومات ، وهذا إذا كان يعلم أنّ الإدارة تعتمد عليها لإصدار قرارها ، فهذه الحالات كلّها تفرض علم المستفيد بوجود غش في إصدار القرار ممّا يعطي الإدارة حق سحبها في أي وقت ، أمّا إذا كان المستفيد لا يعلم بوجود الغش الذي أدّى إلى إصدار هذا القرار ، فيجوز إلغاء هذا القرار لسبب آخر غير هذا السبب (الغش)².

2- وجوب أن تكون الأعمال الصادرة من المستفيد هي التي أدّت إلى إصدار القرار:

يشترط كذلك لسحب القرارات في كل وقت أن تكون الأعمال الصادرة من المستفيد هي التي أدّت إلى إصدار القرار أو أن يكون لها أهمية ووزن كبير في إصدار القرار من طرف الإدارة.

¹ - حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 10 مارس 1976 ، في قضية Baillet ، انظر :

- André Délaubadère + Jean Claude Vénézia Yves Gaudmet, Op.cit, p 781.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 705.

فمثلا لو تقدّم أحد الأفراد لطلب عمل معيّن وقدّم معه إحدى الوثائق المزيّفة تتمثل في شهادات تثبت أنّه سبق له وأن تقلّد منصبا مماثلا ، فهنا قد تقوم الإدارة بمنحه الأولوية على زملائه استنادا إلى هذه الشهادة المزورة ، وفي حالة إذا ما اكتشفت أنّها قد منحت له هذه الوظيفة بناء على أعمال تنطوي على خداع من طرف المستفيد ، هنا يحق لها سحب هذا القرار في أي وقت اكتشفت فيه الحقيقة.

وأبرز مثال عن هذه القرارات ، القرارات الصادرة لمنح الجنسية لأحد الأفراد والتي تكون مبنية على غش وخداع أو حصول أحد الأفراد على جواز سفر بناء على وثائق غير رسمية ، فهذه القرارات يحق للإدارة سحبها إذا تبين لها أنّها صدرت بناء على غش في كل وقت¹.

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا الحكم في قضية "SAROUVITCH" في قراره الصادر بتاريخ 12 أبريل 1953 تتلخص وقائعها في أنّ أحد الأجانب في فرنسا تمكن من الحصول على الجنسية الفرنسية بناء على إخفاء أوراق وحقائق عن شخصيته وماضيه عن السلطات الفرنسية ، وعلى إثر ذلك صدر مرسوم بمنحه الجنسية الفرنسية بتاريخ 9 جوان 1926 ، ثمّ بعد سنوات اكتشفت وجود الغش في حصوله على الجنسية الفرنسية ، فصدر مرسوم في 1 أبريل 1931 بسحب قرار منح الجنسية ، فلمّا طعن في القرار الساحب ، رفض مجلس الدولة الفرنسي الطعن في قراره السابق الذكر². ونفس الحكم أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 26 جانفي 1951 في قضية "LARRIBEAU" لكنه استثنى العبث في شهادات الميلاد وتزويرها للقبول في المدارس³.

¹ - انظر ، محي الدين قيسي ، المرجع السابق ، ص 86.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 700.

- انظر ، شفيق حاتم ، القانون الإداري ، د.ط ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1979 ، ص 134.

³ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 143.

- انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 706.

- Georges Vlachos, Op.cit, p 157.

مثال : في حالة إذا ثبت أن أحد التلاميذ نجح في الالتحاق بأحد المدارس بناء على تقديم شهادات ميلاد مزورة ، فإن قرار القبول لا يجوز إلغائه ولا سحبه بمضي مدة الطعن القضائي ، لكن هذا في حالة إذا ما ثبت أن الغش قام به شخص آخر غير التلميذ المعني بالقرار ، وعليه يجب معاقبة من صدر عنه الغش.

ج) القرارات ذات الطابع المالي :

لقد سار اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي لمدة طويلة على عدم اعتبار القرار المالي قرارا إداريا وجعل المسألة تتعلق فقط بحساب راتب أو دفع مبلغ مالي لا غير ، واستنادا إلى وجوب حماية المال العام فقد أطلق مبدأ حرية الإدارة في سحب القرارات الإدارية ذات الطابع المالي التي ترتكب فيها الإدارة خطأ كأن تأمر بأن يصرف إلى أحد الموظفين أكثر مما يستحق ، فبالتالي لم يخضعها لا لمدة التقادم المقررة في القانون المدني ولا للتقيد الذي قرره الاجتهاد القضائي في قضية " لومو " القاضي بوجوب استرداد المبالغ المدفوعة دون وجه حق في أجل خمس سنوات.

وإنما استقرّ على اعتبار القرارات المالية المبنية على خطأ من الإدارة بمثابة دفع غير مستحق تستطيع الإدارة استردادها في أي وقت¹.

د) القرارات المعيبة المبنية على سلطة تقديرية والمبنية على سلطة مقيدة :

إن مقتضى انحصار وظيفة السلطة التنفيذية في مجرد تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية يستلزم أن تقوم وظيفة السلطة التنفيذية بصفة عامة والإدارة خصوصا على مجرد التعبير تعبيرا صادقا عن إرادة المشرع بلا نقص ولا زيادة ، وهنا تكون سلطات الإدارة مقيدة باستمرار ، وربما يكون هذا هو المثل الأعلى فيما يتعلق بحماية الحرية الفردية ، لكن مقتضيات العمل وضروريات الحياة الإدارية تحول دون الأخذ بمبدأ التقيد ، إذ كثيرا ما نجد المشرع يترك للإدارة قدرا من الحرية في التصرف تستعمله وفقا للظروف دون تعقيب عليها.

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 143.

كما سبق وأن أشرنا أن القرارات الإدارية الفردية المعيبة لا يجوز سحبها إلا خلال المواعيد القانونية المحددة وبمرورها تكسب الحصانة ، فلا يجوز سحبها ، وهذه هي القاعدة العامة ، والملاحظ أن القضاء المصري¹ وهو يأخذ بهذه القاعدة لم يطبقها إلا بشأن القرارات المعيبة الصادرة بناء على سلطة تقديرية وليست مبنية على سلطة مقيدة ، بمعنى لتطبيق القاعدة العامة في السحب يعود دائما للتمييز بين القرارات الإدارية المبنية على سلطة تقديرية والقرارات المبنية على سلطة مقيدة ، ومن هنا نستخلص أن مجال الحماية مقصور على القرارات المبنية على سلطة تقديرية ، أما القرارات الصادرة استنادا لسلطتها المقيدة فيجوز في هذه الحالة للإدارة إصدار قرار ساحب في أي وقت ينتهي فيه القرار المسحوب، ويعود سنده في الأخذ بهذا الحكم على أن القرار المبني على سلطة مقيدة لا يمكن أن يأخذ صفة القرار الإداري بمفهومه المتعارف عليه فقها على أنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح متى اتجهت إرادتها لإنشاء مركز قانوني يكون جائزا وممكنا قانونا وبدافع من المصلحة العامة التي يقتضيها القانون.

فالقرار الإداري المبني على سلطة مقيدة لا ينشئ مركزا قانونيا بذاته ، ولا يعدل منها لأن المركز القانوني يكون قد نشأ وتحدد مداه بمقتضى قانون أسمى من القرار ، وبالتالي لم تعد ثمرة إرادة أخرى (نعني إرادة الإدارة) من شأنها إحداث أي تعديل في حكم وضعه المشرع ، لكنها تملك فقط إقرار نشوء هذا المركز القانوني وتأكيد أو الكشف عنه ، ومن هنا جاءت تسميته بالقرار الكاشف أو المقرر وأحيانا يطلق عليه تسمية العمل التنفيذي ، وعليه فهذا القرار يجب إبعاده عن القاعدة العامة المطبقة في رأيهم.

¹ - لقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 01 جوان 1958 : " يشترط لصحة الاستناد إلى تحصن القرارات الإدارية بفوات مواعيد طلب إلغائها أن تكون القرارات صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القانون ، أما إذا كانت ليست إلا تطبيقا لقواعد أمرة مقيدة ، تنعدم فيها سلطتها التقديرية ، فإن يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون " .

قد انتقد الدكتور سليمان الطماوي¹ التفرقة المبنية على سلطة مقيدة وتلك المبنية على سلطة تقديرية من حيث ميعاد السحب ، إذ يرى أن تعبير قرار إداري صادر عن سلطة مقيدة وقرار صادر عن سلطة تقديرية هو اصطلاح غير موفق لتداخل التقدير والتقييد معا في كل قرار إداري تقريبا. كما أن فقهاء القانون العام ومجلس الدولة في فرنسا يفرقون بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة توصلا إلى معرفة مدى رقابة القضاء للإدارة في استعمالها لكل من السلطتين ، ولكن لم يرتبوا على هذه التفرقة أية نتيجة فيما يخص السحب ، ففي نظرهم أن القرارات المعيبة المبنية على سلطة تقديرية والقرارات المعيبة المبنية على سلطة مقيدة يجوز للإدارة سحبها خلال المواعيد المحددة قانونا وبمرور هذه المدة فإنها تتحصن من السحب.

ونحن من جانبنا نرى ضرورة معاملة هذه القرارات نفس المعاملة وأنه لا داعي للتفرقة بينهما باعتبار أن التمييز بينهما يتنافى مع الأساس الذي تقوم عليها نظرية السحب ، وأن القواعد التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي ما هي إلا توفيق بين مبدأ الشرعية ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، فهذا الأساس ليس من شأنه أن يجعل القواعد التي تحكم القرارات المبنية على سلطة مقيدة تختلف عن تلك التي تحكم القرارات المبنية على سلطة تقديرية ، لأن الحكمة من عدم جواز السحب في كلتا الحالتين هي واحدة تتمثل في استقرار المراكز القانونية.

هـ) القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للقانون :

تصور وجود مثل هذه القرارات في حالة ما إذا صدر قانون من طرف المشرع يسمح للإدارة أو يفرض عليها إلغاء قرارات إدارية سبق لها وأن أصدرتها ويكون ذلك بأثر رجعي ، وحينها تصدر الإدارة قرارها بالسحب تنفيذا لنص القانون في أي وقت دون التقييد بمدّة طالما لم ينصّ المشرع على صدور هذه القرارات خلال فترة زمنية

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 719.

محدّدة، مثلها صدور قانون بإلغاء قرارات إدارية صدرت من الإدارة بترقية الموظفين ، وهذا من تاريخ صدورها فهنا الإدارة تصدر قرارات جديدة لسحب قرارات الترقية¹.

و) القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به Les actes contraires à la chose jugée

: jugée

إنّ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء والحائزة لقوة الشيء المقضي به هي تلك الأحكام التي استنفذت جميع طرق الطعن ، وبالتالي أصبحت نهائية وقاطعة في موضوع أي نزاع ، ولا يجوز تجديد المنازعة بشأنها ثانياً أمام القضاء.

ومن المسلمّ به أنّ الحكم متى اكتسب هذه الصفة ، فإنّ أثره يمتدّ إلى الغير الخارج عن أطراف النزاع ، ولهم الحق في التمسك به باعتباره يمثل عنواناً للحقيقة.

وقد سبق القول أنّ السحب الإداري يتمثل مع الإلغاء القضائي من حيث الأثر الرجعي ، فحكم الإلغاء القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به يعمل على إلغاء القرار الإداري وتجريده من قوته القانونية وزوال كل آثاره المترتبة منذ إصداره. وكنتيجة منطقية لأثر هذا الإلغاء هو سقوط القرارات المترتبة عليه سقوطاً تلقائياً دون حاجة إلى الطعن فيها بالإلغاء ، لكن هذا القول لا يستبعد تدخل الإدارة ، بحيث يجب عليها أن تتولى سحب جميع القرارات المترتبة على القرار الملغى ، لكن نتساءل هنا عن القرارات الفردية التي أصبحت متعارضة مع الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به ، هل يجب سحبها خلال المدّة الزمنية المحدّدة لسحب القرارات وبعدها تكتسب حصانة ، أم يجب سحبها في كل وقت ؟

هذا السؤال يجيبنا عنه كل من الفقه والقضاء الفرنسي والمصري ، فبالنسبة للفقه نجدّه مستقر على الأخذ بقاعدة مفادها أنّ للإدارة حق سحب القرارات الفردية المتعارضة مع حجية الشيء المقضي به في كل وقت ، ولا تنقيد في ذلك بالمواعيد المقررة لسحب القرارات الإدارية.

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 403.

أمّا بالنسبة للقضاء ، فنجد مثلا محكمة القضاء الإداري المصري انتهجت نفس المسلك في حكمها الصادر بتاريخ 15 فيفري 1955 جاء فيه : « لجهة الإدارة أن تقوم بسحب القرار المحكوم بإلغائه والقرارات التالية المترتبة عليه ، وهذا السحب الذي يقع تنفيذًا لحكم الإلغاء لا يتقيّد بميعاد الستين يوما المقررة للسحب الذي تجرّيه الإدارة من تلقاء نفسها بالنسبة للقرارات القابلة للإلغاء القضائي ، وقيل أنّ تستقر فيها المراكز القانونية فتصبح حصينة من أي سحب أو إلغاء ».

من خلال استقراءنا لموقف الفقه والقضاء الفرنسي والمصري نلاحظ اتفاق في الموقف بالنسبة لسحب القرارات المتعارضة مع حجية الشيء المقضي به دون التقيّد بمدة السحب ، أي السماح للإدارة أن تستعمل سلطتها في سحب القرارات كلّما صدر قرار بإلغاء القرار الأساسي الذي يعتبر بمثابة سند للقرارات الأخرى والذي ترتبط به في أي وقت شاءت ، وهذا الموقف وجد تبريره في أنّ السحب في هذه الحالة لا يعتبر سحبا حقيقيا بالمعنى المتعارف عليه والمتمثل في قيام الإدارة من تلقاء نفسها بسحب القرارات المعيبة بعيوب الشرعية ، لكنّه جاء فقط تنفيذًا لحكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به .

وعليه فالمفهومين يختلفان ، وكذلك الأحكام تختلف . كما نلاحظ كذلك أنّ هذه الحالة الأخيرة من حالات السحب خارج الأجل المحدّد على خلاف سابقاتها تنطبق على جميع القرارات الفردية سواء كانت سليمة أو معيبة وهي بذلك تماثل القرارات التي لا تولد حقا السابق ذكرها .

المطلب الثاني : شرط الميعاد في السحب الإداري .

من المسلم به كقاعدة عامة أنّ سلطة الإدارة في سحب قراراتها لا تتناول إلاّ القرارات الإدارية غير المشروعة ، وعلى ذلك فيجب أن يكون القرار المراد سحبه معيبا بأحد العيوب المعروفة ، وذلك خلال مدّة معينة ومن المعلوم أنّ هذا الحكم لم يأخذ به

حتى سنة 1922 ، حيث كان سحب القرارات الفردية غير المشروعة يتم دون التقييد بمدة محددة ، ففي سنة 1922 صدر حكم يعد من أبرز أحكام مجلس الدولة الفرنسي وهو حكم " DAMECACHET " الذي حدّد لنا المدة التي يجب خلالها للإدارة سحب قراراتها.

الفرع الأول : موقف القضاء والفقه المقارن من مسألة تحديد ميعاد السحب.

لقد اختلف القضاء الإداري المقارن وكذلك النظريات الفقهية حول مسألة تحديد سلطة الإدارة عند سحب قراراتها من حيث المدة أو الميعاد ، فبينما نجد اتجاه يقيّد هذه المدة ، فبالمقابل نجد اتجاه آخر ينادي بتحرير الإدارة من هذه المدة.

- فبالنسبة للقضاء الإداري ، فنجد مثلا مجلس الدولة الفرنسي في حكمه السالف الذكر ينصّ على ما يلي :

« ...d'une manière générale, s'il appartient aux ministres lorsqu'une décision administrative ayant crée des droits est entachée d'une illégalité de nature à en entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, il ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés ; que, dans le cas ou un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais, et tans que le conseil d'Etat n'a pas statué, annulé lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requerrant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée, ni rapportée ».

من خلال استقراءنا لهذا الحكم الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي نلاحظ أنّه حدّد لنا ميعاد السحب من خلال ربطه بالميعاد المقرر لرفع الدعوى القضائية ضدّ أعمال وتصرفات السلطات المركزية وتتمثل في مرور شهرين كاملين في النظام الفرنسي وبمرور

هذه المدّة يستقرّ القرار غير المشروع ويكتسب حصانة الشرعية ضدّ السحب والإلغاء معاً¹. أمّا مجلس الدولة اليوناني فقد ذهب إلى القول أنّ من الصعب وضع قاعدة صارمة في هذا الشأن ويجب أن نترك أمر تقدير هذه المدّة للإدارة وفقاً لكل حالة، ومن الأمثلة التي أوردها المجلس في أحكامه أنّ الإدارة لا تستطيع أن تسحب القرار الصادر بترقية موظف بعد مرور سنة أو بتعيين موظف آخر بعد خمس سنوات أو تسحب ترخيصاً بفتح صيدلية بعد ثماني سنوات².

أمّا قضاؤنا الجزائري ، فيبدون أنّه هو الآخر قد سائر موقف القضاء الفرنسي ويتجلى ذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1993 من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا³ جاء فيه : " من المستقر عليه قضاء أنّ القرار الإداري الذي ينشأ حقوقاً يستوجب لسحبه أن يتمّ ذلك قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي ، ويعد بعد ذلك إجراء غير قانوني ". نفس الحكم أخذ به في حكمه الصادر بتاريخ 10/02/1988⁴ الذي قضى: « من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنّه يجوز سحب القرار الإداري... إذا كان قراراً غير مشروع ، وذلك قبل انقضاء أجل الطعن القضائي ». لكنه في قضائه الحديث، قد خالف هذا المبدأ من خلال قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 31/01/2000⁵ في قضية عاتك شابحه ووالي ولاية تيزي وزو حيث أجاز للإدارة حق السحب بعد مرور مدّة الطعن القضائي.

- أمّا عن موقف الفقه في خصوص هذه المسألة فيبدو أنّه هو الآخر تباينت آراؤه ، فبينما نجد مثلاً جانباً من الفقه على رأسهم هوريو Houriou يؤيد نظرة القضاء التي تقيّد سلطة الإدارة في سحب قراراتها خلال ميعاد الشهرين ، فبالمقابل نجد فريقاً آخر ينازع

¹ - انظر ، عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 488.

² - انظر ، عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون الإداري والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة) ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 ، ص 296.

³ - انظر ، المجلة القضائية ، العدد 3 ، سنة 1994 ، ص 206 ، انظر الملحق رقم 2

⁴ - انظر ، المجلة القضائية ، العدد 4 ، سنة 1991 ، ص 227 ، انظر الملحق رقم 3

⁵ - انظر حسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، جزء أول ، دار هومة ، 2003 ، ص 295. انظر الملحق رقم 4.

هذا الحكم وعلى رأسهم العميد دوجيد Duguit إذ في رأيه أنّ سلطة الإدارة في سحب قراراتها يجب أن تكون مطلقة دون تقييد من أي ميعاد ، وبالتالي يجوز للإدارة سحب قراراتها في كل وقت حماية للأفراد أنفسهم¹.

الفرع الثاني : كيفية تحديد ميعاد السحب الإداري.

على ضوء ما سبق قوله نجد أنّ تحديد مدّة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة تخضع لقواعد معينة :

- إنّ مدّة الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية المعيبة الصادرة عن السلطات المركزية هي شهرين كاملين ، أمّا مدّة إلغاء القرارات المعيبة الصادرة عن السلطات المحلية (الوالي ، رئيس البلدية) هي 04 أشهر ، يبدأ حسابها من تاريخ تبليغ أو نشر القرارات الإدارية من جانب الإدارة هي نفس مدّة السحب ، فإذا مضت هذه المدّة استحال طلب إلغاء هذه القرارات واستحال معها سحبها من طرف الإدارة².

- إنّ مدّة الشهرين أو 04 أشهر المحددة لطلب الإلغاء القضائي يمكن لها أن تمتدّ ، كما يمكن لها أن تنقطع أو توقف ونفس الأحكام تطبق على السحب الإداري³.

- إذا رفعت دعوى فعلا بطلب إبطال أو إلغاء قرار إداري غير مشروع أمام القضاء ، فإنّ للإدارة أن تسحب القرار في أيّ وقت قبل صدور الحكم في الدعوى لكن يبقى حق الإدارة في هذه الحالة مقيدا بطلبات الخضم في الدعوى.

- لا يتعيّن صدور القرار الساحب خلال مدّة الطعن القضائي بل يكفي أن تكون إجراءات السحب قد بدأت خلال تلك المدّة.

¹ - انظر ، سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 722.

² - انظر ، René Chapus, Droit administratif général, T1, Montchrestien, 1995, p 1025.

³ - تتمثل حالات الامتداد في : حالة القوة القاهرة ، وفاة الخصم المحكومة عليه ، طلب المساعدة القضائية. انظر ، رشيد خلوي ، المرجع السابق ، ص 146 - 149.

من خلال ما استعرضناه نلاحظ وجود تلازم بين مدة السحب ومدة الطعن القضائي ، لكن هل يكون هذا التلازم تاما بمعنى هل يمتنع على الإدارة سحب القرار إذا لم يكن هذا القرار قابلا للإلغاء القضائي ؟

- إن هذا الاستنتاج لا يمكن الأخذ به على الإطلاق ، فقد يبدو لنا في أول الأمر أن الميعادين متلازمين ، وهذا ما أخذ به القضاء المصري في أول مرة ، لكن سرعان ما عدل عن موقفه بحيث قضى في أحد أحكامه¹ : « لا وجه للقول بأن السحب والإلغاء أمران متلازمين فإن امتنع أحدهما امتنع الآخر ، لا وجه لذلك لأن المشرع قد يرى لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة عدم جواز الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية في قرارات معينة ، وليس معنى ذلك أن يمتنع على السلطة مصدرة القرار سحبه إذا وجدت أن في هذا السحب تحقيق مصلحة عامة أو رفع غبن ».

يبدو أن هذا الموقف القضائي سليم وسديد ، لأنه يعتبر أن رفع المخالفة القانونية للقرار الإداري من طرف الإدارة هو واجب عليها قبل أن يكون حقا لها.

الفرع الثالث : الحكمة من اشتراط ميعاد السحب.

تظهر الحكمة من تحديد هذا الميعاد في أن القرارات الإدارية المعيبة قد يتولد عنها من الآثار القانونية ما يمسّ مصالح بعض الأفراد ومن ثم يجب العمل على استقرار المراكز والأوضاع القانونية بأسرع ما يمكن حتى لا تبقى معلقة إلى ما لا نهاية بحجة عدم مشروعية القرارات التي ولدت هذه المراكز ، وبالتالي يحق للإدارة مراجعة القرارات التي تصدرها إذا كانت مخالفة للقانون ، حيث لا يكون القرار خلال هذه الفترة مستقرا. أمّا إذا نقضى ميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء فإن القرار يكتسب حصانة نهائية تعصمه من أي إلغاء أو تعديل سواء من جانب الإدارة ، أو من جانب القضاء فيكون لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار بحيث يعتبر الإخلال بهذا الحق بقرار لاحق مخالفة

¹ - حكم مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ 6 فيفري 1955. انظر ، عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص 306.

للقانون تعيب هذا القرار الأخير وتبطله. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ حمدي ياسين
عكاشة إنَّ علة الميعاد تقوم على اعتبارين :

أولهما : ضرورة التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة
للقانون ووجوب استقرار الحالة القانونية المترتبة على هذا القرار استقرارا يعصمه من كل
تغيير أو تعديل.

ثانيهما : مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن طلب إلغاء
القرارات الإدارية بالطريق القضائي وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قراراتها
حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد¹.

وعليه يستقر رأينا على أن الحكمة من تقرير مدّة معينة حتى تتم عملية السحب
هو نفسه الحكمة من إقرار مدّة الطعن القضائي ، وتمثل في فكرة استقرار عملية تنفيذ
القرارات الإدارية ، وفكرة احترام الحقوق الفردية المكتسبة بمرور الوقت واحترام ثقة
الأفراد في مشروعية القرارات الإدارية².

¹ - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ج2 ، المرجع السابق ، ص 1626.

- انظر ، حسين محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 628.

² - انظر ، مسعود شيهوب ، امتيازات الإدارة أمام القضاء ، دورية الفكر القانوني ، العدد 4 ، سنة 1987 ، ص 39.

- انظر ، عمار عوادي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 521.

- انظر ، عزيزة بغدادي ، مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية من طرف القضاء الإداري ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان

الوطني للأشغال التربوية ، ص 56.

المبحث الثاني

القيود الواردة على سلطة السحب من حيث الاختصاص والشكل.

عادة نجد المشرع يمنح للسلطة الإدارية سلطة إصدار القرار وتكون هي نفسها تحوز سلطة السحب ، وبالتالي فإنّ الجهة الإدارية التي تملك هذه الصلاحية هي محدّدة ، وفي إطار ممارستها هذه الصلاحية فهي تتقيّد بمجموعة من الشكليات والإجراءات لإتمام العملية الإدارية على أحسن وجه يتطلبه القانون .

وللتوضيح أكثر يجب أن نتعرّض للجهة المختصة بسحب القرارات الإدارية (المطلب الأوّل) ، ثمّ إلى كيفية السحب وشكلياته (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل : الجهة المختصة بسحب القرارات الإدارية.

لكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتمّ هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة ، والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للمبادئ والأحكام التنظيمية والعلمية والقانونية سواء كانت السلطات الإدارية الولائية أي صاحبة ومصدرة القرارات الإدارية (الفرع الأوّل) ، أو السلطات الإدارية الرئاسية وهي السلطات النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة لممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين العامّين المرؤوسين¹ (الفرع الثاني) ، ونشير أخيرا إلى السلطة المختصة بسحب القرارات المنعومة (الفرع الثالث).

¹ - انظر ، عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 521.

الفرع الأول : السلطات الإدارية الولائية صاحبة الاختصاص الأصيل فيالسحب.

إذا نشأ القرار الإداري صحيحاً فلا مجال للحديث عن السحب ، أمّا إذا نشأ معيباً ، فنلاحظ أنّه يبقى لفترة معينة في إطار الزعزعة والاستقرار ممّا يستوجب تدخل السلطة المختصة لوضع حدّ له ، ولا شكّ أنّ هذه السلطة تكون هي مصدر القرار المعيب عادة في غير الحالات التي قد ينصّ فيها المشرع على منعها من إعادة النظر فيه ، ويكون تدخلها إمّا بناء على طلب من الأفراد ، وإمّا من تلقاء نفسها في إطار الرقابة الذاتية التي تمارسها.

هذا المبدأ استقر لدى القضاء الفرنسي وكذلك القضاء المصري ومن بين أحكام هذا الأخير نذكر حكمه الصادر بتاريخ 10 أبريل 1955 والذي قضى : « القاعدة العامة أنّ السلطة التي تملك سحب القرار الإداري هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية»¹.

لم تمنح الإدارة المصدرة للقرار هذه السلطة إلاّ لأنّها تعتبر هي الجهة الأعراف والأقدر من غيرها على الاطلاع على العيوب التي أصابت قراراتها وكيفية تصحيحها انطلاقاً من الرقابة الذاتية التي تحوزها على أعمالها ، لكن اختصاص السلطات الإدارية الولائية ، أي الجهة والسلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو العمل الإداري محل سلطة السحب الإداري وإن قلنا أنّه اختصاص أصيل ، إلاّ أنّه يبقى أحياناً مؤقت وغير نهائي ، إذا كانت لهذه السلطة الولائية سلطات وجهات إدارية رئاسية في النظام الإداري للدولة² ، وإذا لم ينصّ القانون صراحة على الاختصاص النهائي والبات للسلطات الإدارية الولائية بسلطة السحب لأعمال إدارية معينة ، أمّا إذا نصّ المشرع على منح الاختصاص بالسحب للسلطة المصدرة للقرار ، فلا يجوز لأيّ سلطة أخرى أن تنازعها

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 691.

² - انظر ، المجلة القضائية ، العدد 1 ، سنة 1990 ، ص 225.

في هذا الاختصاص ، وإلا اعتبر عملها تجاوزا للسلطة¹ . مثال ذلك نصّ المادة 165 من المرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها وبضبط كيفية ذلك حيث جاء فيها :

« تتخذ السلطات التي منحت الرخصة قرارا بإبطال رخصة شغل الأملاك العامة شغلا خاصا ، وسحبها حسب الأشكال نفسها التي تمّ تسليمها وفقها » ، هذا إذن عن السلطة الولائية ، فماذا عن السلطة الرئاسية وما هي أحكامها ؟

الفرع الثاني : سلطات الرئيس الإداري في سحب القرار الإداري.

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع ، فليست هي بحق أو امتياز للرؤساء الإداريين بقدر ما هي اختصاص يمنحه لهم المشرع ويتطلبه حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واطراد تحقيقا للمصلحة العامة في مفهوم الوظيفة الإدارية² .

فالسلطة الرئاسية من خلال هذا المفهوم تخول للرئيس الإداري جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه ، وأخرى على أعمالهم ، وتأخذ هذه الأخيرة مظهرين البعض منها تعود إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه ، والبعض الآخر تعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على الأعمال ، وفي هذا الإطار تبرز سلطة السحب الإداري المقررة للرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه غير أنّ هذا القول يحمل في طياته بعض الاستثناءات.

1- إذا كان الأصل أنّ سلطة الرئيس تتناول جميع أعمال المرؤوس ، فإنّ المشرع قد يخرج عن ذلك استثناء ، فيخول المرؤوس حق ممارسته اختصاص لا يخضع للرقابة الرئاسية ، وحينئذ يكون حق سحب القرار غير المشروع من اختصاص المرؤوس وحده³ .

¹ - انظر ، حكم مجلس الدولة الجزائري في قضية مندوبية بلدية قسنطينة ضدّ كباش سليم بتاريخ 19/7/1999 ، انظر الملحق رقم 5.

² - انظر ، عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 221.

³ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 692.

2- إن السلطات الإدارية المركزية الوصية لا تملك حق ممارسة سلطة السحب في مواجهة أعمال الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية ، فسلطتها كأصل عام تتوقف عند الموافقة أو عدم الموافقة على أعمال الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية ومبادئ النظام الإداري اللامركزي ، والتي منها استقلال الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن السلطات الإدارية المركزية الوصية وعليه ففي غير هذه الحالات يجوز للرؤساء الإداريين المختصين ممارسة سلطة السحب الإداري في النظام الإداري للدولة ، وبممارستها على أعمال وتصرفات مرؤوسيه في نطاق وظيفة وسلطة المتابعة والتعقيب ، وتتمارس سلطة السحب الإداري طبقاً للقواعد العامة التي تحكم نظرية السحب ، هذا وإذا كان هناك بعض الشراح الفرنسيون¹ الذين لا يعترفون للسلطة الرئاسية بصلاحيات السحب ، وإنما بصلاحيات الإبطال (annulation) ، ويقصرون سلطة السحب في حالة ما إذا تمّ بواسطة السلطة الولائية ، ويجد هذا الموقف أساسه من خلال التعريف الذي قدموه للسلطة الرئاسية بأنها سلطة وقف أو إبطال لقرارات المرؤوسين.

وما نستطيع قوله في هذا الشأن أن سلطة السحب سواء أُنيطت بالسلطة الولائية أو السلطة الرئاسية ، فيبقى الأمر سيان من حيث وجوب اتباع الأحكام التي تفرضها ممارسة هذه السلطة.

الفرع الثالث : السلطة المختصة بسحب القرار المنعدم.

القرار المنعدم هو ذلك القرار الذي يصل فيه إلى العيب إلى حدّ ما من الجسامة يحوله إلى مجرد عمل مادي ، وقد يكون هذا العيب راجع إلى ركن السبب أو ركن الغاية ، أو ركن الاختصاص مثلاً. وما يهمنا في هذا الإطار هو القرار المصاب بعيب جسيم في الاختصاص ، بمعنى أنّه صدر من جهة إدارية غير مخوّلة أصلاً بممارسته ، فهل في هذه الحالة تعود سلطة السحب إلى الجهة الإدارية التي أصدرته مخالفة لنص القانون ،

¹ - André De Laubadère + Jean Claude Venezia Yves Gaudemet, Op.cit, p 782.

أم للسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل والقانوني في إصداره ، أم أنه لا ضرورة إطلاقاً لإثارة هذا السحب ؟

يذهب الأستاذ حسن درويش عبد الحميد¹ في إجابته عن هذا السؤال بقوله : « أنه يجوز للجهة الإدارية التي أصدرت القرار المنعدم أن تسحبه وتمحو جميع آثاره المادية، وكذلك هو الشأن بالنسبة للجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل في الإصدار ، فلها أن تسحبه وتعدم جميع آثاره المادية ودليله في ذلك أنه في حالة القرار المعيب فلجهة الإدارة صاحبة الاختصاص أن تجيز هذا القرار المعيب ، أمّا في حالة القرار المنعدم فلا تلحقه الإجازة ، ويعود الأمر لسيان سواء بالنسبة للسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل أم الجهة التي اغتصبت السلطة ».

ونحن نؤيد هذا الرأي باعتباره رأياً سديداً ، أمّا بالنسبة لمسألة ضرورة أم عدم ضرورة إثارة هذا السحب سواء بالنسبة للجهة الإدارية الأصلية أم الجهة الإدارية المغتصبة للاختصاص ، فيجيبنا عنه الأستاذ أوبي Auby² بقوله : « إن سحب القرار المنعدم ليس ضرورياً ، فللإدارة أن تتجاهل هذه القرارات وأن تتصرف باعتبارها غير موجودة وذلك دون حاجة إلى أن تعلن سحبها صراحة ».

إنّ هذا الرأي سليم لكنه لم يضع في الحسبان أنّ القرار المنعدم الذي لم يعد له وجود قانوني ، وبقي له فقط وجود فعلي بإمكانه أن يرتب بعض الآثار المادية التي قد تصل إلى درجة من الخطورة لا يمكن تجاهلها ، وعليه وتفاد بالمثل هذه الآثار السلبية من رأينا أن تتدخل الإدارة المختصة أو غير المختصة التي أصدرته أن تقوم بسحبه في أي وقت شاءت.

¹ - انظر ، حسن درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 497.

² - انظر ، حسن درويش عبد الحميد ، نفس المرجع ، ص 458.

المطلب الثاني : كيفية السحب وشكلياته.

إنَّ السحب الإداري أو بالأحرى قرار السحب الإداري لا يمارس دائما بنفس الكيفية ، وهذا يتوقف بالطبع على حقيقة القرار المراد سحبه ، كما أنه لا يتخذ شكلا واحدا.

الفرع الأول : كيفية السحب.

إذا كانت سلطة السحب التي تمارسها السلطة الإدارية المختصة عن طريق قرار السحب تتجسد عن طريق إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحيات تستمدتها من القوانين واللوائح بقصد إلغاء القرارات المعيبة بأثر رجعي بغية تحقيق المصلحة العامة ، فإنَّ هذه الإرادة قد تنصب على القرار الإداري المعيب بأكمله ، كما أنَّها قد تنصب على جزء منه . بمعنى أنَّ مضمون القرار الصادر بالسحب قد يكون شاملا لجميع محتويات القرار المسحوب وآثاره ، وقد يكون جزئيا مقصورا على بعضها والإبقاء على البعض الآخر ، كل ذلك حسبما تتجه إليه نية الإدارة ، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ سليمان الطماوي¹ : « يكون سحب القرار كليا إذا كان غير قابل للتجزئة كقرار تعيين موظف مثلا أو قرار فصله أو منح ترخيص لكنَّه قد يكون سحبا جزئيا إذا كان القرار قابلا للتجزئة ».

وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا المصرية² ذلك بصدد قرار متضمن حركة تعيينات وترقيات بالسلكين السياسي والقنصلي ، والذي كان محل كثير من الشكاوي من أصحاب الدول الذين تركوا في الترقية مما حدا بجهة الإدارة إلى سحبها وإعادة النظر فيها ، وأشارت المحكمة إلى أنَّ النية اتجهت إلى سحب الحركة المذكورة سحبا جزئيا مقصورا على ما كان منها محلا للشكوى وقد كان ذلك بوجه خاص في شأن من تركوا

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 741 - 742.

² - حكمها الصادر بتاريخ 23 جوان 1956 ، انظر ، حسن عثمان ، المرجع السابق ، ص 194.

في الترقية ، وليس من شك في أن النية لم تتجه إلى سحب تعيين من عيّنوا من خارج الوزارة في مثل درجتهم...».

الفرع الثاني : الشكليات في قرارات السحب.

يقصد بالشكليات المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبّر بموجبها الإدارة عن إرادتها وفقا للقانون.

والأصل أنه لا يشترط في القرار الإداري شكل خاص معيّن ، إلا إذا نصّ المشروع على ذلك ، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة ومن بينها قرارات السحب إلا إذا تمّ اتباع الشكليات المحدّدة Les formalités ، واتخاذ الإجراءات المقررة Les procédures. وتتجلى أهمية قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري لحماية المصلحة العامة وحفظا على حقوق الأفراد وحرّياتهم لأنّ في تلك الإجراءات مما تحت الإدارة على التروي والتدبير ودراسة القرارات قبل إصدارها مما يحقق حماية الإدارة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى ويعد صمت الإدارة في بعض الأحيان بأنّه إفصاح عن إرادتها ، وذلك في حالة ما إذا كان عليها واجب اتخاذ قرار معيّن قبولا أو رفضا¹.

وعلى كل حال سوف نتطرق في هذا المقام إلى قاعدة تقابل الشكليات في قرارات السحب (أولا) ثمّ إلى شكلية التعبير عن إرادة الإدارة في هذه القرارات (ثانيا) ، وأخيرا إلى شكلية التسبب في قرارات السحب (ثالثا).

أولا : قاعدة توازي الأشكال وقرارات السحب.

مبدأ المشروعية التي تعمل الإدارة على تكريسه عند إصدار القرار يظهر من خلال اتباع العديد من المبادئ والقواعد من بينها قاعدة توازي الأشكال التي تخصّ القرارات التعديلية للقرارات الأصلية ، من بينها قرارات السحب الإداري ، ومفاد هذه القاعدة أن يكون إلغاء أو تعديل أي قرار إداري بقرار إداري آخر صادر من نفس السلطة التي

¹ - انظر ، خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع ، عمان ، 1997 ، ص 176.

أصدرته ، وكذا اتباع نفس الإجراءات المتبعة خلال إصداره ، ففيما يخص السلطة التي لها الحق بإجراء السحب سبقت الإشارة إليها بأنها قد تكون إما السلطة المصدرة للقرار المسحوب أو السلطة الرئاسية لها ، ولا تتعداها إلى سلطة أدنى منها ، أما فيما يتعلق باحترام نفس الأشكال والإجراءات لإصدار القرار الأصلي ، فنعود إلى المبدأ الذي يقضي بعدم التزام الإدارة باتباع نفس الأشكال والإجراءات ما لم ينصّ المشرع على ضرورة ووجوب اتباعها¹ وتطبيقا لهذا المبدأ فإن الإدارة وهي بصدد ممارستها لسلطة السحب الإداري بالنسبة لقراراتها الباطلة فهي ليست ملزمة باتباع نفس الإجراءات ، بل يتعيّن عليها اتباع الشكل الذي يفرضه القانون لصحة القرار بحيث لا يخالف القواعد المتعلقة بالشكل والإجراءات وإلاّ وصف عملها بعبء مخالفة الشكل والإجراءات ممّا يؤدي إلى بطلان القرار ، وقد أخذ بهذا المبدأ القضاء الفرنسي² في حكمه الصادر بتاريخ 1968/03/29 في قضية " Société du lotissement de la plage de pampelonne " الذي لم يشترط صدور قرار السحب بنفس الشروط الشكلية والإجرائية التي تحكم القرار الواجب سحبه ، بل يكفي أن تفصح الإدارة عن إرادتها بصفة واضحة دون غموض ، كما أنّه فرّق بين القرار الساحب والقرار المضاد ، فبينما القرار الساحب لا يخضع لقاعدة توازي الأشكال فإنّ القرار المضاد يخضع لهذه القاعدة وتلزم فيه الإدارة باتباع نفس الشكليات والإجراءات اللازمة قانونا لإصدار القرار الأصلي.

ثانيا : شكل التعبير عن الإرادة في قرارات السحب.

القرار الإداري ككلّ عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن تعلن الإدارة عن إرادتها ، فما دامت لم تفصح عن هذه الإرادة فلا يمكن أن يترتب على إرادتها أثر ما. هذا هو الأصل ، لكن المشرع في سبيل حماية الأفراد من تعنت الإدارة افترض أحيانا أنّ الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتّى ولو التزمت الصمت ، إذ كثيرا ما نجد الأفراد يتقدمون إلى الإدارة بطلبهم فتتعمّد عدم الردّ عليها بالقبول أو بالرفض

¹ - انظر ، مثلا نصّ المادة 165 من المرسوم 454/91 السابق الذكر.

² - Georges Vlachos, Op.cit, p 161.

ويكون سكوتهما تعسفا منها ، وتفاديا لهذه المواقف نجد المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي يقرّر أنّ سكون الإدارة مدّة معينة يعدّ بمثابة قرار بالرفض ، وقد حدّدها بثلاث أشهر. وهكذا فهو يسمح للأفراد باللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقهم¹.

وعلى أي حال فإنّ الإدارة غير مقيدة بشكل معيّن في الإفصاح عن إرادتها ما لم يأمرها المشرع باتباع شكل معيّن في إصدار قراراتها ، فقد يكون تعبيرا صريحا ، كما قد يكون ضمنيا ونفس الشيء يقال عن سحب القرار الإداري ، إذ لا يشترط أن يكون سحب القرار صريحا ، بل يكفي أن يكون ضمنيا مثاله إذا أصدرت الإدارة قرارا باعتبار أقدمية أحد الموظفين في إحدى الدرجات راجعة إلى تاريخ معيّن إلا أنّها في حركة الترقّيات إلى الدرجة التالية والتي كانت قائمة على أساس الأقدمية ، امتنعت عن ترقّيته مع أنّها قامت بترقية من هم أحدث منه في شغل الدرجة ، وهو ما يعدّ قرار سحب ضمّني للقرار الذي حدّد أقدمية صاحب الشأن له نفس آثار قرار السحب الصريح² والمتمثل في الرجوع عن القرار المعيب ومحو آثاره بصورة رجعية.

ثالثا : شكلية التسبب في قرارات السحب.

الأصل العام أنّ الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب اتخاذ قراراتها إلاّ حيث ينصّ النصّ القانوني على ذلك³ ، ففي الحالات التي لا يلزمها القانون بهذا الالتزام ، أي يكون التسبب غير وجوبي ، فهنا ليس على الإدارة حرج إن هي أخفت أسباب قرارها ولم تفصح عنها ، ولكن بالمقابل إذا ما نصّ القانون على التزام الإدارة بتسبب قراراتها ، فهنا عليها أن تتقيّد بالتزامها تحقيقا ومحافظه على مبدأ المشروعية ، أمّا إذا أخلّت بهذا الالتزام فيعدّ قرارها معيبا من حيث الشكل. هذه القاعدة العامة التي تخضع لها جميع القرارات ، لكن ماذا عن قرارات السحب ؟ وما هو مجال التسبب فيها ؟

¹ - انظر المادة 179 من ق.ا.م.

² - انظر ، حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 633.

- انظر ، ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 545.

³ - Georges Vlachos, Op.cit, p 147.

لمعرفة ذلك يجب علينا أن نميّز بين سحب القرارات الفردية من جهة وبين سحب اللوائح من جهة أخرى.

1- إخضاع سحب اللوائح الفردية للتسبيب الوجوبي.

إنّ التسبيب¹ قبل أن يكون إجراء شكلي يجب على الإدارة اتباعه أحيانا ، فإنّه يمثل ضمانا هامة مقررة لمصلحة الأفراد ، وعليه فمجاله مقصور القرارات الفردية سواء كان هذا الفرد شخصا طبيعيا أم معنويا ، وهذا المبدأ اعتمد أولا في فرنسا بموجب القانون 587-79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وعلاقات الإدارة بالموطن والمعدل بالقانون رقم 76-86 المؤرخ في 17-1-1986² حيث حدّد لنا هذا القانون الحالات الواجبة للتسبيب والتي في مجملها تتعلّق بحقوق فردية متصلة بالشخص الطبيعي أو المعنوي من بينها القرارات المتعلقة بسحب قرارات أخرى منشئة للحقوق ، وهي بالطبع القرارات الفردية ، حيث نصّت المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي :
« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délais des motifs des décisions administratifs individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet doivent être motivées les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ».

وعليه إذا قلنا أنّ الإدارة ملزمة بالتسبيب عند سحب القرارات الفردية³ فسلطتها هنا تطل مقيدة ، وهذا يعني أنّ قرارها يكون مشوبا بعيب الشكل في حالة عدم مراعاة التسبيب ، ممّا يسمح للأفراد أصحاب الحقوق بأن يطعنوا في قرارات السحب لعدم المشروعية ، هذا عن سحب القرارات الفردية ، فماذا عن سحب القرارات التنظيمية ؟

¹ - يختلف التسبيب عن السبب في القرار الإداري ، فالتسبيب هو الإفصاح أو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ، يمكن اعتباره أحد مظاهر الشكل في القرار ، أما السبب فقد اصطلح عليه فقها أنّه عبارة عن حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، والسبب يلزم وجوده سواء كان التسبيب وجوبيا أم لا ، لأنّه يعتبر عنصرا من عناصر القرار الإداري.

² - انظر نصّ القانون المتعلّق بتسبيب القرارات الإدارية ، انظر الملحق رقم 6.

³ - Jean Claude Ricci, Op.cit, p 62.

2- استبعاد سحب القرارات التنظيمية من مجال التسبب الوجودي :

انطلاقاً مما توصلنا إليه بالنسبة لوجوب التسبب عند سحب القرارات الفردية فإنه بالمقابل نستنتج أنّ الإدارة غير ملزمة بتسبب اللوائح ، لأنّ اللوائح لا تنشئ حقوقاً فردية ومراكز ذاتية للأفراد إنّما تنشئ مراكز عامة ، ومنه فإنّ الإدارة إذا لم تسبّب قراراتها التنظيمية تظل هذه الأخيرة مشروعة من الناحية الشكلية بحيث لا يمكن لأيّ فرد أن يطعن فيها ويطلب إلغائها بدليل أنّها معيبة شكلاً.

المبحث الثالث

الآثار الناجمة عن السحب الإداري.

سلطة السحب الإداري باعتبارها سلطة تعمل على بسط مبدأ المشروعية في الدولة ، وتحقيق ما كفله القانون للأفراد من حقوق نجدها تقرّر ضمانات هامة تجاه تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها وتمثل في إلغاء القرارات غير المشروعة ، بالإضافة إلى تقرير التعويض لأصحاب الحق في بعض الحالات ، هذا القول ينطبق في حالة ما إذا مورست هذه السلطة طبقاً للقانون ، وكان الأصل أنّها هي التي تعمل على إرساء مبادئه، فهنا لا بدّ أن نسأل الإدارة عن الأضرار الناجمة عنه ، فكيف تكون هذه المسؤولية في هذه الحالة ؟ ، وهل يمكن للإدارة أن تعيد النظر من جديد في القرارات الساحبة المعيبة عن طريق سحبها ، كما نشير أيضاً إلى بعض التساؤلات التي تثيرها آثار السحب في حينها.

ولمعالجة كل هذه الأفكار سوف نتطرق أولاً إلى الضمانات المتعلقة بإرساء مبدأ المشروعية ، ثمّ إلى الإشكاليات التي تثيرها آثار السحب.

المطلب الأول : الضمانات المتعلقة بإرساء مبدأ المشروعية.

سبق الذكر أنّ سلطة السحب الإداري تحقق ضمانتين هامتين ، الأولى تتمثل في زوال القرار المسحوب بأثر رجعي (الفرع الأول) ، والثانية تتمثل في مسؤولية الإدارة عن أعمال السحب في حالة وجود ضرر (الفرع الثاني).

الفرع الأول : زوال القرار المسحوب بأثر رجعي.

من المعلوم أنّ الحكم القضائي الحائز على حجية الشيء المقضي به والمتضمن إلغاء القرار الإداري يلزم الإدارة بتنفيذ هذا الحكم تنفيذاً كاملاً غير منقوص ، ويتمثل واجب الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء في التزامين ، التزام إيجابي يتمثل في إعادة الحال إلى ما كان

عليه ، والتزام سلبى يتمثل في الامتناع عن اتخاذ أي إجراء مخالف ، فبالنسبة للحالة الأولى، فهنا يتعيّن على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الملغى ، وكأّنه لم يصدر على الإطلاق مع إزالة الآثار القانونية للقرار الملغى، مع الإشارة إلى أنّ الحكم القضائي قد يكون في حدّ ذاته كافياً لإحداث هذا الأثر دون تدخل الإدارة¹.

بالرجوع إلى السحب الإداري فإنّ الأثر نفسه يتكرر ، فهو يعدم القرار بأثر رجعي ، وتلتزم الإدارة بإعادة النظر في جميع القرارات الصادرة تنفيذاً للقرار المسحوب وإعادة الحال إلى ما كان عليه الوضع سابقاً ، وتبرز هذه الآثار من خلال نوعين ، الآثار الهدامة للقرار الساحب (أوّلاً) ، الآثار البناءة للقرار الساحب (ثانياً).

أوّلاً : الآثار الهدامة للقرار الساحب La rétroactivité destructive de la décision de retrait

القرار الساحب هو قرار رجعي يعمل على إعدام القرار المسحوب وتجريده من قوته القانونية مع إزالة كافة الآثار المترتبة عنه ، فهو إذن بلعب دور الهدم لحياة القرار الإداري السابق ، وكل ما يتعلّق به من آثار ليعيد الوضع إلى حالته السابقة ، هذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 12 مارس 1947 في قضية Trouillas والذي قضى بأنّ القرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين في وظيفة معينة يؤدي إلى أن يفقد الموظف بأثر رجعي كل المزايا المالية التي ترتبت على هذا التعيين. وهذه الحالة إذن تفرض أنّ قرار التعيين كان معيياً منذ البداية لذا وجب سحبه ، ونفس الشيء ينطبق على قرارات الترقية.

لكن السؤال الذي يطرح في هذا الشأن ، هل الرجعية الناجمة عن سحب القرارات الإدارية غير المشروعية هي أمر منطقي ؟

¹ - انظر ، عبد الغني بسيوي عبد الله ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، د.ط، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997 ، ص 319.

لو افترضنا مثلا أن الإدارة قامت بإصدار قرار يقضي بمنح ترخيص لفتح محل ما ثم قامت بسحب هذا الترخيص ، فهل هذا السحب يؤدي إلى إعدام العلاقات التي قامت بين صاحب المحل المرخص له وزبائنه ؟ بالتأكيد سوف يكون الجواب بالنفي ، وتظل العلاقات سليمة بين الأطراف وبالتالي فإن القول بالرجعية في سحب القرارات غير المشروعة تبدو غير مقبولة وغير منطقية.

ثانيا : الآثار البناءة للقرار الساحب La rétroactivité constructive de l'acte de

.retrait

سبق أن قلنا بأن القرار الساحب يقوم بإعادة الوضع إلى سابقه ولتحقيق ذلك تلتزم الإدارة بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها الوضع ، هذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكمه الصادر بتاريخ 22 ماي 1953 على إثر نشوء خلاف بين مدير الأمن العام ومدير البوليس القضائي ، حيث ترك هذا الأخير وظيفته ، فصدر قرار بفصله ، وبعد مضي ثلاث سنوات صدر قرار سحب الجزاءات التي صدرت ضده والمتربة على تركه الوظيفة ، وإعادةه إلى نفس الوظيفة التي كان يشتغل بها قبل صدور قرار الفصل¹. نفس الحكم أخذ به القضاء المصري من خلال حكمه الصادر بتاريخ 1960/1/30 الذي قضى بأن سحب القرار الصادر بإلغاء الترقية يترتب عليه صيرورة قرار الترقية واعتباره قائما منتجا لآثاره منذ صدوره² ، فهنا المثال ينطبق على قرارات إلغاء الترقية ، وكذلك الحال بالنسبة لقرارات فصل الموظفين التي سبق التعرض إليها.

فالموظف المفصول يعود إلى مكانه الأول في الدرجة ذاتها ، وتقاضي المرتب ذاته ، على أن هذا الأمر يثير تساؤلا فيما يخص الحقوق المكتسبة والتي تترتب للغير بعد قرار فصل الموظف وقبل صدور قرار سحبها ، لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي نظرة في الموضوع إذ نجد أنه يمتنع عن سحب أي قرار يكون قد رتب بعض المزايا لأفراد آخرين ،

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 497.

² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1765.

مثاله القرار الصادر بفصل موظف هو قرار يجوز للإدارة الرجوع فيه عن طريق سحبه إذا لم يرتب هذا القرار وضعاً ومركزاً خاصاً لفرد آخر ، أمّا إذا كان الرجوع عن قرار الفصل يضرّ بمصلحة فرد آخر أو يمس حقوقاً مكتسبة له ، فهنا لا يحقّ للإدارة القيام بسحبه ويفسّر هذا الرأي على أنّه يراعي حالة الموظفين عن طريق تسامح مجلس الدولة في هذه الحالة بالرغم من أنّه يتنافى مع وجهة القانون.

أمّا عن كيفية إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار المسحوب فنتصورها من خلال حالتين : حالة إصدار الإدارة قرار إداري دون أن تتبعه بقرارات أخرى تنفيذية سواء كانت لوائح أو قرارات فردية ، فهنا يسقط القرار المسحوب تلقائياً بمجرد صدور قرار السحب ليحل محله القرار الأصلي ، أمّا إذا أصدرت الإدارة قرارات تنفيذية لهذا القرار ، فلا يمكن سقوطها تلقائياً كالقرار المسحوب ، إنّما تلزم الإدارة بإصدار قرارات أخرى لسحبها.

إنّ إعادة الأوضاع إلى حالتها السابقة لا يقف عند حق إصدار القرار الساحب والقرارات الأخرى الساحبة للقرارات التنفيذية ، إنّما تلزم الإدارة بإصدار قرارات رجعية وهي التي كان من المفروض على الإدارة اتخاذها لو لم يصدر القرار المسحوب وتتخذ هذه الرجعية من التاريخ الواجب صدورها فيه ، وعليه وبالمفهوم المخالف إذا قامت الإدارة بإصدار قرارات ترتب عليها آثار مخالفة لإعادة الوضع لحاله السابق ، فتعتبر هذه القرارات باطلة¹.

الفرع الثاني : تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمال السحب المشروعة وغير

المشروعة.

لقد أصبحت الإدارة في عصرنا هذا تسأل عن أعمالها الضارة سواء كانت أعمالاً قانونية كالقرارات الإدارية أو العقود أو أعمالها المادية كبناء جسور أو رصف شوارع ، خلافاً لما كان عليه الوضع سابقاً حيث لم يكن هناك أيّ مبدأ يقضي بمسؤولية الإدارة ،

¹ - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1765.

وعلى أي حال فإن مبدأ تقرير مسؤولية الإدارة نجده يلعب دورا هاما يكمن في تمكين المضرور من التعويض عن الأضرار التي تسببها له الإدارة ، ونشير أن أساس قيام المسؤولية الإدارية قد يكون هو وجود خطأ أو يكون بتحقيق الضرر ، فتعرف الأولى بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ، أما الثانية فتعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر¹.

بعدها تعرفنا على مفهوم المسؤولية الإدارية عموما ، نتساءل عن مكانة هذه المسؤولية في حالة وجود قرارات سحب سليمة أو في حالة وجود قرارات سحب معيبة.
أولا : جواز التعويض عن قرارات السحب السليمة.

هناك مبدأ عام يقضي بأنه لا مسؤولية بدون خطأ ولا تعويض بدون ضرر ، أو بمعنى آخر لا مسؤولية ولا تعويض إلا بناء على خطأ ، فمعيار العمل المنشئ للمسؤولية الإدارية إذن هو العمل غير المشروع. وعليه وبالمقابل فإن العمل المشروع لا تسأل الإدارة عنه ، بالقياس على ما سلف ذكره فإن قرارات السحب الصحيحة أو السليمة التي تصدرها الإدارة لإصلاح قراراتها المعيبة والتي يفترض أنها دائما تكون سليمة فلا تسأل عنها الإدارة حتى ولو ترتبت عنها أضرار للأفراد ، هذه النتيجة تبدو منطقية ، وهذا ما أخذ به القضاء الإداري المقارن عموما تطبيقا للقاعدة العامة ، غير أن القضاء نجده قد خرج عن هذه القاعدة أحيانا حيث أجاز حق التعويض للأفراد المضرورين من قرارات السحب السليمة مثلا : إذا قامت الإدارة بمنح أحد الأفراد رخصة لإنشاء بناء ، فهذا القرار سوف يرتب حقا مكتسبا لأفراد معينين ، لكن بعد مرور وقت قصير قامت بسحب هذه الرخصة ، وأوقفت البناء فألحقت ضررا بأصحاب المشروع ، فهنا تلزم الإدارة بتعويض المتضررين من عملها² ، وهذا ما أخذ به القضاء الفرنسي من خلال

¹ - انظر ، عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة) ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 24.

- انظر ، لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 46.

- انظر ، نجيب محمد بكير ، القانون الإداري (دراسة خاصة) ، د.ط ، مكتبة عين شمس ، د.س ، ص 288.

² - انظر ، موريس نخلة ، مسؤولية السلطة العامة ، الطبعة الأولى ، دار المنشورات الحقوقية ، 1983 ، ص 285.

حكمه الصادر في قضية Bonzy بتاريخ 1936/1/21 الذي قضى بمنح التعويض للمضرور السيد Bonzy الذي أصدرت الإدارة ضده قرار سحب صحيح ، لكن ألحق به ضرر ، وقد أسس القضاء الفرنسي حكمه هذا على مبدأ العدالة الذي يعتبر بمثابة الغاية المترجمة والمجسدة لفكرة الصالح العام المشترك الذي يبرر وجود السلطة العامة ويحرك أعمالها وإجراءاتها التي تكون مصدر أضرار لبعض الأفراد فتتحمل الإدارة مسؤوليتها ولو كانت مشروعة.

ثانياً : وجوب التعويض عن قرارات السحب المعيبة.

لا شك أن المبدأ القائل بأنه لا تعويض ولا مسؤولية بدون خطأ ينطبق على هذه الحالة ، وهي حالة وجود قرارات سحب معيبة والتي تشكل في حد ذاتها وجود خطأ ، فإذا ما خلفت أضراراً وتحققت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر تقررت المسؤولية الإدارية في هذا الوضع ، ووجب التعويض على الإدارة¹ ، هذا ما انتهى إليه القضاء الفرنسي من خلال حكمه الصادر بتاريخ 1953/10/3 الذي قضى بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي لحقت بصاحب المصلحة أو الغير من جراء قرار السحب غير المشروع ، والحكم عليها بالتعويض نتيجة قرارها غير المشروع ، ويكون قرار السحب غير مشروع في حالة ما إذا شابه عيب من عيوب الشرعية ، لكن في هذه الحالة يجب أن تميز بين هذه العيوب.

أ) عيب السبب في قرار السحب :

في حالة ما إذا تدخلت الإدارة لإصدار قرار السحب دون وجود حالة قانونية تلزمه بالتدخل كان قرار السحب معيباً بعيب السبب ، فيتحول إلى قرار غير مشروع ،

¹ - انظر ، شفيق حاتم ، المرجع السابق ، ص 135.

- يقول الأستاذ نعوم سيوفي : « أن حق الإدارة باتخاذ القرارات الملزمة للمواطنين وتنفيذها مباشرة مقيدة بأحكام القوانين ، فلا يجوز للإدارة أن تخالف القوانين النافذة من القرارات التي تصدرها ، فإذا خالفها ينشأ للمواطن المتضرر منها الحق بالطعن في هذه القرارات أو طلب إبطالها ، وله الحق أيضاً بطلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء تنفيذها ». انظر ، نعوم سيوفي ، الحقوق الإدارية ، السنة الثانية ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، 1965 ، ص 8 - 9.

فيتحقق عنصر الخطأ في هذا الحالة ، وإذا ما رتب ضرراً للغير فتقام مسؤولية الإدارة ، ويكون من واجب القاضي الحكم بالتعويض على الإدارة في حالة وجود ضرر.

ب) عيب الشكل في قرار السحب :

إذا ما خالف رجل الإدارة ركن الشكل ، كان قرار السحب معيباً بعيب الشكل، ويشكل بالتالي وجهاً من أوجه عدم المشروعية ، أمّا فيما يخص التعويض عن هذا القرار ، فإنّ القضاء الإداري لا يجعل عيب الشكل دائماً خطأً يرتب مسؤولية الإدارة ، فهو يشترط لقيام المسؤولية الإدارية في هذا النطاق أن يكون الشكل أساسياً وجوهرياً ، والشكل الجوهري هو الذي ينصّ القانون صراحةً على اتباعه ، أمّا إذا كان الشكل ثانوياً لم ينصّ عليه القانون فلا مجال لمسؤولية الإدارة¹.

ج) عيب مخالفة القانون أو عيب المحل في قرار السحب :

إذا كان محال القرار الساحب مخالفاً لقانون فهو يكوّن بذلك وجهاً من أوجه عدم المشروعية ويرتب على عاتق الإدارة المسؤولية الإدارية ويستوجب التعويض عنه في حالة وجود ضرر.

د) عيب عدم الاختصاص في قرار السحب :

إذا خالفت الإدارة قواعد الاختصاص في قرار السحب كان القرار معيباً بعيب الاختصاص ، لكن لا يستوجب التعويض دائماً عنه ، ولا تقرر مسؤولية الإدارة إلا في حالة عدم الاختصاص الموضوعي حيث تكون المخالفة جسيمة².

هـ) عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة في قرار السحب :

لقد جعله مجلس الدولة دائماً مصدراً للمسؤولية فقد قضى مثلاً في قراره الصادر في قضية Fournier بتاريخ 21 فيفري 1934 بأنّ الخطأ الذي يشوب القرار الإداري بسبب الانحراف بالسلطة يستوجب ضرورة إلزام السلطة الإدارية بتعويض الأفراد نتيجة

¹ - انظر ، عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية ، تحليلية ، مقارنة) ، المرجع السابق ، ص 159.

² - انظر ، حكم مجلس الدولة الفرنسي 21 أكتوبر 1949 في قضية Min travail ، انظر ، سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (الكتاب الثاني) قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة) دون طبعة ، دار الفكر العربي ، 1996 ، ص 140.

لاستهداف رجل الإدارة غرضاً بعيداً عن الصالح العام ، وهذا القول ذاته ينطبق على قرار السحب.

من خلال دراستنا لمختلف العيوب التي يمكن أن تشوب قرار السحب الإداري نلاحظ أن قرارات السحب الإدارية المشوبة بأحد وجهي عدم مشروعية الشكلية (عيب مخالفة الشكل وعدم الاختصاص) لا يشكل دائماً مصدراً للمسؤولية الإدارية ، ويرجع ذلك إلى انتفاء رابطة السببية بين العيب ذاته وبين الضرر الناشئ عن قرار السحب أي أن هذين العيين لا يشكلان مصدراً للتعويض حيث يمكن للإدارة تدارك الخطأ وتصحيحه ، وهذا خلافاً لأوجه عدم المشروعية الموضوعية المتمثلة في مخالفة القانون وانعدام السبب ، وسبب الانحراف بالسلطة حيث تشكل دائماً مصدراً للمسؤولية الإدارية لتأثيرها في مضمون القرار بصفة لا يمكن معها تصحيحه. بالإضافة إلى هذه العيوب التي قلنا أنها تشكل خطأ إذا نجم عنه ضرر يستوجب التعويض وقيام المسؤولية الإدارية هناك حالة أخرى حين تغفل الإدارة قيود السحب الشرعية ، كقيد الميعاد مثلاً ، فإذا افترضنا مثلاً قيام الإدارة بسحب قرار غير مشروع تحصن بعد مرور المدة المقررة للسحب قانوناً بمعنى أن قرار السحب صدر بعد انقضاء مدة السحب فهذا يعدّ قرار السحب باطلاً ، فإذا ألحق ضرراً بالغير وتحققت علاقة السببية بينه وبين الخطأ فهذا تلزم الإدارة بتعويض المضرور عن آثار هذا السحب ولو تم رفع دعوى تعويض من صاحب الشأن بعد انقضاء ميعاد الإلغاء.

المطلب الثاني : الإشكالات التي تثيرها آثار السحب الإداري.

لا شك أن كل دارس لنظرية السحب الإداري سوف يثير انتباهه وجود مجموعة الإشكالات الخاصة بآثار تطبيق سلطة السحب ، لذلك سوف نتطرق إلى أهمّ هذه الإشكالات والتي تتعلّق :

1- معرفة هل يجوز للسلطة الإدارية تحديد عملية السحب الإداري.

2- ما هي آثار سلطة السحب على دعوى الإلغاء القضائي.

3- ما مدى شرعية القرارات المبنية على قرارات معيبة تحصنت بمرور مدة السحب.

الفرع الأول : مسألة سحب القرارات الساحبة.

لقد عرفنا أنّ قرار السحب حتّى يكون سليماً يجب أن تراعي الإدارة في إصداره القواعد العامة للقرارات الإدارية من جهة ، ومن جهة أخرى القواعد الخاصة بالسحب المشروع ، وعليه فإذا أحلت الإدارة بإحدى هذه الأحكام والشروط كانت قرارات سحبها غير مشروعة.

والسؤال الذي يطرح في هذه الحالة ، هل يمكن للإدارة أن تكرر عملية السحب إذا توافرت شروطها ؟

لعل هذا السؤال يجيبنا عنه القضاء بحيث نجد غير مستقر على الأخذ بحكم واحد، فمثلاً إذا نظرنا إلى القضاء الفرنسي نجده يجيز للإدارة القيام بسحب قراراتها الساحبة المعيبة¹ ، أمّا إذا نظرنا إلى وجهة نظر القضاء المصري ، فنجده مختلف تماماً عن نظيره الفرنسي حيث أنّه قرّر مبدأ هاما يقضي بعدم جواز سحب القرار الساحب ، وفي حالة ما إذا صدر هذا القرار الأخير ، فإنّه يجب اعتباره كأنّه لم يكن وفقاً لقاعدة "الساقط لا يعود" ، هذا ما أكدّه حكمه الصادر بتاريخ 1990/1/13².

من خلال استقراءنا للموقفين نلاحظ أنّ القضاء الفرنسي له نظرة إيجابية للموضوع ، حيث يرى في قيام الإدارة بهذا التصرف تحقيقاً لمبدأ المشروعية التي يجب أن تسود الإدارة دائماً ، أمّا القضاء المصري فنجده ينكر حقّ الإدارة في القيام بسحب قرارات السحب السابقة باعتبار أنّ هذه المسألة لا يتقبلها المنطق ولا العقل لأنّنا نقوم بإعادة إحياء قرار أعدم وفقد كل مقوماته.

¹ - حكم مجلس الدولة في قضية ministre d'affaires sociales بتاريخ 14 ماي 1968 قضى : " سحب القرار السليم يعتبر قراراً معيباً يجوز سحبه خلال مدة الطعن القضائي ".
² - انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1769.

وبين هذا الموقف وذاك ، فإننا نميل إلى هذه النظرة الأخيرة ، ونرى أنه من الأحسن على الإدارة أن تقوم بإصدار قرار جديد يرتب نفس آثار القرار المعدوم الذي تريد إحياءه بدل أن تظل يتخبط في عمليات السحب المتكررة وما يثيره من إشكالات ، ولا شك أن الإدارة التي تلجأ إلى هذا التصرف باستمرار ستكون إدارة فاسدة وعاجزة عن السير السليم والحكيم.

الفرع الثاني : أثر سحب القرارات المعيبة على دعوى إلغائها.

الإدارة إذا أرادت إنهاء قراراتها سواء من تلقاء نفسها ، أو بطلب من الأفراد ، فهذا قد يأخذ منها وقتا طويلا أو قصيرا حسب الأحوال لاتخاذ قرار يقضي بإعادة الأوضاع إلى حالها ، ولهذا فقد تصدر قراراتها أحيانا متأخرة مما يدعو الأفراد إلى رفع دعوى إلغائها أحيانا ، وقد تصدر قراراتها أثناء نظر الدعوى ، لذلك نتساءل ما هو مصير دعوى الإلغاء في هذه الحالات ؟ وما هو واجب الإدارة إزاء هذه الأوضاع ؟ إن دراسة أثر سحب القرارات المعيبة على دعوى إلغائها نتصورها من خلال مجموعة من الحالات :

1- حالة قيام الإدارة بسحب القرار الإداري المعيب قبل إقامة أو رفع دعوى الإلغاء : إذا ما أصدرت الإدارة قرارا يقضي بسحب القرار غير المشروع ، فإن هذا القرار الأخير يصبح منعدما أي لا وجود له على الإطلاق ، فإذا قام المتضرر من القرار غير المشروع بعد ذلك يرفع دعوى الإلغاء أمام القاضي المختص بطلب إلغاء هذا القرار بغية تحقيق مبدأ الشرعية ، فهنا يجب على القاضي المختص أن يرفض هذه الدعوى شكلا نظرا لافتقادها شرط المصلحة لأن المصلحة هي شرط شكلي هام لقبول دعوى الإلغاء ، ولذلك يطبق هنا مبدأ " لا دعوى بدون مصلحة " ، وتعود مصاريف رفع الدعوى على رافعها وليس على الإدارة باعتبار أن الإدارة قامت بواجبها في الوقت المناسب.

2- حالة قيام الإدارة بسحب القرار الإداري المعيب بعد رفع دعوى الإلغاء إذا قامت الإدارة بالتدخل لسحب قراراتها غير المشروعة بعد رفع الدعوى فعلا وقبل صدور حكم

الإلغاء ، فإن تصرفها هذا يكون مشروعاً لوقوعه داخل الإطار الزمني المحدد لتدخلها عن طريق السحب ، لكن الإدارة في هذه الحالة يتقيد حدّها أو سلطتها في السحب بطلبات الخصوم في الدعوى ، فيجب أن يكون قرارها مبنيًا على نفس أسباب الطعن القضائي وأن يتحدّد نطاقه بنفس الحدود ، وعليه فقرار السحب في هذه الحالة سيؤدّي إلى انتهاء الخصومة¹ ، أمّا إذا صدر حكم قضائي في هذا الشأن ، فيجب أن يقضي بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط أساسي من شروطها وهو الوجود القانوني للقرار المطلوب إلغائه ، فهذا القرار أصبح منعماً.

3- حالة قيام السحب بعد صدور حكم الإلغاء : في هذه الحالة يكون حكم الإلغاء صحيحاً وهو الذي يمكن الاعتداد به بحيث يعيد الأوضاع إلى حالتها الأولى ، أمّا السحب فلا قيمة له ، ولا أثر ولا يمكن تحميل الإدارة أي تكاليف لرفع الدعوى في هذه الحالة.

الفرع الثالث : مدى شرعية القرارات المبنية على قرارات معيبة تحصنت

بمرور الوقت.

إذا كان هناك مبدأ يقضي بأنّ القرار الفردي المعيب الذي انقضت مدّة الطعن فيه، وسحبه يصبح قراراً محصّناً يعامل معاملة القرار السليم ، فهل هذه الصفة تسمح له بأن يكون سنداً لقرارات جديدة ، هذا السؤال يتجادله موقفان : الموقف الأول يؤيد الفكرة ، أمّا الموقف الثاني فهو يعارضها.

أولاً : الموقف المؤيد لفكرة وجود قرارات جديدة مبنية على قرارات معيبة ومحصنة.

يرى أنصار هذا الاتجاه² بأنّ القرار الفردي المعيب الذي تحصّن بمرور مدّة السحب يجوز أن يكون مصدراً لإنشاء قرارات إدارية أخرى ، بمعنى تسمح للإدارة بإصدار قرارات أخرى مستندة على القرار غير المشروع والمحصن ، وهذه النتيجة منطقية

¹ - انظر ، سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 720.

- انظر كذلك ، محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص 263.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 772.

لاستقرار القرار الإداري غير المشروع مثاله قرار التعيين ، إذا صدر معيياً ثم بعد ذلك استقرّ فيصبح كالقرار السليم ، يجوز للإدارة أن تصدر على إثره أو بناء عليه قرارات أخرى ، كقرار الترقية ، فإذا قامت الإدارة بحركة الترقيات في مجال الوظيفة العامة ، فيجوز لها أن تشمل بهذا القرار الموظف الذي عيّن بقرار غير مشروع واستقرّ فيما بعد لأنه يصبح يعامل معاملة الموظفين الآخرين المعيّنين بقرارات سليمة منذ البداية ، ويستفيد من نفس المزايا والآثار التي ترتبها الوظيفة سواء المباشرة كتقاضى المرتب مثلاً، أو غير المباشرة كالاستفادة من الترقية.

ثانياً : الموقف المعارض لفكرة وجود قرارات جديدة مبنية على قرارات معيبة

ومحصنة.

على خلاف الاتجاه الأوّل يرى أنصار هذا الموقف بأنّ القرار الإداري غير المشروع لا يصلح كأساس لإصدار قرارات أخرى ، أو بمعنى أنّ القرار المعيب الذي تحصن لا يمكن أن يرتّب إلاّ آثاراً مباشرة دون أن يتعدّها إلى آثار غير مباشرة ، هذا ما أخذ به القضاء المصري في أحد أحكامه الذي قضى : " إنّ الخطأ الفردي الذي تقع فيه جهة الإدارة و تحصن القرار المستند إلى هذا الخطأ لا يعني تحوله إلى قرار صحيح لأنّ القرارات الإدارية المشوبة بعيب مخالفة القانون تتحصن بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء ، ولا تنتج غير الآثار التي ترتبها مباشرة ممّا لا يجوز معه اتخاذها أو اعتبارها عنصراً من عناصره لأنّ تحصينها لا يسبغ عليها المشروعية ولا يطهرها من العيوب التي شابتها أو يلزم الجهة الإدارية بالاعتداد بها ، لأنّ القول بذلك معناه إلزام الإدارة باحترام الخطأ الذي وقعت فيه ويتنافى مع حسن سير الإدارة ومبدأ المشروعية"¹.

إذن بين هذا الرأي وذاك ، نميل إلى الرأي الذي أخذ به غالبية الفقه والقضاء، وهو الرأي الأوّل على أساس أنّ دواعي استقرار القرارات الإدارية وكذا المراكز القانونية

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1999/12/26.

- انظر ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1753.

تعدّ الدليل الوحيد لتحسين القرارات الفردية غير المشروعة. وتقتضي صرف النظر عن الخطأ أو العيب الذي شاب القرار الإداري بمرور مدّة معينة. وعليه يصبح يعامل معاملة القرار السليم ، ويصلح كذلك لترتيب الآثار المباشرة وغير المباشرة. بعدما تعرّضنا إلى مختلف الشروط والقواعد التي تحكم سلطة السحب الإداري بقي لنا أن نتعرّف على القواعد التي تحكم سلطة الإلغاء الإداري ، والقرار المضاد ، وهذا ما سيأتي تباعا في الفصل الثاني.



الفصل الثاني

أحكام سلطة الإلغاء الإداري

والقرار المضاد

الفصل الثاني

أحكام سلطة الإلغاء الإداري والقرار المضاد

إلى جانب سلطة السحب الإداري ، قد تلجأ الإدارة إلى سلطة الإلغاء الإداري لإنهاء بعض القرارات المعيبة ، أو إلى سلطة إصدار القرار المضاد لإنهاء فئة محدّدة أيضا من القرارات الإدارية. والإدارة عندما تكون بصدد استعمال هاتين السلطتين الاستثنائيتين ، فهي على غرار سلطة السحب الإداري تتقيّد بمجموعة من القواعد ذات المنبع القضائي والفقهي ، والتي تمثل حدود هذه السلطات عند التطبيق تملّحها ضرورة احترام مبدأ شرعية العمل الإداري ، بالإضافة إلى حماية حقوق الأفراد من تصرفات الإدارة الموصومة بعيب الانحراف بالسلطة. وعليه سوف نتناول طبيعة سلطة الإلغاء الإداري (المبحث الأوّل) ، ثمّ إلى أحكام القرار المضاد (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

طبيعة سلطة الإلغاء الإداري.

القرار الإداري قد ينتهي دون أي تدخل من الإدارة ، وقد ينقضي بالنسبة للمستقبل نتيجة تدخل الإدارة ، وهذا يعود إلى تعبير الإدارة عن إرادتها بوضع حدّ لتطبيقه ، وهذا الإجراء يسمّيه الفقه " الإلغاء " ، وعرفنا أنّ الإلغاء هو ذلك العمل القانوني الصادر عن الإدارة والمتضمن انقضاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون المساس بالآثار التي سبق وأن رتبها منذ صدوره ، وحتى اللحظة التي تقرر فيها الإلغاء. وتخضع سلطة الإلغاء إلى مجموعة قواعد تتعلق بالسلطة المختصة التي تملك حقّ استعمالها ، وكيفية استعمالها والإجراءات الواجب اتخاذها.

في الحقيقة هذه الشروط المتعلقة بممارسة الاختصاص ، وكذلك الإجراءات والشكليات الواجب اتباعها ليست خاصة بسلطة إلغاء القرارات الإدارية فحسب ، إنّما تشمل كل القرارات الإدارية ، وفي المقابل هناك شروط متعلّقة بأساس أو موضوع هذه السلطة فقط ، وهي تجرنا للتمييز بين حالة إلغاء القرارات التنظيمية (المطلب الأول) وحالة إلغاء القرارات الفردية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : إطلاق سلطة الإدارة في إلغاء اللوائح

.réglementaires

إنّ كل قرار إداري يضع قواعد عامة ومجردة ، أي أنّه يتوجه بالخطاب إلى أفراد معينين بصفاتهم لا بذواتهم وأسمائهم يعتبر قرارا تنظيميا عاما ، أو بعبارة أخرى يعتبر لائحة ، فاللائحة تشبه إذن التشريع من الناحية الموضوعية ، وتختلف عنه من الناحية العضوية ، إذ أنّها تصدر عن السلطات الإدارية في حدود اختصاصاتها القانونية ، في حين

أنّ التشريع يصدر عن البرلمان¹ ، وتمتيز اللوائح أو القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية في العديد من المسائل والأحكام المطبق عليها ، من بينها مسألة تحديد سلطة الإدارة في إلغاء هذه القرارات وهذا أخذاً بعين الاعتبار إذا كانت اللائحة سليمة أو معيبة².

الفرع الأول : حرية إلغاء القرارات التنظيمية السليمة.

هناك مبدأ عام مسلم به فقها وقضاء يقضي بأنّ للإدارة حرية إلغاء اللوائح أو تعديلها أو أن تستبدل بها غيرها في الوقت الذي تشاء وفقاً لمقتضيات الصالح العام³. ولقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاختصاص لجهة الإدارة المختصة منذ حكمه الصادر في قضية Vannier بتاريخ 27 يناير 1961 الذي قرّر فيه أنّ القرارات التنظيمية قابلة للتغيير والتعديل في أي وقت حتّى يستطيع مواكبة التطورات التي تحدث في المجالات الإدارية ، والسبب في ذلك يعود إلى أنّ اللوائح تضع قواعد عامة ومجرّدة يكون الغرض منها إنشاء مراكز إدارية عامة أو تعديلها ، وهي مراكز خاضعة للتعديل والتغيير في كل وقت⁴.

فالمراكز النظامية العامة التي تنشئها القوانين والأنظمة واللوائح هي مراكز مؤقتة قابلة للتغيير في كل وقت وعليه فلا يجوز لأيّ فرد من الأفراد لم يكتسب مركزاً ذاتياً بتطبيق معيّن أن يتمسك بالنظام القديم ولو كان استوفى شروط تطبيقه عليه ، لكن القول بمرونة هذا المراكز من حيث إلغاؤها وتعديلها بأنّ هذه القواعد ليست ملزمة بل تبقى ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التي أصدرتها والتي تملك تعديلها في

¹ - انظر ، نجيب محمد بكير ، المرجع السابق ، ص 227.

² - انظر ، حسين عثمان ، المرجع السابق ، ص 36.

³ - انظر ، خالد سمارة الزغي ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، ط2 ، الأردن ، 2002 ، ص 235.

- Charles Debbash, Op.cit, p 508.

- انظر كذلك ،

⁴ - Nadine Poulet, Gibot LeClerc, Droit administratives, (sources moyens contrôles), 2^{ème} éd, Bréal édition, 2001, p 127.

- Marc-Germanangue et Yves Manbrès, Droit administratif, Hachette livre 2000, p 89.

كل وقت¹ ، فهذا النوع من القرارات إذن يقبل الإلغاء ليس بأثر رجعي ، وإنما بأثر فوري ، وقد جرى القضاء الإداري الفرنسي على أن تعديل أو إلغاء اللوائح لا يقف عند كونه حقا للإدارة وإنما يتعداها بشكل التزام على عاتقها ليس فقط في حالة عدم المشروعية ، بمعنى أنه يشمل حتى اللوائح السليمة ، وهذا في حالة تغير الظروف الواقعية التي قام عليها القرار الأول².

وفي هذه الحالة تتماثل سلطة الإلغاء مع سلطة السحب بمعنى سواء قامت الإدارة بسحب هذه اللوائح أو إلغائها فالنتيجة تظل واحدة ، وهي الإلغاء بالنسبة للمستقبل ولا مجال لانسحاب اللائحة بالنسبة للماضي.

من خلال ما تقدم نستنتج أن الإدارة تبقى تملك حق إلغاء اللوائح السليمة في أي وقت. وهي تستمد هذه الصلاحية من خلال المبدأ الذي يقضي بضرورة تكيف العمل الإداري ونقصه به هنا اللوائح السليمة مع الظروف المستجدة ، وعليه فهي غير مقيدة بميعاد محدد إذ سلطتها تبقى مطلقة من الجانب الزمني ، لكن هل هذا الإطلاق يشمل كذلك الجوانب الأخرى لسلطة الإلغاء ؟ ونقصد بها الجهة المختصة بامتلاك سلطة استعمالها وكذلك الإجراءات والشكليات التي يجب اتباعها خلال ممارستها إلى جانب شكل التعبير عنها ؟

إن هذه الشروط يتماثل وجودها سواء عند إلغاء اللائحة السليمة أو اللائحة المعيبة ، ولذلك فلا بأس أن نترك تفصيلها في الفقرة الموالية المتعلقة بإلغاء القرارات التنظيمية المعيبة.

الفرع الثاني : إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة.

بعد تعرّضنا لسلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية السليمة نوقلنا أنها تخضع لمبدأ حرية الإلغاء في أي وقت وفق ما تقتضيه المصلحة العامة ، فما مدى وجود هذه

¹ - انظر ، خالد سمارة الزغبى ، المرجع السابق ، ص 236.

² - انظر ، محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص 253.

الحرية بالنسبة للقرارات التنظيمية المعيبة ، لإلقاء الضوء أكثر على هذه السلطة لا بأس أن نتعرض إلى حدود سلطة الإلغاء بالنسبة للوائح المعيبة (أولاً) ، ثم إلى إلغاء اللوائح المحصنة وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة (ثانياً).

أولاً : حدود سلطة الإلغاء بالنسبة للوائح المعيبة.

نتناول هذه الفكرة من خلال ميعاد إلغاء هذه القرارات ، تحديد الجهة المختصة بإلغائها ، وأخيراً الشكلية في إلغاء هذه القرارات.

أ) ميعاد إلغاء اللوائح المعيبة :

إن سلطة الإدارة في إلغاء لوائحها السليمة لا يتقيد بميعاد محدد ، إذ اللائحة السليمة لا يمكن في الأصل إلغاؤها نظراً لصدورها طبقاً للقانون إلا إذا تناقضت والظروف أو الوقائع المحيطة بها ، فهنا يحق للإدارة إلغاؤها دون التقيد بمدة معينة ، فهل ذات الحكم ينطبق على إلغاء اللوائح المعيبة ؟

لقد استقر الفقه والقضاء الإداري في هذا الشأن على القاعدة التي تقضي بأن القرارات الإدارية التنظيمية المعيبة وغير المشروعة تتحصن بمرور أجل الطعن بالإلغاء ، وبالتالي لا يجوز إثارة عدم مشروعيتها أمام القضاء¹ ، وقد استند هذا الرأي على فكرة احترام الحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات.

يتضح لنا من خلال هذا المبدأ أن الإدارة لا تملك سلطة مطلقة إزاء إلغاء اللوائح غير المشروعة ، وهذا من حيث العامل الزمني ، إذ قرّر لها ميعاد مقترن بميعاد الطعن القضائي ، هذا في حالة البطلان العادي ، إذ خلال هذه المدة تملك الإدارة السلطة الكافية لإلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة ، أمّا بمضي هذه المضي دون تدخل من جانب الإدارة ترفع يدها عن ممارسة هذه السلطة ، حتى تسمح باستقرار الآثار الفردية لهذه اللوائح ، وقد سبق الذكر أن هذا الموقف القضائي والفقهني أسس رأيه على فكرة احترام الحقوق المكتسبة ، مما يعني أن هذا الحكم يشمل القرارات التنظيمية المعيبة التي تولد

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 147.

حقوقاً للأفراد بتطبيقها تطبيقاً فردياً وليس القرارات التي لا تولد حقوقاً. أمّا الحالة التي يتصور فيها البطلان الجسيم لللائحة فتصح تعامل معاملة الأعمال المنعقدة التي لا يمكن لها أن ترتب أي أثر ، وبالتالي يجوز إلغاؤها دون التقييد بميعاد¹.

- كيفية حساب مدة الطعن القضائي في إلغاء اللوائح غير المشروعة :

مهما طالّت المدة التي تمرّ على القرار منذ صدوره ونفاذه ، فيمكن للإدارة أن تمارس سلطة الإلغاء إذا ما أصيب القرار اللائحي بعيب قانوني ، وهذا ما يعني أنّ احتساب مدة الطعن القضائي التي تسمح للإدارة بالتدخل خلالها تبدأ منذ تعييب القرار المشروع أو اللائحة المشروعة بأحد أوجه الإلغاء القضائي ، وليس منذ تاريخ نفاذها² غير أنّه يجوز للإدارة أن تلجأ إلى سلطة الإلغاء إذا كانت اللائحة غير مشروعة منذ صدورها بدلا عن لجوئها إلى سلطة السحب إذا ما أرادت أن تقصر آثار الإلغاء إلى المستقبل وليس الماضي ، وحينها فإنّ ميعاد الإلغاء يختلف عن الحالة الأولى ، بحيث تلزم الإدارة باستعمالها هذه السلطة خلال مدة الطعن القضائي المقررة كذلك للسحب وهي شهرين من تاريخ إعلانها ، أمّا إذا انقضت هذه الفترة دون تدخل من الإدارة فإنّ هذه القرارات تتحصن من الإلغاء الإداري وتلحق بالقرارات المشروعة.

نشير أخيراً في هذا المقام أنّ اللائحة المعيبة مثلما يجوز سحبها بالنسبة للماضي خلال مدة محدّدة ، يجوز أيضاً إلغاؤها بالنسبة للمستقبل خلال نفس المدة وهي شهرين كاملين ، تحسب منذ تاريخ إصابة اللائحة بعيب ما. فهنا إذن لا مجال للحديث عن اشتراك سلطة السحب وسلطة الإلغاء كما هو الحال بالنسبة لللائحة السليمة ، إلّا إذا مضت المدة المقرّرة للطعن القضائي ، وكانت لللائحة تطبيقات فردية ، فهنا تصبح تعامل نفس معاملة اللائحة السليمة من حيث جواز إلغائها بالنسبة للمستقبل

¹ - انظر ، عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 480.

² - انظر ، سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 724.

فقط. ويبدو أن هذا الرأي هو الأمثل لتوفير الاستقرار للمراكز القانونية والحقوق التي نشأت عنها.

ب) تحديد الجهة الإدارية المختصة بإلغاء اللائحة :

على غرار ما سبق ذكره بالنسبة للجهة التي تملك سلطة سحب القرار الإداري فإنه ينطبق على الجهة التي تملك الحق في إلغاء القرارات التنظيمية ونعني بها السلطة الإدارية الولائية أو السلطة الإدارية الرئاسية¹ ، وتمارس هذه السلطة عملها بواسطة عمليات الرقابة الإدارية الذاتية أو بواسطة الطلبات التي يجردها ويرفعها أصحاب وذوو الشأن والمصلحة ضد الأعمال غير المشروعة.

وتظل هذه الجهة ملزمة في نطاق التزامها في الخضوع للقانون في كل ما تقوم به من تصرفات وواجبها في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون بإلغاء اللوائح المعيبة ، ولا يمكن لأي كان أن يدفع ضدها أو يحتج عليها بفكرة الحقوق المكتسبة ، لأن العمل غير المشروع لا يمكن أن يولد حقا ، أما اللوائح المشروعة فتتملك هذه السلطة إغائها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، وليس لأي جهة أخرى أن تمارس هذه السلطة خاصة إذا كانت جهة أدنى من الجهة التي أصدرت اللائحة وتبقى تخضع لقاعدة تقابل الاختصاصات *parallélisme des compétences*.

ج) الشكلية في إلغاء اللوائح :

إن الحديث عن الشكلية المتبعة عند إلغاء اللائحة سواء المعيبة أو السليمة يتضمن التعرض أولا إلى قاعدة تقابل الشكليات وثانيها إلى شكلية الإفصاح عن الإرادة.

1- قاعدة توازي الأشكال وإلغاء اللائحة : يبدو أن القضاء الفرنسي لم يستقر على إخراج القرارات التنظيمية (سليمة أو معيبة) من نطاق قاعدة تقابل الشكليات حيث نجده قضي في حكمه في قضية : " Association de défense des propriétaires et

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 147.

- انظر ، عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 480.

" bocatoures de fond de commerce de transport des cotes du Nord et autre بتاريخ 7 مارس 1962 بأن تعديل اللائحة يخضع إلى ذات الإجراءات التي اتبعت عند إصدارها ، مما يعني أن اللوائح هي الأخرى عند إلغائها يجب مراعاة ذات الأشكال والإجراءات التي صدر القرار الأوّل على أساسها ، فمثلا إذا أصدر أحد الرؤساء قرارا كتابيا ، فإنه لا يجوز له أن يلغيه بأمر شفهي ، وإنما بقرار كتابي أيضا.

بعدها عرفنا موقف القضاء الفرنسي في هذا الشأن ، فماذا عن موقف الفقه ؟ إن موقف الفقه الغالب استقرّ على عدم إلزام الإدارة باتباع نفس الشكليات والإجراءات المتبعة عند إصدار اللائحة ما لم ينصّ القانون أو اللائحة على اتباع شكل أو إجراء معيّن عند الإلغاء¹ ، ومن رأينا أن هذا الرأي هو الأقرب إلى الصواب. في الأخير وعلى أي حال بين هذا الرأي وذاك تظل هذه القاعدة تعطي للأفراد ضمانات أكثر عند إلغاء هذه القرارات ، أي التي لها تطبيقات فردية ، وتعمل للحفاظ على مصلحتهم ليس فحسب بل تتعدها لحماية مصلحة الإدارة نفسها.

2- الإفصاح عن الإرادة في إلغاء اللوائح : إن إلغاء اللائحة يتخذ شكلين من ناحية التعبير عن الإرادة ، شكل صريح وهو لا يثير أي غموض بشأنه ، وشكل ضمني قد يحدث نوعا من اللبس ، فيكون صريحا عندما تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارا يقضي بإلغاء اللائحة القديمة صراحة يسري من تاريخ صدوره ، وتكون ضمنيا عندما تصدر اللائحة جديدة لتحلّ محلّ اللائحة السابقة وتلغيها ضمنيا ، وهذا طبقا للقاعدة التي تقضي بأنّه : « إذا تعارض النظام القانوني الجديد مع النظام القانوني القديم فيلغى النظام القانوني القديم ضمنيا »².

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 143.

² - انظر ، عدنان عمرو ، نفس المرجع ، ص 147.

كما أنّ هذا التعبير الصادر بإلغاء اللائحة قد يشمل القرار كلّه أو جزء منه ، وهذا بحسب ما إذا كانت اللائحة كلّها أو جزء منها إما غير مشروع أو لا يتناسب مع الظروف المحيطة بها.

مّا تقدّم نلاحظ أنّ للإدارة شكلين للتعبير عن إرادتها ، لها أن تختار بينهما ، ما لم يلزمها المشرع باتباع شكل خاص ما دام أنّ النتيجة هي واحدة وهي القضاء على آثار اللائحة القديمة.

ثانيا : إلغاء اللائحة المحصنة وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة.

القاعدة العامة في إلغاء القرارات الإدارية تقتضي بأن الإدارة ملزمة بالتدخل لإلغاء القرارات التنظيمية المعيبة بناء على طلب الأفراد خلال المدّة المقررة للطعن ، أمّا إذا رفضت الإدارة إلغائها فلصاحب الشأن أن يطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة لإلغائها ، أمّا إذا انقضى ميعاد الطعن القضائي فالنتيجة المترتبة على ذلك هي تحصن هذه اللوائح من أي سحب أو إلغاء. هذه القاعدة أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي بحيث كان يلزم الإدارة بإلغاء لوائحها المعيبة خلال مدّة الطعن القضائي أو بعد انقضائها بالنسبة للوائح المعيبة نتيجة تغيير الظروف ، أمّا القرارات المحصنة فلا يجوز سحبها أو إلغاؤها لكنّه سرعان ما عدل عن هذا الرأي في حكمه في قضية Le boucher الصادر بتاريخ 12 ماي 1976 وجاء بمبدأ جديد يخول بمقتضاه للإدارة سلطة تقديرية لإلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة التي تحصنت بانقضاء مدّة الطعن القضائي¹.

تتلخص وقائع هذا الحكم في أنّه بتاريخ 1952 أصدر وزير المالية الفرنسي قرارا للحاكم العام في الجزائر ونشره في الجريدة الرسمية ، وعمل هذا القرار على التوسع في منح القروض بنسبة فائدة 91 % ، أمّا فيما يخصّ الإعفاءات المالية فكانت دائما تخضع إلى القانون المؤرخ في 21 ماي 1952 ، وفي سنة 1953 أصدر الحاكم العام بالجزائر قرارا

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 147.

- انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 581.

يفرض نسبة فائدة بقدر 31% على التحويلات التي تتم مجاناً ، وعليه فهذا القرار أصبح معارضا للقانون السابق الذكر ، فهذا قرار غير مشروع لكنه تحصن بعد فوات مدّة الطعن القضائي.

وبتاريخ 1974/02/04 طبق هذا القرار المعيب والمحصن على السيد Le boucher فطعن فيه أمام القضاء طالبا لإلغاء القرار الصادر عن الحاكم العام في الجزائر الذي ألغى الإعفاءات المالية على التحويلات التي تتم مجاناً مؤسسا طعنه على أنّ هذا القرار معيب بعبء عدم الاختصاص ، أي صدر عمّن لا ولاية له في إصداره ، لكن المجلس رفض طعنه على أساس أنّه رفع الطعن بعد فوات مدّة الطعن القضائي ، إلاّ أنّه أشار أنّ لجهة الإدارة مصدرة القرار التنظيمي المعيب أو السلطة الرئاسية حق إلغاءه في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد¹.

الملاحظ أنّ هذا الحكم يجد مكانه في إطار مبدأ ملاءمة العمل الإداري ، فقد استبعد اختصاص القضاء للنظر في هذه القرارات مستندا في ذلك إلى فوات ميعاد الطعن القضائي ، وهذا طبعا يعدّ منطقياً ، وبالمقابل منح للإدارة حرية الملامة للتدخل لإلغاء هذه القرارات ، وأطلق لها ميعاد الإلغاء ، وفي ذلك تدعيم لاحترام مبدأ المشروعية ، فهو يحاول أن يوازن بين احترام مبدأ المشروعية وحرية الإدارة في التدخل لإلغاء لوائحها دون التقيد بآجال كلّما رأت ذلك ملائماً انطلاقاً من سلطتها التقديرية ، وفيما إذا امتنعت عن الإلغاء فلا يكون تصرفاتها غير مشروعة.

ما يمكن استنتاجه أخيراً بالنسبة لسلطة الإدارة في إلغاء لوائحها هي أنّ سلطتها تبقى عموماً مطلقة إذا كانت اللائحة مشروعة ولا تتقيد إلاّ بفكرة المصلحة العامة ، وبقواعد وأحكام فكرة الاختصاص في القانون الإداري ومقتضيات مبدأ الشرعية الشكلية والموضوعية للعمل الإداري في الدولة ، أمّا سلطتها في إلغاء اللوائح المعيبة فتتقيد بقيد آخر بالإضافة إلى القيود الموضوعية والشكلية ، وهو قيد الميعاد إذ بمرور هذا الميعاد

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 581.

تتحصن اللائحة ، ولا يجوز للإدارة سحبها ، ولكن يمكن إلغاؤها استنادا إلى سلطتها التقديرية.

المطلب الثاني : تقييد سلطة إلغاء القرارات الفردية.

على عكس القرار اللائحي ، القرار الفردي يمس مراكز قانونية شخصية لفرد معين أو أشخاص معينين بالذات ، فجوهر فكرة القرار الإداري الفردي أنه يخاطب فردا بذاته وذلك بإنشاء مركز فردي وشخصي أو تعديله أو إلغائه مثاله القرار الصادر بمنح رخصة أو منع منح رخصة لأحد الأشخاص ، أو قد يخاطب مجموعة من الأفراد يعينهم بالذات أو بالاسم ، مثل القرار الصادر بترقية عدد من الموظفين ، كما يكون فرديا إذا افتقد صفة التجريد أي كان يتعلق بحالة أو واقعة معينة بالذات حتى ولو كان الأفراد الذين ينطبق عليهم القرار غير قابلين للتحديد ، مثاله القرار الصادر من سلطات الأمن لفرض الأمن ولفض الاجتماع أو تفريق مظاهرة يعتبر قرارا فرديا وليس لائحيا لأنه وإن كان عاما أي يمس أفرادا غير محددين بالذات إلا أنه ليس مجردا نظرا لانطباقه على حالة معينة بالذات هي حالة تلك المظاهرة أو ذلك الاجتماع ينتهي أثره عندها ويُستنفذ¹.

على أي حال بعد تعرّفنا على مفهوم هذا النوع الثاني من القرارات الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة في ممارسة نشاطها ، بقي لنا أن نتعرّف على طبيعة سلطة الإدارة في إلغاء هذه القرارات من حيث شروطها وأحكامها.

إنّ شروط إلغاء القرارات الفردية هي مرتبطة أساسا بوجود حقوق أو عدم وجودها ، لهذا يجب علينا أولاً تحديد القرارات المنشئة للحقوق والقرارات التي لا تنشئ حقوقا ، وعلى هذا الأساس تتمايز أحكام وقواعد إلغاء القرارات الفردية.

¹ - انظر ، محمد باهي أبو يونس ، أحكام القانون الإداري ، د.ط ، دار الجامعية الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1996 ، ص 234.

الفرع الأول : القرارات الفردية التي تولد حقوقاً للأفراد Les actes générateurs des droits.

يسلم الفقه بصعوبة وضع تعريف محدد لهذا النوع من القرارات ، ويقتصر على ضرب أمثلة لها كالقرارات الصادرة بالتعيين في وظائف عمومية ، قرارات الترقية ، تراخيص البناء ، القرارات الصادرة بناء على سلطة الإدارة التقديرية بمنح إعانات مالية لمستحقيها¹.

وعلى كل حال ، يمكن القول أن القرارات الفردية التي تولد حقوقاً هي تلك القرارات التي تنشئ مراكز قانونية للأفراد منذ توقيعها حتى ولو لم يتم إعلانها ، ويجوز أصحابها حق التمسك والاحتجاج بها في مواجهة أي تصرف من الإدارة ، والملاحظ أن معظم القرارات الفردية تكون مراكز قانونية وحقوق الأفراد معينين بعكس اللوائح ، لكن هل الاحتجاج باكتساب هذه الحقوق يظل مطلقاً بمعنى أن هذه القرارات لا يمكن زوالها ؟

القرارات المنشئة للحقوق لا يجوز مبدئياً للإدارة إلغاؤها ، لكن هناك مكان للاختلاف أين يجب التمييز بين القرارات المشروعة وغير المشروعة.

بالنسبة للفئة الأولى ، وهي القرارات الفردية السليمة نجدها تتحصن وتنتج أثرها القانوني بمجرد صدورهما ، وترتب حقوقاً للأفراد منذ تلك اللحظة ، وعليه لا يسمح للإدارة بإلغائها لأن قيامها بهذا العمل سوف يجعلها تعارض مبدأ هاما يحكم علاقة الأفراد وهو مبدأ استقرار معاملات وحماية الحقوق التي اكتسبها ذوو الشأن والمصلحة². وقد قضت الغرفة القضائية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1988/11/05 " إن إلغاء القرارات الإدارية الفردية يجب أن يراعى فيها الحقوق المكتسبة وكل قرار لا يراعى فيه هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة"³.

¹ - انظر ، حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 617.

² - انظر ، عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص 309.

³ - انظر ، المجلة القضائية ، العدد 4 ، سنة 1991 ، ص 220.

نفس الحكم أخذ به القاضي الجزائري في حكمه الصادر في 27-11-1982¹. إن هذا القول ليس مطلقا ، بحيث يمكن أحيانا للإدارة أن تلغي قرارا ترتبت عليه حقوق مكتسبة دون أن يتمكن الأفراد من إبداء أي احتجاج اتجاهها بالاستناد إلى قاعدة الحقوق المكتسبة مثال ذلك قرارات تعيين في وظائف عمومية ، فهي نموذج عن القرارات التي تنشئ حقوقا ومراكز للأفراد لا يمكن أن يظل أصحابها يتمتعون بها دائما ، بل يمكن للإدارة أو يجب عليها أن تلغيها أحيانا ، أو بتعبير أصح أن تنهيتها ، فقد سبق وأن قلنا أن القرارات الفردية السليمة المكتسبة للحقوق لا يمكن إلغاؤها وإنما يمكن إنهاؤها عن طريق القرار المضاد² ، ومنه يمكن إنهاء قرارات التعيين في وظيفة عامة ، أما بعزل موظف في حالة ارتكابه خطأ معين أو إحالته إلى المعاش ، وفي هذه الحالة الأخيرة تُجبر الإدارة على استعمال هذا القرار لأنه لا يمكن تصور بقاء الموظف في وظيفته إلى ما بعد سن التقاعد ، هذا عن الفئة الأولى من القرارات التي تنشئ حقوقا للأفراد ، أما الفئة الثانية وهي القرارات غير المشروعة والتي تنشئ كذلك حقوقا للأفراد تكون معيبة بأحد عيوب الشرعية مثلا قد نتصور قرار تعيين موظف صادر عن سلطة غير مختصة ، يكون هذا القرار قد نشأ معيبا بعيب الاختصاص ، وفي نفس الوقت فهو قرار فردي يرتب حق لصاحب الوظيفة ، فهل تلتزم الإدارة بإلغائه أم يجب أن تبقى عليه بالنظر للحقوق التي يرتبها هذا القرار ؟

إن الإدارة في هذا الصدد تملك سلطة إلغائه لكن شريطة أن يتم هذا الإلغاء خلال أجل الطعن بالإلغاء ، وإلا فإن هذا القرار يتحصن فترفع يد الإدارة عن إلغائه ، كذلك هو الحال إذا طلبه الأفراد ، فهنا لا يمكن للإدارة أن تمتنع عنه ، بل بالعكس فهي ملزمة بإلغاء القرار نظرا لعدم مطابقته لمبدأ المشروعية ، كما أنها بهذا العمل تتفادى طريق

¹ - انظر ، المجلة القضائية ، العدد 1 ، سنة 1990 ، ص 188.

² - Marc-Germanangue et Yves Mambres, Op.cit, p 89.

الإلغاء القضائي ، وبما أننا في صدد قرار غير مشروع فيبدو أن الإدارة تكون مخيرة بين سلطتين ؛ سلطة السحب وسلطة الإلغاء¹.

إن اعترافنا بأن القرار غير المشروع يرتب حقوقاً للأفراد بعد مضيّ مدّة الطعن القضائي يبدو غير مأخوذ به لدى الجميع ، إذ نجد مثلاً محكمة العدل العليا تقضي في أحد أحكامها بأن القرار غير المشروع لا يرتب حقوقاً مكتسبة ، جاء نصه كآتي : "إنّ القرار الإداري المخالف للقانون لا يكسب حقاً للغير إذ لا يقاس على الخطأ بخطأ آخر"².

إلى جانب هذا الحكم نجد القضاء الجزائري في أحد أحكامه الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31 في قضية عاتك شابحة لم يحترم إطلاقاً المدّة المقررة للطعن القضائي ، وكنتيجة منطقية لم يحترم الحقوق المكتسبة للعارضة ، وإنّما بالعكس قضى بإنكار وجود حقوق مكتسبة لها³.

من خلال استقراءنا لهذا الحكم ، يبدو أنّه يعطي أكبر قدر ممكن لمبدأ المشروعية ، في حين لا يراعي الأضرار التي تلحق بالأفراد المستفيدين من هذه القرارات ، إذ أنّه لا يعترف إطلاقاً بوجود حقوق في هذه القرارات حتّى ولو انقضت مدّة الطعن القضائي.

الفرع الثاني : القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد Les actes non

.générateurs des droits

لم يتوصل الفقه إلى وضع معيار حاسم في شأن تحديد القرارات التي تنشئ حقوقاً، وتلك التي لا تنشئ حقوقاً ، واكتفى في شأنها بتعداد الحالات التي يكون فيها القرار غير منشئ للحق ، وهي حالات خاصة وقليلة تتوزع بين قرارات غير مشروعة وأخرى مشروعة ، فبالنسبة للقرارات غير المشروعة التي لا تنشئ حقوقاً فهي قابلة

¹ - انظر ، حسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة والنشر ، 2003 ، ص 300.

² - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 148.

³ - انظر الملحق رقم 04.



للسحب أو الإلغاء في كل وقت ، جاء هذا الحكم في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 8 ديسمبر 1961 في قضية بن شنوف محمود الذي قضى بأن " القرارات غير المشروعة التي لا تولد حقوقا يمكن إلغاؤها في كل وقت " ¹ ، نفس الحكم أخذ به القضاء الجزائري ² ، ويبدو أنه قضاء سليم لأن الفائدة لا تظهر عند تحديد أو تقييد سلطة الإدارة في هذه الأحوال ، أما القرارات المشروعة فهي استثناءات ترد على القرارات الفردية السليمة لأنها في الأصل كلها تولد حقوقا ، وهذه القرارات كذلك يمكن للإدارة إلغاؤها في كل وقت استنادا إلى سلطاتها التقديرية دون اقتضاء توفر شروط معينة ³ ، وتمثل هذه القرارات فيما يلي: القرارات الوقتية ، القرارات الولائية ، القرارات السلبية والقرارات غير التنفيذية.

أولا : القرارات الوقتية Les actes provisoires.

هذا النوع من القرارات لا ينشئ إلا أوضاعا مؤقتة ، وهذا ما تدلّ عليه التسمية ، كما أنها لا تتمتع بالحماية المقررة لسائر القرارات الفردية المنشئة للحقوق ، ويمكن أن تتحقق لها هذه الصفة من خلال الوسائل التالية :

- إما بالنصّ على ذلك صراحة في القانون الذي يخول الإدارة حق إصدار مثل هذه القرارات.

- أن تضمن الإدارة القرار صراحة في إلغاء القرار في أي وقت.
- أن يكون التأقيت راجعا إلى القرار ذاته ، أي أن طبيعته تسمح بإلغائه في كل وقت ، مثال ذلك القرار الخاص بالسماح بشغل الطريق العام لإجراء بعض التجارب في طرقات خاصة ، فهو محدّد بالوقت اللازم فقط لإجراء مثل هذه التجارب ولا يرتّب حقا

¹ - Daniel Pivot, Encyclopédie, Dalloz, contentieux administratifs, édition Dalloz, Paris, 2000.

² - انظر ، حسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 300.

³ - انظر ، فريدة أبركان ، مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992 ، ص 116.

- يرى الأستاذ عبد العزيز الجوهري أنّ القرار الفردي السليم وإن لم ينشئ حقوقا فإنه يرتب ميزة لكل من صدر لصالحهم ، لكن هذا لا يمنع الإدارة من إلغائها بحرية ، انظر ، عبد العزيز الجوهري ، المرجع السابق ، ص 310.

مكتسبا في شغل هذه الطرقات بصفة مستمرة ومن ثمّ تستطيع الإدارة إنهاءه في أي وقت¹.

هذه الأوضاع استقرّ عليها القضاء عموما نذكر من بينه القضاء المصري ، فقد قضى في حكمه الصادر بتاريخ 1964/01/25 : " من المبادئ المسلمة أنّ الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنّما هو تصرف إداري يتمّ بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ، وهذا السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء متى تمّ وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ولم يكن مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيدا بشرط أم محدّدا بأجل ، فالترخيص لا يكسب صاحبه أي حق يمتنع على الإدارة سحبه أو إلغاءه أو تنظيمه أو الحدّ منه طبقا لسلطتها التقديرية وفقا لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف"². هذا الحكم ينطبق كذلك على قرارات نذب الموظفين لأنّ النذب بطبيعته مؤقت يجوز إنهاؤه في أي وقت وإرجاع الموظفين إلى مكان عملهم الأصلي ، أو التصاريح الصادرة عن البوليس ، فهي بطبيعتها مؤقتة حتّى ولو لم ينصّ على سريانها لمُدّة محدّدة³.

وما يمكن أن نستخلصه أنّ هذا النوع من القرارات على جميع أشكالها تجمعها صفة مشتركة وهي صفة التأكيت ، ولا تكسب أصحابها حقوقا أو مراكز دائمة ، ومن ثمّ تظلّ للإدارة سلطة إنهاؤها متى شاءت ورأت المصلحة العامة تتطلب ذلك.

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، جامعة عين شمس ، 1996 ، ص 578.

- انظر ، حسين محمد عواضة ، المرجع السابق ، ص 147.

² - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 536.

³ - انظر ، حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 618.

- نفس الحكم اخذ به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Turin بتاريخ 15 فيفري 1963 ، انظر ،

- Georges Vlachos, Op.cit, p 157.

ثانيا : القرارات الولائية *Les actes gracieux*.

تعتبر القرارات الإدارية قرارات ولائية إذا ما حولت أو منحت للأفراد مجرد رخصة أو تسامح ، ولا يمكن أن يترتب عليها أي أثر. بمعنى لا تحمل أصحابها أي التزام أو عبء ، كمنح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتم فيها القانون منح هذه الإجازة وإلاّ اعتبرت حقا¹. بناء على ذلك فإن الإدارة تملك حق إلغائها في أي وقت وهذا عكس الحق الذي لا تملك الإدارة إزاءه سلطة تقديرية. أمّا بالنسبة للغير فلا يجوز لهم أن يطالبوا بتطبيق القرارات الولائية على حالاتهم لأننا بصدد قرارات فردية وليس لائحية ، كما أنه من جهة أخرى لا يجوز لأصحابها التمسك باستمرار تطبيق هذه القرارات كونهم اكتسبوا مزية.

أمّا عن موقف القضاء الفرنسي وإن كان مستقرا على القاعدة التي تقضي بالسماح للإدارة بإلغاء هذه القرارات في أي وقت كونها لا تولد حقوقا ، إلاّ أنه في أحد أحكامه نجده يقضي : " أنّ الإجراء الولائي لا يولد من حيث الأصل حقوقا أو مزايا ، وأنّ رفضه لا يكون عرضة للطعن فيه بالإلغاء ، ولكن يمكن أن يترتب صدور القرار الولائي حقوقا أو مزايا ، ولذلك فإنه يتمتع على جهة الإدارة سحبه أو إلغاءه"². إذن هذا الحكم لم يستقر على أنّ القرارات الولائية لا تولد حقوقا ، لكن هذا لا يعني بأنّه يغير من القاعدة العامة.

ثالثا : القرارات السلبية *Les actes négatifs*.

إلى جانب القرارات السالفة الذكر ، هناك فئات القرارات السلبية بالرفض وهي قرارات سليمة يجوز إلغاؤها في كل وقت باعتبار أنّها لا تولد حقوقا للأفراد ، هذا ما استقرّ عليه القضاء الفرنسي في أحكامه المتتالية من بينها حكمه الصادر في قضية Soc

¹ - انظر ، سلميان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 578.

- انظر ، طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص 590.

² - حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Teulière بتاريخ 1956/3/23 ، انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص

Dutchet بتاريخ 27 جوان 1977¹ الذي قضى بأن القرارات السلبية لا ترتب حقوقاً للأفراد أو مزايا ، وعليه يكون للجهة الإدارية حق إلغائها متى شاءت ، ومن بين هذه القرارات نجد على سبيل المثال قرار رفض الترخيص لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة² ، أو فتح محل معين فهي لا تولد حقوقاً مكتسبة لأصحابها ، لكن هناك استثناء يرد على هذه القاعدة يتعلّق بمسائل الموظفين لأنّ هذا القرار قد يترتب عليه آثار مباشرة بالنسبة لمزلاء صاحب الشأن ، فرفض تعيين شخص مثلاً في وظيفة ما قد يفتح الطريق لتعيين آخر ويضر به بالتالي إلغاء قرار الرفض ، كذلك رفض ترقية موظف قد يفتح المجال لموظف آخر لأنّ يرقى إلى هذه الدرجة فيضره إلغاء قرار الرفض ، هذا ما أخذ به كذلك مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية Syndicat chrétien de ministère de l'industrie et de commerce بتاريخ 12 جوان 1959³ ، وأيضاً في حكمه الصادر في قضية Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer : بتاريخ 29 أبريل 1959⁴ .

ما يستفاد من هذا القول أنّه فيما عدا القرارات المتعلقة بمسائل الموظفين ، فإنّ جميع القرارات السلبية الأخرى يجوز للإدارة إلغائها استناداً إلى سلطتها التقديرية الواسعة، فهي تقوم بتقدير الأسباب التي تخوّنها المنح أو الرفض ، دون أن ننسى اعتبارات المصلحة العامة التي تقترن دائماً باتخاذ قراراتها وإلاّ وصف عملها بالانحراف عن السلطة.

¹ - Daniel Pivot, Op.cit, p 64.

- Georges Vlachos, Op.cit, p 158.

² - حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Coquide بتاريخ 8 نوفمبر 1991 ، انظر ،

Nadine Poulet, Gibert Leclerc, Droit administratif, (sources, moyens, contrôles), 2^{ème} éd, Bréal édition, 2001, p 127.

³ - انظر ،

- Charles Debbash, Op.cit, p 510.

- Georges Vlachos, Op.cit, p 158.

⁴ - Daniel Pivot, Op.cit, p 65.

- André Délaubadère + Jean Claude Vénézia Yves Gaudemet, Op.cit, p 775.

رابعا : القرارات غير التنفيذية Les actes non exécutoires.

هذه الطائفة الأخيرة من القرارات الفردية التي لا تولد حقوقا وتدعى القرارات غير التنفيذية. بمعنى أنها ليست قرارات إدارية بآتم معنى الكلمة التي تحمل من بين خصائصها القوة التنفيذية التي تؤثر في مراكز وأوضاع الأفراد ، وتسمح لهؤلاء الأشخاص الالتجاء إلى القضاء للمطالبة بإلغائها قضائيا في حالة ما إذا لاحظوا عدم مشروعيتها ، فهي عكس ذلك لا تؤثر في مراكز الأفراد ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء¹. تُعرف هذه القرارات بالإجراءات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين ، كالقرار الصادر بإيقاف موظف بقصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، كذلك القرارات التي تكون بحاجة إلى تصديق من السلطة الرئاسية أو من السلطات الوصائية ، فكلها يمكن الرجوع عنها قبل التصديق². هذه القرارات إذن تخضع لنفس الحكم بالنسبة للقرارات السالفة الذكر. بمعنى يجوز للإدارة إلغائها في أي وقت شاءت ، هذا ما أخذ به القضاء عموما وعلى رأسه القضاء الفرنسي في حكمه الصادر عن مجلس الدولة في قضية Le comte بتاريخ 26 مارس 1971 قضى فيه بأن الإجراءات التمهيدية أو التحضيرية لقرار إداري لا تنشئ بذاتها حقوقا للأفراد أو مزايا ، ولا يترتب هذا إلا بإصداره نهائيا ، وعليه يجوز للإدارة إلغاؤها في أي وقت.

يبدو أن هذا الرأي سديد ، لأن القرارات غير التنفيذية أو الإجراءات التمهيدية لا يمكن أن يكون لها في أي وقت قوة القرار الإداري التنفيذي الذي تمكنه من ترتيب آثار قانونية سواء بالإنشاء أو التعديل والإلغاء ، وسواء كانت آثار إيجابية أو سلبية³. وعليه فهي لا يمكن أن ترقى إلى هذه الدرجة ، إذ أن إفصاح الإدارة عن إرادتها لا يعني أنه يشكل قرارا إداريا في حد ذاته من الناحية القانونية والشرعية ، بل لا بد أن

¹ - انظر ، رشيد خلوي ، المرجع السابق ، ص 36 - 37.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 653 ، 654.

³ - انظر ، طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص 590.

يقترن هذا الإفصاح بالعناصر الأخرى المكونة للقرار الإداري. وعليه تعطى الإدارة سلطة واسعة لإنهاء هذه القرارات غير التنفيذية في أي وقت عن طريق الإلغاء.

المبحث الثاني

القرار المضاد كإجراء خاص لإنهاء بعض القرارات الإدارية.

عرفنا مفهوم القرار المضاد في الفصل الأول ، وقلنا أنه قرار إداري جديد معاكس للقرار الملغى ، تستعمله الإدارة لإلغاء فئة معينة من القرارات الإدارية ، ولمعرفة حدود هذا الإجراء وجب علينا البحث عن طبيعة سلطة الإدارة في هذه الحالة ، كيف تكون ، هل هي مقيدة أم تقديرية ، من خلال البحث عن مجالها ، ثم ما هي القيود التي ترد على هذه السلطة ، وبالتحديد قيود الاختصاص والشكل ، وأخيرا نتطرق إلى الآثار التي يربتها القرار المضاد ، وهنا يجب أن نشير إلى أنه ما دام أن آثار القرار المضاد تشترك مع آثار الإلغاء ، كان علينا أن نعرضها مجتمعة في حينها.

المطلب الأول : مجال تطبيق أحكام القرار المضاد.

لقد أجمع الفقه والقضاء على أن القرارات الفردية السليمة والمؤثرة في المراكز القانونية تتحصن من السحب والإلغاء ، ولا سبيل للإدارة في إنهاؤها إلا بأسلوب القرار المضاد متى توافرت له أركانه وشروطه¹ ، وهذا يعني أن أحكام القرار المضاد يطبق على فئة من القرارات الإدارية ويستبعد فئة أخرى من التطبيق.

الفرع الأول : اقتصار تطبيق القرار المضاد على القرارات الفردية السليمة

المنشئة للحقوق.

إن القرارات التي تدخل في نطاق القرار المضاد تشترط توافر مجموعة من الشروط في هذه القرارات وإلا استبعدت من التطبيق وتمثل هذه الشروط فيما يلي :

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 149.

- أن يكون القرار الإداري تاماً : بمعنى أنه يكون قد استوفى جميع العناصر الموضوعية والشكلية المتبعة في إصدار القرار الإداري ، وعليه فإن العمل الإداري التمهيدي أو التحضيري الذي تمهد به الإدارة لاتخاذ إجراء قانوني معين لا يدخل في إطار القرار المضاد.

- أن يكون قراراً مشروعاً : بمعنى أن الأركان التي يقوم عليها تكون قد صدرت سليمة ومطابقة للقانون ، أما في حالة عدم سلامة هذه الأركان فهذا يؤدي بالقرارات إلى الدخول في حالة عدم المشروعية والتي لا تسمح لها بأن تكون خاضعة للقرار المضاد.

- أن يكون القرار نافذاً : أي أنه يترتب آثاراً قانونية في مواجهة الأفراد وفي مواجهة الإدارة ، ويعتبر القرار نافذاً في حق الإدارة منذ تاريخ صدوره ، أما الأفراد فلا يكون القرار نافذاً في حقهم إلا من تاريخ إعلانهم سواء كانت هذه الآثار دائمة أم مؤقتة. بالرجوع إلى التعريف الذي قدمناه نلاحظ أن هذا الإجراء ينصب على القرارات الإدارية الفردية فقط ، وهذا ما استقر عليه أغلب الفقه ، والسبب في رأيهم أن القرارات اللاتحجية لا تؤدي إلى إنشاء حقوق مكتسبة للأفراد فهي تتضمن قواعد عامة وبمجردة مثلها مثل القانون مما يجبر الأمر للإدارة بإلغائها بخلاف القرارات الفردية السليمة التي تنشئ حقوقاً ، فلا يجوز إلغاءها إلا بطريق القرار المضاد ، وقد نتساءل في هذا الإطار عن ماهية فكرة القرار المنشئ للحقوق ، فماذا تعني هذه الفكرة وما مدى استقرار هذه الحقوق الناشئة عنها ؟

في تعريف للأستاذ لوبادير¹ يقول أن فكرة القرار المنشئ للحقوق هي فكرة فضفاضة ، ويجب ألا تفهم كلمة حقوق Droits بمعنى الحقوق الشخصية أو بمعنى المراكز القانونية الشخصية أو الذاتية ، لأن معظم القرارات الإدارية الفردية تستند إلى مراكز قانونية ، وهي بذلك تعتبر منشئة للحقوق ، وهذه الحقوق تنشأ منذ توقيع هذه القرارات ولو لم يتم إعلانها أو نشرها.

¹ - انظر ، عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص 291.

أمّا عن مدى استقرار هذه الحقوق ، فلا يكون إلاّ خلال المدّة التي تسبق إغائه . بمعنى أنّ هذه الحقوق الناشئة عن القرار الفردي السليم ليست مستقرة على الدوام ، وعليه يستقرّ رأينا أخيراً على أنّ مجال عمل السلطة الإدارية بالقرار المضاد يقتصر فقط على القرارات الفردية والمشروعة والمنشئة للحقوق فقط¹ .

الفرع الثاني : استبعاد القرارات المعيبة من التطبيق.

استناداً إلى النتيجة التي توصلنا إليها ، فإنّ القرارات غير المشروعة هي التي لا تخضع للقرار المضاد سواء كان العيب الذي شابها موضوعياً أم شكلياً ، لكن هل يجب أن تكون المخالفة بسيطة أم جسيمة ؟

لقد عرفنا أنّ المخالفة البسيطة تؤدي بالقرار الإداري إلى أن يصبح قابلاً للإبطال ، أمّا المخالفة الجسيمة فتؤدي به إلى الانعدام (inexistante) ، ويصبح يعامل معاملة الأعمال المادية ، ويجوز للإدارة إنهائه في أي وقت ، وعليه فإنّ القول ينطبق على كل من القرارين ، لكن الملاحظ أنّ النوع الأوّل من القرارات المعيبة (عيب بسيط) يثير إشكالاتاً في هذا الخصوص ويتعلّق بمرور مدّة الطعن القضائي التي يجوز فيها للإدارة أن تتدخل لإنهاء هذه القرارات ، فإذا افترضنا أنّ الإدارة لم تقم سواء من تلقاء نفسها أو بطلب من الأفراد بسحب القرار الفردي غير المشروع خلال المدّة المحدّدة لذلك ، فهذا يعني أنّه يصبح محصناً لا يجوز لا إلغاؤه ولا سحبه ، فهل هذه الصفة أي صفة المشروعية التي يكتسبها القرار الفردي تسمح له بالدخول في دائرة القرار المضاد ؟

من المعلوم أنّ القرارات الفردية المعيبة تظل في فترة الطعن القضائي أو السحب الإداري تتأرجح بين المشروعية وعدم المشروعية مثلها مثل الحقوق التي تتولد عنها ، فهي لا تستقر ولا تكتسب بصفة مطلقة إلى حين انتهاء مدّة الطعن القضائي أين يحسم مصيرها ، وقد استقرّ الرأي الغالب في هذه النقطة على استبعاد هذه القرارات الإدارية

¹ - يرى الدكتور حسني درويش عبد الحميد أنّ القرار المضاد ينطبق على القرارات الفردية المولدة وغير المولدة للحقوق ، انظر ، حسني درويش ، المرجع السابق ، ص 612 .

عن دائرة تطبيق القرار المضاد خلال المدّة المحدّدة للطعن القضائي ، لكن بمجرد انتهائها فإنّ هذه القرارات تسبغ بطابع المشروعية مما يجعل الجهة الإدارية تتخذ إجراءات خاصة بالنسبة لإنهاء هذه القرارات¹.

المطلب الثاني : قواعد الاختصاص والشكل في إصدار القرار المضاد.

الإدارة إذا أرادت أن تنهي قرارا فرديا سليما منشأ لحق قبل نهايته الطبيعية فعليها أن تحترم مجموعة من القواعد المحدّدة في هذا الخصوص ، ولكي نتعرّض أكثر لهذه القواعد التي تحكم إصدار القرار المضاد ، وجب أن نتعرّض لقواعد الاختصاص (الفرع الأوّل) ثمّ إلى قواعد الشكل (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل : قواعد الاختصاص في إصدار القرار المضاد.

إنّ دراسة قواعد الاختصاص المتبعة عند إصدار القرار المضاد تقوم على معرفة السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد (أوّلا) ثمّ إلى كيفية أو طريقة تحديد الاختصاص (ثانيا).

أوّلا : السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد.

هناك مبدأ عام في هذا الصدد يقضي بأنّ السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد هي نفسها السلطة التي أصدرت القرار السابق ، وهو ما يعرف بقاعدة تقابل الاختصاصات *parallélisme de compétence* ، وهي قاعدة شهيرة أقرها القضاء ، أو تكون السلطة الرئاسية للسلطة المصدرة للقرار هي صاحبة الاختصاص في إصدار القرار المضاد ، فيما عدا لو كان الاختصاص مطلق للمرؤوس لا يفتح المجال لتدخل الرئيس².
إنّ القول بتطبيق قاعدة تقابل الاختصاص في هذا المجال لا يعني أنّ الاختصاص يعود للسلطة المصدرة للقرار الأوّل بمعناه الدقيق والمطلق ، لكن يعود إلى السلطة القائمة

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 621 ، 622.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 670.

وقت إصدار القرار المضاد ، إذا كان التنظيم القانوني الذي ناط بالجهة الأولى الاختصاص بإصدار القرار الأوّل قد تغير ومنحت لسلطة أخرى جديدة ، ولتوضيح الفكرة سوف نعرض إلى ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 8 أوت 1969 في قضية BONNE¹ تتلخص وقائعها في أنّه بتاريخ 1960 صدر قرار من وزير الصحة بتعيين أحد الموظفين في مكان شاغر بالوظيفة بالوزارة ، وهذه الوزارة ألغيت في أحد التعديلات الوزارية لتحلّ محلّها وزارة الشؤون الاجتماعية ، فقام وزير الشؤون الاجتماعية بإلغاء هذه الوظيفة بتاريخ 1968 ، فهذا يعني أنّ قرار التعيين الذي صدر من طرف وزير الصحة كان ينبغي أن يلغى من طرف نفس الوزير إلا أنّ النظام القانوني تغيّر ومنح الاختصاص لجهة أخرى بإصدار القرار المضاد لقرار التعيين. إنّ في حالة اتحاد السلطة التي أصدرت القرار المراد إلغاؤه والقرار المضاد ، فهنا نلاحظ تمايز واختلاف في طبيعة الاختصاصين ، فبينما يكون اختصاص الإدارة في إصدار القرار الأوّل تقديريا ، فإنّه بالعكس بالنسبة لإصدار القرار المضاد فيكون اختصاص الإدارة مقيدا بمجموعة من الحالات ، أمّا إذا لم تقم الإدارة بتطبيق القاعدة العامة في شأن الاختصاص ، فيجوز لها أن تنيط سلطة إصدار القرار المضاد إلى هيئة أخرى مستقلة عن الهيئة التي أصدرت القرار الأوّل ، مثالها القرارات الصادرة بالتعيين أو الترقية ، فإنّ سلطة إلغائها تكون لمجالس التأديب.

ثانيا : مصدر تحديد الاختصاص في إصدار القرار المضاد.

إنّ قواعد الاختصاص المحددة في إصدار القرار المضاد قد تكون إمّا تشريعية ، أي ينظمها نص قانوني أو مجرد قواعد القانون العام ، والملاحظ أنّ القواعد التشريعية تأخذ صورتين في التطبيق ، الأولى هي صورة تشريع عام يبيّن تحديدا الأسباب التي من أجلها تستطيع الإدارة إلغاء القرارات الإدارية وطريقة ذلك ، وهي حالة يمثلها القانون النمساوي الصادر سنة 1925 المتعلق بتنظيم الإجراءات الإدارية والذي قضى من خلال

¹ - انظر ، حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 229.

المادة 28 منه بأن القرارات الإدارية التي أنشأت حقوقاً للأفراد لا يمكن إلغاؤها إلا لمقتضيات الصالح العام والأسباب المنصوص عليها قانوناً ووفقاً للإجراء المقرر في هذا الصدد ، فمثال هذا التشريع ينظم الوضع القانوني بالنسبة لجميع القرارات الإدارية ، أما الحالة الثانية وهي الأكثر شيوعاً تكون عندما ينظم المشرع بالنسبة لفئة معينة من القرارات الإدارية كيفية إلغائها ، أسباب ذلك ، والاختصاص به ، مثالها حالة صدور قرار فردي سليم يقضي بتعيين أحد الأفراد في وظيفة معينة لا يمكن للإدارة المختصة أن تقوم بإلغائه كيفما شاءت ، إنما عليها إصدار قرار مضاد لقرار التعيين وفقاً للحالات المنصوص عليها قانوناً ، مثلاً المادة 62 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري نجده يقرّر : " أن انتهاء المهام الذي يترتب عليه فقدان صفة الموظف ينتج عن : الاستقالة ، التسريح ، العزل ، قبول الإحالة إلى التقاعد " ¹.

يستفاد من خلال هذا القانون أن السلطة الإدارية المختصة لا تستطيع أن تنهي قرار التعيين بقرار مضاد إلا في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة وإلا عدّ قرارها معيباً.

إن وجود القواعد التشريعية المنظمة لكيفية ممارسة الاختصاص بإنهاء القرارات الفردية السليمة لا يعني استبعاد القواعد العامة في القانون الإداري ، فهذه القواعد هي الأخرى تعدّ مصدراً لتحديد كيفية ممارسة سلطة الإنهاء بطريق القرار المضاد ، وقد جاءت لتكمل النقص الوارد في النصوص القانونية ².

الفرع الثاني : قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرار المضاد.

إن الحديث عن قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها عند إصدار القرار المضاد تجرنا مباشرة للحديث عن مدى التزام الإدارة باتباع من هذه القواعد عند إصدار

¹ - أمر رقم 66-133 مؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 622.

القرار المضاد (أولاً) ، ثم دراسة مكانة شكلية التسبب في القرار المضاد كنموذج عن الشكليات (ثانياً).

أولاً : مدى التزام الإدارة باتباع قواعد الشكل والإجراءات عند إصدار القرار المضاد.

لعل السؤال المتعلق بمدى التزام الإدارة المختصة بإصدار القرار المضاد باتباع شكليات وإجراءات معينة عند إصدارها له ، يجيبنا عنه العميد سليمان الطماوي فيقول أنه إذا كان المشرع قد حدّد لنا إجراء معيناً في إصدار القرار المضاد فيجب اتباعه ، وإذا لم يحدّد لنا ذلك فيجب علينا الرجوع إلى القاعدة العامة التي تقضي بأنّه " لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها"¹ ، لكن هذا القول لا يعني أنّ الحرية تظل مطلقة إنّما تخضع للقواعد العامة التي تقضي بأنّ القرار الإداري لا يمسّ أو ينتهي إلاّ بمقتضى قرار بنفس القوة ، مثاله القرار الصادر من رئيس الجمهورية لا يمكن المساس به إلاّ بموجب قرار جمهوري آخر.

الملاحظ في أغلب الأحيان أنّ استعمال القرار المضاد محدد بمجموعة من الأسباب على سبيل الحصر ، كما ذكرناها سابقاً في مثال قرارات التعيين² . فهنا يتعيّن على الإدارة المختصة بإصدار القرار المضاد اتباع الإجراءات الخاصة لكل سبب ، فقرار الفصل من الوظيفة مثلاً يقتضي اتباع إجراءات التأديب ، كذلك قرار نزع الملكية الذي يعتبر بمثابة قرار مضاد لقرار الاستيلاء على نفس العقار يستوجب اتباع إجراءات نزع الملكية.

إنّ القول بأنّ القرار المضاد في حالة ما إذا صدر بشأنه نصّ قانوني يلزم لإصداره شكلاً أو إجراء معيناً ، يعني أنّ إغفال هذه الأخيرة يجعل القرار معيباً بعبء الشكل أو

¹ - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 671.

² - انظر المادة 62 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية السابق الذكر.

الإجراءات مما يستوجب إلغاءه ، أمّا في حالة إذا لم يشترطها فلا مناص من العودة للأخذ بالقاعدة العامة في هذا الشأن.

بعدما تعرّفنا على الشكليات والإجراءات التي تحكم إصدار القرار المضاد والتي تمثل في نفس الوقت قيودا على السلطة المختصة مراعاتها عند إصداره ، فماذا عن مكانة شكلية التسبب في إصدار القرار المضاد ؟

ثانيا : شكلية التسبب في القرار المضاد كنموذج عن الشكليات.

خلافًا لما هو عليه في الحال بالنسبة للأحكام القضائية التي يلزم فيها القاضي بالسبب¹ ، فإنّ القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة قد يشترط القانون أحيانا تسببها ، وبالتالي يصبح هذا الإجراء شكلا أساسيا في القرار يترتب عليه إهماله بطلان هذا الأخير، وأحيانا أخرى لم يلزم تسببها وعليه فلا حرج عليها من إخفاء تلك الأسباب وهذا ما يعبر عنه بالقاعدة العامّة² أخذ بها المشرع الفرنسي وحذا حذوه المشرع الجزائري.

هذا ما يقال عن القرار الإداري بصفة عامة وعليه وبقياس هذه القاعدة على القرار المضاد نخلص إلى أنّ هذا الأخير غير واجب السبب إلا إذا وجد نص قانوني يلزم الإدارة بذلك ، لكن هذه النتيجة يبدو أنّها سلبية إذ القرار المضاد يخضع لأحكام أخرى فبالرجوع إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي مثلا في حكمه الصادر بتاريخ 5 مارس 1948 في قضية (jeunesse indep-chrétienne féminine) نجده يقضي " بالزامية تسبب جميع القرارات الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السليمة ، هذا إلى جانب القانون الفرنسي رقم 587-79 المؤرخ في 1 جويلية 1979 المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن المعدل بالقانون رقم 76-06 المؤرخ في 1986/1/17 الذي حدّد لنا القرارات التي تلزم فيها الإدارة بالتسبب وتتعلق خاصة بحقوق فردية متّصلة بالشخص الطبيعي أو المعنوي من بينها القرارات المتعلقة بسحب أو إلغاء

¹ - أنظر المواد 138 ، 144 ، 233 ، ق.ا.م فالتسبب إلزامي في هذه الحالات.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرار الإداري ، المرجع السابق ، ص260.

قرار كان قد أنشأ حقوقاً للأفراد ، ونحن نعرف أن القرارات المضادة تعتبر الأسلوب الوحيد لقيام الإدارة بإلغاء القرارات الفردية السليمة المنشئة للحقوق وبالتالي فهي أيضاً تدخل في نطاق هذه الأحكام أي يجب على الإدارة تسببها ، وهي في هذه الحالة تحوز سلطة مقيّدة في إلغاء القرار الإداري يتقيد استعمالها بحقوق الأفراد لأنّ هذا المبدأ ، أي مبدأ تسبب القرار المضاد باعتباره استثناء من القاعدة العامة التقليدية التي لا تشترط تسبب القرارات الإدارية لم يتقرر إلا لمنح الأفراد أصحاب الحقوق ضمانات أكبر ضدّ تعسف الإدارة والسّماح لهم من جهة والقضاء من جهة أخرى للتأكد من مدى مشروعية تصرفات الإدارة ، لأنّه في حالة القرار المضاد إذا تخلّفت الإدارة عن ذكر الأسباب في محتوى القرار (أي تسببه) عدّ هذا القرار معيباً بعبء الشكل.

المطلب الثالث : الآثار الناجمة عن القرار المضاد ومخالفاتها بإلغاء القرار

الإداري.

عرفنا في تعريف القرار المضاد أنّه قرار جديد يعمل على إنهاء قرار إداري سابق ويمحو آثاره بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار السابقة صحيحة ، ونفس الشيء يقال عن الإلغاء الإداري ، فهو سبب من أسباب إنهاء القرارات الإدارية يمتدّ أثره بالنسبة للمستقبل دون الانسحاب إلى الماضي. ومن هنا تبرز العلاقة المشتركة بين الوسيّتين في تحقيق نتيجة واحدة خلافاً للسحب الإداري ، ونظراً لاشتراك كل من السلطتين في الآثار المترتبة عنها التي تمثل العلاقة بين السلطتين ارتأينا دراستها دراسة مشتركة لا نتميز فيها بينهما إلا من حيث مجال القرارات التي تشملها كل واحدة ، فبينما نجد سلطة استعمال القرار المضاد تعمل على إنهاء القرارات الفردية السليمة ، فإنّ سلطة الإلغاء الإداري تنصبّ على القرارات التنظيمية¹. وعليه سوف نتعرّض إلى آثار القرار المضاد (الفرع الأوّل) ، ثمّ إلى آثار الإلغاء الإداري (الفرع الثاني).

¹ - انظر ، عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 481.

- انظر كذلك ، حمدي ياسين عكاشة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1646.

الفرع الأول : آثار القرار المضاد.

يرى الأستاذ عدنان عمرو¹ أن القرار المضاد باعتباره قرارا جديدا لا علاقة له بالقرار الأصلي ، فهو يحدث أثره بشكل فوري بحيث لا يمتد إلى الماضي وتبقى آثاره سليمة. بمعنى أن هذا الأسلوب يخضع لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية بالنسبة للماضي ، أما بالنسبة للمستقبل فلا مجال لتطبيقه.

أما العميد سليمان الطماوي² فيرى أن القرار المضاد سواء صدر بإلغاء القرار الأول صراحة أو ضمنا ، فإن أثره ينصرف إلى المستقبل مع بقاء كافة الآثار التي تولدت عن القرار الملغى سليمة مرتبة لجميع آثارها ، مثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف عن وظيفته لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل ، فتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفا للموظف المفصول ، ولإدارة كذلك كون القرار المضاد يعمل على احترام مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية المترتبة عن فترة سريان القرار المضاد.

لكن ماذا عن الضمانات المتعلقة به ، وخاصة ضمانات التعويض ؟

قد يتعرض الفرد الذي صدر في حقه قرار مضاد إلى ضرر يستوجب التعويض ، إلا أننا نعرف أن مناط استحقاق التعويض يوجب أن يكون هناك قرار إداري غير مشروع رتب ضررا لهذا الفرد ، أما نحن في هذه الحالة فنوجد أمام قرار مشروع غالبا يكون قد ورد في شأنه نص قانوني ، والنتيجة المنطقية أنه لا مجال للمطالبة بالتعويض في هذه الحالة إذا كان عمل الإدارة مشروعاً لإنهاء تملك الحق في إنهاء العمل الإداري. لكن على العكس من ذلك قد نجد القضاء يحكم بضرورة دفع التعويض في بعض الحالات مثالها القرارات المتعلقة بفصل الموظفين³.

¹ - انظر ، عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص 149.

² - انظر ، سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 672.

³ - انظر ، سليمان الطماوي ، نفس المرجع ، ص 669.

الفرع الثاني : آثار الإلغاء الإداري.

نفس الشيء الذي قيل بشأن سريان القرار المضاد يقال عن الإلغاء الذي يمتد أثره بالنسبة للمستقبل دون الماضي ، أمّا بالنسبة للتعويض فيجب أن نفرّق بين القرارات اللائحية المعيبة من جهة والسليمة من جهة أخرى.

- بالنسبة للقرارات التنظيمية المعيبة ، إذا تدخلت الإدارة لإلغائها خلال الفترة المحددة لذلك ، فإنّ عملها هذا يكون مشروعاً وهو حق لها وواجب في نفس الوقت ، وعليه فلا إثبات لعنصر الخطأ في عملها هذا ، ومنه فلا مجال للمطالبة بالتعويض.

- بالنسبة للقرارات التنظيمية السليمة ، قلنا أنّ الإدارة تملك بشأنها سلطة واسعة ، فلها أن تلغيها متى شاءت ، لكن السؤال المطروح في هذه الحالة : هل يجوز لأحد الأفراد أن يدعي وجود ضرر ، ومنه المطالبة بالتعويض ؟

ما دمنا أمام قرارات تنظيمية فهذا يعني أنّنا لا يمكن أن نتحدث عن وجود مراكز خاصة أو شخصية ، وبالتالي فلا يمكن لأحد الأفراد الادعاء بوجود ضرر معين ألحق به ، لأنّ القرارات التنظيمية شأنها شأن القانون تتصف بالعمومية والتجريد ، ولا تولد مراكز خاصة ، فهي تتغير كل وقت.

لعلّ هذه النتيجة وهي نتيجة منطقية توصل إليها القضاء وعلى رأسه القضاء الفرنسي¹.

لقد خلصنا من دراسة سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد ، وتوصلنا إلى أنّ مجالها محدود يشمل فقط القرارات الإدارية الفردية والسليمة والمنشئة للحقوق ، لأنّ هذه الأخيرة تتحصن وتنتج أثرها القانوني بمجرد صدورهما ، وترتب مراكز قانونية حتّى ولو لم يتمّ إعلان أصحابها ، وبالتالي فلا يمكن للإدارة أن تنهيهما إلاّ بمقتضى قرار مضاد ، كما أنّ إصدارها يوجب احترام قواعد الاختصاص العامة ، وكذا قواعد شكل خاصة ،

¹ - انظر ، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية Syndicat national du cadre secrétaire compatible de la banque de France بتاريخ 1968/01/24.

أمّا فيما يتعلّق بأثرها فإنّه يمثّل أثر الإلغاء الإداري ، ويقتصر على محو آثار القرار الإداري مستقبلاً دون الانسحاب إلى الماضي ، ويخضع لقاعدة احترام الحقوق المكتسبة في الماضي دون المستقبل.

الخاتمة



الغائمة

إذا كان من حق الأفراد أن يعولوا على قدر محدود من ثبات القرارات الإدارية لكي يرتبوا أمور حياتهم على مقتضاها ، فإنّ هذا الثبات والاستقرار لا يمكن أن يرقى بحال من الأحوال إلى درجة الجمود لأنّ ذلك يناهض سنة الحياة ومقتضيات سير الإدارة ، ولأنّ القرارات الإدارية عموماً تتميز بصفة المرونة وقلة الاستقرار بالمقارنة مع الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص ، ونعني به العقود التي تخضع لمبدأ " العقد شريعة المتعاقدين " الذي لا يسمح بتعديل العقد إلاّ باتفاق الطرفين .

في مقابل حق الأفراد هذا للتمتع بالاستقرار والثبات يبرز حق الإدارة في إنهاء قراراتها متى رأت ذلك لازماً ، وقد وصف هذا الحق بالأصيل ، استمد أصلته من مبادئ القضاء والفقهاء الذي منحها إياه باعتبارها الأمانة على المصلحة العامة والراعية دائماً إلى تحقيقها ، وعليه أصبحت تملك سلطة واسعة في الإنهاء لا مقابل لها في علاقات الأفراد ببعضهم البعض ، هذا ما تبيّننا من خلال بحثنا هذا ، لكن وصف هذه السلطة بالواسعة لا يعني أنّها مطلقة من أي قيد .

إنّ هذه السلطة التي أقرها القضاء والفقهاء الإداري المقارن للإدارة جاءت محاطة بمجموعة من الضوابط والقيود ، هذا ما استنتجناه من خلال بحثنا ، وقد تمثلت عموماً في الأحكام والمبادئ العامة لسلطة الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية ، كذلك فكرة احترام الحقوق المكتسبة ومبادئ العدالة واستقرار المعاملات الإدارية ، وتكون هذه السلطة مشروطة بحدود ومقدار متطلبات ومقتضيات ملاءمة شرعية العمل الإداري ومبدأ ضمان حسن سير الموافق والمؤسسات العامة بانتظام واطراد وفاعلية ورشاد وحفظ النظام العام . بمعنى أنّها مقيدة بهدف تحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري ، فضلاً عن أنّ سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري محكومة بفكرة الاختصاص في القانون بصفة عامة .

أما من حيث مجال تطبيق سلطة الإدارة في إنهاء قراراتها فنجدها تتسع وتضيق لتشمل بعض القرارات دون أخرى ، وهذا طبعاً إذا نظرنا إلى كل أسلوب من أساليب إنهاء القرار الإداري على حدة ، فبالنسبة لمجال سلطة السحب توصلنا إلى أنها تشمل القرارات الفردية غير المشروعة والمنشئة للحقوق بحيث لا تملك فيها الإدارة حرية عند سحبها وتظل سلطتها مقيدة وليست تقديرية لأن أساس السلطة التقديرية هو أن يكون لجهة الإدارة في المسألة المعروضة عدّة حلول كلّ منها قانوني ويكون لها أن تختار من بين هذه الحلول الحلّ الذي تراه أكثر ملاءمة لتحقيق المصلحة العامة ، فقرارات السحب لا تدخل في هذا الإطار ولا تثور بشأنها مسألة الملاءمة ، إنّما يجب أن تقوم فقط على أساليب عدم المشروعية.

أما عن مجال تطبيق سلطة الإلغاء الإداري فيشمل اللوائح السليمة أو المعيبة وأيضاً القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً ، وتمتع الإدارة بإزاءها بالسلطة التقديرية متى رأت المصلحة العامة تتطلب ذلك.

وأخيراً فيما يخصّ مجال تطبيق القرار المضاد تبيننا أنه ضيق بالمقارنة مع الأساليب الأخرى السابقة الذكر ، وينحصر تطبيقه على القرارات الفردية السليمة والمؤثرة في الحقوق ، ويخضع لمجموعة من الشروط الخاصة لإصداره.

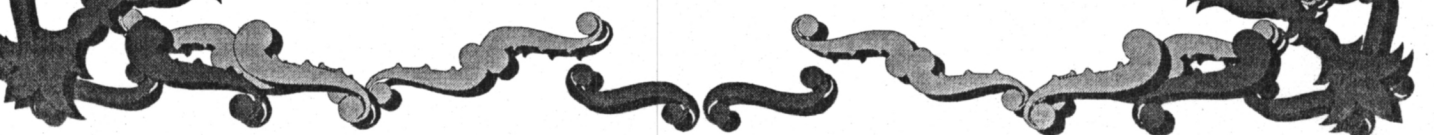
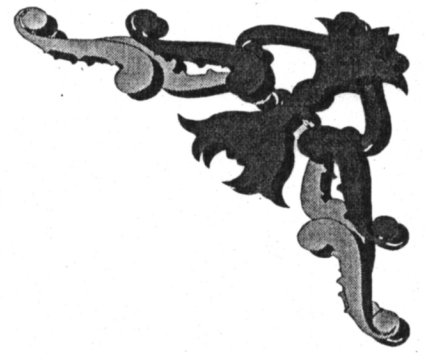
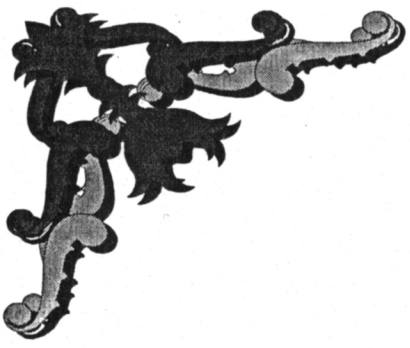
إنّ سلطة الإنهاء الإداري للقرار الإداري تتحدّد كذلك بشرط هام وأساسي في نظر القضاء وهو شرط الميعاد الذي تبيننا أهميته من خلال اعتباره نقطة توازن بين مصلحة الأفراد ومصلحة الإدارة ، أي بين مبدأ المشروعية ومبدأ ضمان استقرار المراكز القانونية للأفراد ، ممّا يؤدي إلى التوفيق السديد بين مبدئين من مبادئ القانون التي لا يستقيم بناء قانوني بدونهما ، لأنّه إذا ترك الحبل على الغارب لجهة الإدارة دون أي ضابط لأهدرت حقاً حقوق الأفراد ، ويجد هذا القيد مكانه أو تطبيقه بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة دون السليمة ، وقد أحسن القضاء عملاً عندما قرّر الأخذ بهذا القيد بعدما كان في البداية مطلقاً ، لكن ما يمكن ملاحظته أو إثارته بخصوص هذا القيد أنّه يبدو غير مستقل ذاتياً ، خاصة بعدما تمّ ربطه بميعاد الطعن القضائي ، فهذا يعني أنّه يمتدّ بامتداده ويتوقف

بتوقفه ، أمّا بالنسبة للقرارات الإدارية السليمة فقد توصلنا إلى أن القضاء لم يقيد بها من حيث الميعاد لأنها في الأصل لا يجوز إنهاؤها باستثناء إلغاء اللوائح السليمة التي تستند الإدارة في إنهاؤها إلى فكرة المصلحة العامة.

أمّا بخصوص قواعد الاختصاص والشكل المتبعة عند إنهاء القرارات الإدارية إنهاء إداريا فتبيننا أن تحديدها واتباعها من طرف الإدارة يشكل أهمية خاصة لإصدار قرار الإنهاء تتعلق بتحقيق المصلحة أولاً وإضفاء مبدأ المشروعية على العمل الإداري ثانياً.

وعليه وفي كل الحالات يجب على الإدارة أن تبادر إلى تصحيح أخطائها القانونية بردّ تصرفاتها إلى حظيرة المشروعية ووسيلتها في ذلك هو إعمال فكرة السحب الإداري هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب عليها السهر على حسن تكيف العمل الإداري مع الظروف المحيطة والتطورات ووسيلتها في ذلك هي الإلغاء الإداري ، وفي كلتا الحالتين يجب عليها مراعاة الشروط والمبادئ التي جاء بها القضاء والفقهاء وأخذ بها المشرع طبعاً ، لأنها بذلك تكشف عن حسن نيتها في احترام مبدأ المشروعية وإعطاء كل ذي حق حقه ، وتنفي عن أعمالها وتصرفاتها إساءة استعمال السلطة مما يشيع الطمأنينة والاستقرار أكثر في نفوس أصحاب المصالح والحقوق خاصة ، أمّا إذا خالفت تلك القيود فلا مناص من رقابة القضاء إذا تمّ الطعن في قرارات الإنهاء الإداري (السحب الإداري والإلغاء الإداري) بدعوى التعسف في استعمال السلطة ، فالمحاكم هي الوحيد التي تملك الحق في الموازنة بين حقوق الأفراد وبين الصالح العام ، فإمّا ترجح كفة حقوق الأفراد وبالتالي تبطل قرارات الإنهاء الإداري أو العكس أي ترفض إبطال القرار وترجح كفة الصالح العام.

الملاحق



الملاحق

- الملحق رقم 01 : قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية ملف رقم 36480
صادر بتاريخ 1984/06/09.
- ملحق رقم 02 : قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية ملف رقم 104779
الصادر بتاريخ 1993/12/19.
- ملحق رقم 03 : قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية ملف رقم 72894
الصادر بتاريخ 1988/12/10.
- ملحق رقم 04 : قرار مجلس الدولة الجزائري الغرفة الرابعة (قرار غير
منشور) صادر بتاريخ 2000/01/31.
- ملحق رقم 05 : قرار مجلس الدولة الجزائري الغرفة الثالثة (قرار غير
منشور) صادر بتاريخ 1999/07/19.
- ملحق رقم 06 : قانون رقم 587-79 صادر بتاريخ 1979/07/11 متعلق
بتسيب القرارات الإدارية.
- ملحق رقم 07 : مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 جوان 1988 ينظم
العلاقات بين الإدارة و المواطنين.



الملحق رقم 01

قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية

صادر بتاريخ 1984-06-09



الملاحق

ملف رقم 36480 قرار بتاريخ 1984/06/09

قضية : (و.ل) ضد : (وزير الداخلية ومن معه ووالي ولاية عنابة)

سحب - قرار إداري - لا يمكن إلاّ بالاعتماد على أسباب عدم المشروعية - الجمع بين
سكّنين - يجب أن تنشأ الوضعية المخالفة للقانون عن أفعال تنسب إلى المستفيد -
خلاف ذلك - تجاوز في السلطة.

(المواد : 274 و 275 و 278 إلى 281 و 283 و 285 من ق.ا.م).

من المقرر قانوناً أنّه يترتب على القرار الإداري ، المتضمن منح محل للاستعمال
السكّني إنشاء حقوق ، ومن ثمّ فإنّه لا يمكن سحب هذا القرار إلاّ بالاعتماد على أسباب
عدم المشروعية.

ولما كان ثابتاً - في قضية الحال - أن الطاعن طلب من الوالي منحه محلاً
للاستعمال المهني ، وكان قد عبر صراحة عن الغرض من طلبه وربط منحه المحل بما
ينوي القيام به من عمل ، فإنّ الوالي بنصه في قراره ، على منح محل للاستعمال
السكّني ، ولم يجب بشكل دقيق على موضوع الطلب وترتب على ذلك تحقق وضعية
الجمع بين مسكّنين والتي أدت إلى اتخاذ قرار الاستفادة من هذا المحل.

ولما كان أيضاً من صلاحيات الوالي اتخاذ جميع إجراءات السحب الضرورية
لحفاظ على المشروعية ، فإنّه من الواجب إسناد هذه الصلاحية إلى أفعال وظروف منسوبة
للمستفيد ، الأمر الذي لم يتحقق في قضية الحال ، وبذلك فإنّ الوالي قد تجاوز سلطاته
عندما تصرف على هذا النحو.

ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه.

إنّ المجلس الأعلى

المنعقد في جلسته العلنية أصدر بعد المداولة القانونية القرار الآتي نصه :
بمقتضى القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتضمن تأسيس المجلس
الأعلى المعدل والمتمم.

بعد الاطلاع على المواد : 274 و 275 و 278 إلى 281 و 283 و 285 من قانون
الإجراءات المدنية.

بعد الاطلاع على العريضة ومذكرات وطلبات الطرفين وجميع مستندات ملف
القضية.

بعد الاطلاع على القرار المطعون فيه.

بعد الاستماع إلى السيد مختاري المستشار المقرر في تلاوة تقريره المكتوب ، وإلى
السيد الحصار المحامي العام في تقديم طلباته.

حيث أنّه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى بتاريخ : 19
جويلية 1983 طعن السيد (و.ل) بالبطلان في المقررة الصادرة في 26 جانفي 1983 التي
قضت بسحب المقررة بالمؤرخة في 04 نوفمبر 1982 المتضمنة منحه محلا تابعا لأملك
الدولة ، يقع بـ : عنابة 16 شارع لعمارة عبد القادر.

في الشكل : حيث أنّ الفقرة المؤرخة في 26 جانفي 1982 قد طعن فيها بالطعن الإداري
التدرجي في 03 فيفري 1983 وتمّ استلامها في 12 فيفري 1983 ، وأنّ العريضة المودعة
في 10 جويلية 1983 قانونية ومقبولة.

في الموضوع : حيث أنّ وادي العروسي المترشح لممارسة مهنة المحاماة ، كتب بتاريخ 25
ماي 1982 إلى السيد والي ولاية عنابة ، يطلب منه منحه محلا يمارس فيه مهنته.

وأنّ الوالي أصدر بتاريخ 04 نوفمبر 1982 مقررة تتضمن منحه محلا ذا استعمال
سكني.

وأنّه بناء على رسالة من الديوان العمومي للتسيير العقاري تخبر بشغل المدعي شقة
ثانية قررت السلطة الإدارية إبطال المنح الأصلي.

حيث أنّ ما سبق عرضه هو نحو القرار المستأنف.
حيث أنّ الطاعن يثير وجها وحيدا مأخوذا من تجاوز السلطة عن طريق الانحراف في الإجراءات ومن قصور الأسباب من حيث أنّ القرار الإداري الصحيح غير قابل للسحب.

حيث أنّ وزير الداخلية يذكر بالمرسوم المؤرخ في 23 أبريل 1968 الذي يمنع في مادته الرابعة الجمع بين أكثر من مسكن ، ويذهب من جهة أخرى إلى تغيير قصد به المحلات المملوكة للدولة ، خاضع لترخيص إداري ولتسديد بدل يدعى ثمن العتبة.
وعليه : حيث أنّه بتاريخ 25 ماي 1982 طلب الطاعن المرشح لممارسة مهنة الحمامة من الوالي منحه محلا ذا طابع مهني وأنّه قد عبر صراحة عن الغرض من هذا الطلب وربط منحه المحل بما ينوي القيام به من عمل.

ومن ثمّ فإنّ القرار الإداري المؤرخ في 04 نوفمبر 1982 قد أنشأ حقوقا ، ومن ثمّ لا يمكن سحبه إلاّ بالاعتماد على أسباب عدم المشروعية.
حيث أنّه إذا كان من صلاحية الوالي اتخاذ إجراءات السحب الضرورية للحفاظ على الشرعية فإنّه من الواجب إسناد هذه الصلاحية إلى أفعال وظروف منسوبة للمستفيد.

حيث أنّ الوالي الذي نصّ في مقرّره على محل ذي استعمال سكني ، لم يجب بشكل دقيق على موضوع الطلب ، وهو الذي جعله بذلك في وضعية الجمع بين مسكنين ، فالطاعن بالتالي ليس مسؤولا عن ذلك ، خاصة وأنّه منتفع أصلا بالشقة بصورة قانونية وأنّ الطاعن وزيادة على ذلك قد سدّد الإيجار المتأخر المستحق الأداء من طرف المستأجر السابق منذ 1981 والإيجار المترتب عليه لغاية نهاية 1983.
وأنّ الوالي قد تجاوز سلطاته عندما تصرف على النحو السابق الذكر.
وأنّه ليتعين إبطال قرار 26 جانفي 1983.

لهذه الأسباب

يقضي المجلس الأعلى :

في الشكل : بقبول العريضة.

في الموضوع : بالتصريح بتأسيسه.

بإبطال المقررة المؤرخة في 26 جانفي 1983.

بالحكم على المدعي عليهما بالمصاريف.

بهذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ التاسع من شهر جوان سنة أربع وثمانين وتسعمائة وألف ميلادية من قبل المجلس الأعلى الغرفة الإدارية المترتبة من السادة :

الرئيس

بونابل عبد القادر

المستشار المقرر

مختاري عبد الحفيظ

المستشار

جنادي عبد الحميد

بمساعدة السيد : سليج الشريف كاتب الضبط.

بمحضر السيد : الحصار مصطفى الحامي العام.



الملحق رقم 02

قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية

الصادر بتاريخ 19-12-1993



ملف رقم 104779 قرار بتاريخ 1993/12/19

قضية : (ك.ع) ضد : (رئيس بلدية شراكة)

سحب قرار إداري - بعد إنشاء الحقوق - عدم توفير حالة الاستثناء من القاعدة العامة - إبطال الإجراء.

(الاجتهاد القضائي).

من المستقر عليه قضاء أنّ القرار الإداري الذي ينشأ حقوقاً يستوجب لسحبه أن يتمّ ذلك قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي ، ويعد بعد ذلك إجراء غير قانوني ، إلا أنّ الاجتهاد القضائي يجيز استثناء من هذه القاعدة الخاصة بالقرارات التشريعية .
ومن ثمّ فإنّ النعي على القرار المطعون فيه لخرق القانون غير مؤسس .
ولما تبين أنّ القرار الإداري الصادر في 11/06/1984 ، قد أنشأ حقوقاً لصالح المستأنف ، فليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسحبه أو يبطله - بعد انتهاء مهلة الطعن - كما فعل .
مما يستوجب عندئذ إلغاء القرار المستأنف .

إنّ المحكمة العليا

في جلستها العلنية في جلستها العلنية المنعقدة بمقرها الكائن بشارع 11 ديسمبر بالأبيار الجزائر العاصمة .
وبعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي بيانه :
بمقتضى القانون رقم 89/22 المؤرخ في 12/12/1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها .

وعمقتى القانون رقم 90/23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمكمل للأمر رقم 66/154 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
بعد الاطلاع على المواد : 07 - 171 مكرر من 181 إلى 189 - 277 - 281 - 283 من قانون الإجراءات المدنية.
بعد الاطلاع على العريضة والمذكرات وطلبات الطرفين وجميع مستندات ملف القضية.

بعد الاطلاع على القرار المطعون فيه.
بعد الاستماع إلى السيد كروغلي المستشار المقرر في تلاوة تقريره المكتوب ، وإلى السيدة ملكية مرابط المحامية العامة في تقديم طلباتها المكتوبة.
حيث أنه بموجب عريضة مسجلة بتاريخ 21/04/1992 لدى كتابة ضبط المحكمة العليا من قبل المدعو (ك.ع) الذي رفع استئنافاً ضدّ القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء البلدة بتاريخ 14/12/1991 والذي رفض دعواه يلتبس من خلالها طلب إبطال قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الشارقة الذي بموجبه منح محلا تجاريا كائنا بسوق بلدية الشارقة لصالح السيد (م.ع) ويعرض أنه بتاريخ 11/06/1984 قد استفاد بمحل تجاري الكائن في سوق بلدية الشارقة وذلك بموجب عقد إداري يحمل رقم R.C/84/17

وأنه قد دفع مبلغ (21000.00 دج) واحد وعشرين ألف دينار وذلك على سبيل التسييق على مبالغ الإيجارات طبقاً لأحكام المادة 3 من قرار الاستفادة.
وعندما أراد أن يمارس حيازة الأماكن منعه السيد (م.ع) الذي كان يشغل الأماكن ولتبرير وجوده هذا الأخير للأماكن أبرز قرار المنح الذي هو غير مؤرخ ولا فيه مرجع الذي اتخذ في سنة 1987 ، وأن ذلك القرار لا شك فيه أنه لا حق للقرار الذي استفاد به بتاريخ 11/06/1984 وأنه طعن بالبطلان في قرار منح المحل لصالح (م.ع) أما الجهة القضائية للدرجة الأولى بموجب قرار يحمل رقم 91/295 صادر بتاريخ 14/12/1991 فإن تلك الجهة القضائية رفضت دعواه.

وأنه يرفع استئنفاً ضدّ القرار مبرراً ذلك أنّ قراره الخاص بمنح المحلّ أسبق وغير قابل للنقاش من قرار السيد (م.ع) وأنّ ذلك القرار قد أنشأ آثاراً قانونية مؤسّسة شرعاً، وأنّه أصبح المستأجر الشرعي للأماكن بعد أن دفع مبلغ (21000.00 دج) على سبيل التسبيق محمّل الإيجارات وأنّ قرار السيد (م.ع) غير ممضي ولا يتضمن مرجعاً وأنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي للشراكة قد تعسف في استعمال السلطة وقد مسّ بحقوق المستأنف المكتسبة.

وخلافاً لما يدعيه رئيس المجلس الشعبي البلدي للشراكة أنّ القرار الصادر بتاريخ 1984/06/11 لم يسحب ونتيجة لذلك فإنّ طلبه مؤسس فيما يخصّ إبطال القرار المنتقد وذلك إضافة إلى أنّ السيد (م.ع) يملك محلاً تجارياً آخر في نفس السوق البلدي وأنّ قضاة الدرجة الأولى قد سببوا قرارهم بأنّ قرارات السيد (م.ع) قد ألغت جميع قرارات الاستفادة من المحلات التجارية التابعة للسوق البلدي.

وأنّه قد استقر الاجتهاد القضائي على أنّه لا يمكن إبطال قرار قد أنشأ حقوقاً. وأنّ قضاة الدرجة الأولى قد دعموا قرارهم أنّ الملتمس قد رفع دعوى بعد مرور (7) سبع سنوات كما أنّهم قد اسندوا قرارهم من جهة أخرى بأنّ دعواه مقبولة شكلاً مما يجعل قرارهم يعيبه التناقض في التسيب.

ولهذه الأسباب فإنّ المستأنف يلتمس إبطال القرار المحال والتصدي من جديد بإبطال قرار السيد (م.ع).

حيث أنّ بلدية الشراكة بواسطة رئيسها قد أودعت مذكرة ، رداً على عريضة المستأنف إلاّ أنّها ليست ممضاة من قبل محامي مقبول لدى المحكمة العليا عملاً بأحكام المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية.

وعليه :

من حيث الشكل :

حيث أنّ الاستئناف رفع ضمن الآجال القانونية يتعين قبوله شكلاً.

من حيث الموضوع :

حيث يستخلص من الوثائق والمستندات المرفقة بالملف أن السيد (ك.ع) قد استفاد من منحه محلا تجاريا كائنا بسوق البلدية للشراكة وذلك بموجب قرار مؤرخ في 1984/06/11 تحت رقم 84/17.

وعندما حاول شغل الأماكن وجد مستفيدا آخر لنفس المحل هو السيد (م.ع). حيث أن القرار الصادر بتاريخ 1984/06/11 الحامل رقم RC/84/17 قد أنشأ حقوقا لصالح المستفيد ، والذي لا يمكن سحبه ، وأن القرارات الإدارية تنشئ حقوقا بمجرد الإمضاء (ولا يهم إن كانت منشورة أم لا ، مبلغة أو دخلت حيز التنفيذ وأن سحبها في كل الحالات يكون غير قانوني).

ولو أن الاجتهاد القضائي يجيز استثناء من هذه القاعدة الخاصة ، القرارات اللاشرعية ، إلا أن سحب القرار الإداري يستوجب أن يتم قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي وهو ما لا يتوفر في النزاع الحالي ، ويستوجب عندئذ معاينة : بأن القرار الصادر بتاريخ 1984/06/11 تحت رقم RC/84/17 قد أنشأ حقوقا لصالح السيد (ك.ع) وأنه ليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الشراكة أن يسحب أو يبطل ذلك القرار مثلما فعل ، مما يستوجب عندئذ إلغاء القرار المستأنف وبعد التصدي والفصل في القضية من جديد بإبطال قرار المنح الخاص بالسيد (م.ع).

لهذه الأسباب

من حيث الشكل : القول بأن الاستئناف مقبول شكلا.

في الموضوع : إلغاء القرار محل الاستئناف وتصديا وفصلا من جديد للقضية بإبطال قرار المنح لصالح (م.ع) مع تحميل المستأنف عليه المصاريف القضائية.

بهذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بالتاريخ المذكور
أعلاه من طرف المحكمة العليا الغرفة الإدارية المترتبة من السادة :

الرئيس	جنادي عبد الحميد
المستشار المقرر	كروغلي مقداد
المستشارة	لبيض غنية
المستشارة	أبركان فريدة
المستشار	عياطات بوداود
المستشار	لعروبي الطاهر

بمضور السيدة مليكة مرابط المحامية العامة، وبمساعدة السيد رضا عبادة كاتب

الضبط.



الملحق رقم 03

قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية

الصادر بتاريخ 10-12-1988



ملف رقم 72894 قرار بتاريخ 10/12/1988

قضية : (ف.ع) ضد : (والي ولاية عنابة)

قرار إداري - غير قانوني - سحب القرار قبل انقضاء أجل الطعن القضائي تطبيق صحيح القانون.

(الاجتهاد القضائي).

من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنه يجوز سحب القرار الإداري إذا كان قرارا غير قانوني وذلك قبل انقضاء أجل الطعن القضائي.

ومن ثم فإنّ النعي على القرار المطعون فيه لخرق القانون غير مؤسس.

ولما كان من الثابت - في قضية الحال - أنّ قرار لجنة الدائرة المؤيد لطلب شراء الشقة المتنازع عليها والمقدم من طرف الطاعن تمّ سحبه بموجب قرار جديد عن نفس اللجنة لكونه ينصب على شقة وظيفية وذلك قبل انقضاء أجل الطعن القضائي. ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن لعدم تأسيسه.

إنّ المحكمة العليا

في جلستها العلنية في جلستها العلنية بقصر العدالة نهج عبان رمضان الجزائر.

وبعد المداولة القانونية أصدر القرار التالي نصه :

بمقتضى القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتضمن تأسيس المحكمة

العليا المعدل والمتمم تأسيس المحكمة العليا.

بعد الاطلاع على المواد : 7 ، 281 ، 283 و 285 من قانون الإجراءات المدنية.

بعد الاطلاع على مجموع أوراق ملف الدعوى وعلى جميع مستندات ملف

القضية.

بعد الاطلاع على القرار المطعون فيه.

بعد الاستماع إلى السيدة أبركان فريدة المستشارة المقررة في تلاوة تقريرها المكتوب ، وإلى السيدة ملكية مرابط المحامية العامة في تقديم طلباتها المكتوبة.

حيث أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ : 1988/02/18 طعن السيد (ف.ع) بالبطلان في قرار ضمني رفض طعنه الإداري المسبق. حيث أنه يوضح بأنه يشغل شقة كائنة بعنابة 48 نهج أول نوفمبر 1954 والتي هي واحدة من حصة شقق منحت لوزارة العدل وهذه الأخيرة وضعتها تحت تصرف القضاة.

وأنه فيما بعد منحت هذه المساكن للقضاة شخصيا الذين تكلفوا بدفع أتاوات الإيجار وترشحوا لشرائها.

وأن الطاعن استفاد هو الآخر بهذه المقتضيات وسدد أتاوات الإيجار.

وأنه في إطار مقتضيات القانون المؤرخ في 1981/02/07 قدم طلبه لشراء الشقة المذكورة للجنة الدائرة التي وافقت على طلبه في اجتماعها المنعقد في 1988/04/07.

وأنه وعلى هذا الأساس سدد الطاعن 50% من ثمن الشقة ومصاريف تحرير العقد الإداري.

وأنه وخلافا لما كان متوقعا ، فصلت لجنة الدائرة من جديد في ملفه بتاريخ

1988/08/24 وقررت إلغاء قرار بيع الشقة المؤرخ في 1988/04/27.

حيث أن الطاعن قدم طعنه أمام لجنة الولاية في 1988/11/08 البلديات تصبح غير مختصة بالفصل في القضية من جديد. بمجرد انتهائها من الفصل في الطلب وأن أي طعن يطعن به في القرار الذي أصدرته يرفع وجوبا أمام اللجنة الولائية للطعن.

حيث أن سكوت المدعي عليه في الطعن قد أيد قرار مشوب بعيب في الشكل

وهو ما يسمح بالتالي بالبطلان.

وأن الطاعن لم يطلع على طلب الإبطال المعروض على لجنة ما بين البلديات وهو

ما حرمه من حق تقديم دفاعه.

حيث أن المقرر المطعون فيه وفيما يتعلق بالوجه الثالث المثار من قبل الطاعن
يمسك بحق ملكية مكتسب وأن المدعي في الطعن وبعد تبادل الرضا وحتى ولو كان
جزئياً بخصوص الثمن صار مالكا الشقة المتنازع عليها.

حيث أن المقرر المطعون فيه وكما يضيف الطاعن غير معلل.

حيث أن الطاعن يذهب إلى أن المقرر المطعون فيه يهدف إلى حرمان المدعي في
الطعن من حق اعتراف به لأشخاص آخرين يوجدون في نفس الوضعية.

حيث أن والي عنابة يرد متمسكا بأن الشقة المتنازع عليها هي سكن وظيفي وتم
شغلها دوما بهذه الصفة من قبل كافة النواب العاميين المتعاقبين على مدينة عنابة.

وأن الطاعن نفسه اعترف باستمرار طابع السكن الوظيفي الذي تكتسبه الأمكنة
المتنازع عليها وهو ما يتضح على الخصوص من الرسالة التي أرسلها لمدير ديوان الترقية
والتسيير العقاري بعنابة في 1987/12/06 والتي طلب فيها تحرير عقد باسم المستأجر
الرئيسي وهو وزارة العدل.

وأن الطاعن طلب فيما بعد من ديوان الترقية والتسيير العقاري تعديل العقد
لصالحه وهذا في غياب تنازل وزير العدل عن حقوقه كمستأجر.

وأن لجنة ما بين البلديات تراجعت فيما بعد عن قرار المنح طبقا للمرسوم رقم
82/415 الصادر في 1982/12/04 المتضمن تحديد قائمة المستفيدين من الحق في المسكن
بسبب ضرورة الخدمة الملحة.

في الشكل :

حيث أن الطعن قانوني ومقبول.

في الموضوع :

حيث أنه يتضح من الملف بأن النزاع ينصب على عقد إداري.

حيث أن قرار الدائرة المؤيد لطلب شراء الشقة المتنازع عليها والمتقدم من طرف
الطاعن والصادر في 1988/04/27 عن نفس اللجنة.

حيث أنه وحسب الاجتهاد القضائي المستقر عليه يجوز سحب القرار الإداري إذا كان قرارا غير قانوني وتمّ السحب قبل انقضاء أجل الطعن القضائي.

حيث أنه وبخصوص الدعوى الحالية تمّ سحب قرار لجنة الدائرة الصادر في 1988/04/27 في 1988/08/24 أي قبل انقضاء الآجال القانونية وأنّ قرار لجنة الدائرة الصادر في 1988/04/27 غير قانوني.

حيث أنه يستخلص من الوثائق المرفقة بالملف بأنّ الشقة المتنازع عليها قد شغلت دوما من طرف النواب العامين المتعاقبين على مجلس قضاء عنابة كمسكن وظيفي.

حيث أنّ الطاعن نفسه اعترف في مراسلته الموجهة لديوان الترقية والتسيير العقاري لولاية عنابة بطابع السكن الوظيفي الذي تكتسيه الأمكنة والذي تعتبر وزارة العدل هي المستفيدة منه.

حيث أنّه لا يمكن للطاعن الاستفادة من ديوان الترقية ومن استتجار ملك مؤجر ، بدون تنازل من المستفيد الأصلي.

حيث أنّ المرسوم رقم 82/415 المؤرخ في 1982/12/04 تحدّد قائمة المستفيدين من الحق في السكن بسبب ضرورة الخدمة الملحة.

حيث أنّ النائب العام في نطاق وزارة العدل الحق في سكن وظيفي وبالتالي فإنّ الطاعن استفاد على هذا الأساس من السكن المتنازع عليه.

وأنّ الامتياز الممنوح له مرتبط بالتالي بالمدّة التي يمارس فيها مهام النائب العام وليس منحاً نهائياً.

لهذه الأسباب

تقضي المحكمة العليا :

في الشكل : القول بأنّ الطعن قانوني ومقبول.

في الموضوع : رفضه لعدم تأسيسه.

الحكم على الطاعن بالمصاريف.

بمذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع والعشرين من شهر جانفي سنة تسعين وتسعمائة وألف ميلادية من طرف المحكمة العليا
الغرفة الإدارية والتركبة من السادة :

الرئيس

جنادي عبد الحميد

المستشار المقرر

أبركان فريدة

المستشارة

توافق ملكية

وبحضور السيدة : مليكة مرابط المحامية العامة، وبمساعدة السيد عنصر عبد

الرحمان.



الملحق رقم 04

قرار مجلس الدولة

الصادر بتاريخ 31-01-2000



الحق المكتسب من قرار غير مشروع

مجلس الدولة في 2000/01/31

قضية عاتك شاحجة زوجة فوال ضد

والي ولاية تيزي وزو¹

عن الوقائع والإجراءات :

بعد الاطلاع على العريضة المقدمة من طرف المستأنفة شاحجة زوجة فوال ، بواسطة محاميها ، والمسجلة بكتابة الضبط بتاريخ 1997/07/06 ، رفعت طعنا في القرار الصادر في 1997/01/28 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ، تلتبس فيها قبول الاستئناف شكلا.

وفي الموضوع القول بأنه مبرر ومؤسس ، وتبعاً لذلك الحكم بإلغاء القرار المعاد ، والقضاء من جديد بالحكم بإبطال القرار رقم 276 الصادر بتاريخ 1995/08/27 عن والي ولاية تيزي وزو ، وتلخص الوقائع كما هي واردة بعريضة الاستئناف كما يلي :
أنّ العارضة معلمة وتسكن مع زوجها وأولادها الخمسة بمدرسة رجاونة البور منذ 1975/12/31 ، واشترت العين بموجب عقد إداري مرسوم ، ومحرر بتاريخ 1992/02/04 تحت رقم 562 ، وتمّ هذا الشراء في إطار القانون رقم 01/81 المؤرخ في 1981/02/07 ، والمتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة.

وبتاريخ 1995/08/27 أصدر والي الولاية المستأنف عليه قراراً تحت رقم 276 يلغي بموجبه البيع ، وتمّ ذلك برسالة وجهت إلى العارضة بتاريخ 1996/01/16 من لدن إدارة أملاك الدولة المختصة.

¹ - الغرفة الرابعة (قرار غير منشور).

ونظرا لكون القرار الولائي رقم 276 والمؤرخ في 1995/08/27 قد سبب ضرار للعارضة ، لجأت هذه الأخيرة إلى الجهة القضائية المختصة بغرض إلغائه ، لكون مصدر القرار ليس له الحق في الإلغاء ، لكون تلك الصلاحية ترجع إلى القضاء دون سواه. وأقرت العارضة فغي كتاباتها بأنها تشغل المسكن بحسن نية ، كما تقر بأن العين تقع في حرم المدرسة ، وقد أنفقت عليها مبالغ معتبرة لتهيئتها.

وتتمسك العارضة بوسيلتها القانونية التي سبق وأن أثارها أمام قضاة الدرجة الأولى ، وحاليا بمقولة أن الخطأ في القانون لا يسمح للإدارة بالتعدي على الحقوق المكتسبة ، سيما وأنها استفادت بالتنازل عن المسكن منذ أربع سنوات ، ومن ثم فإن القرار الولائي ذو طابع تعسفي ويتعين إبطاله.

وبالمقابل من ذلك ، فإن المستأنف عليه قدّم دفعه بموجب عريضة مودعة في 1997/10/07 وترمي إلى رفض الاستئناف استنادا إلى كون العارضة لا تتمتع بصفة المستأجرة للعين ، حتى يمكن التنازل لها بموجب القانون رقم 01/81 المؤرخ في 1981/02/07 ، ولا يمكن أن تحتج العارضة بالحق المكتسب عملا بالقاعدة المعروفة " ما بني على الباطل فهو باطل " ، ومن ثم يتعين تأييد القرار المستأنف.

وعليه

- من حيث الشكل :

حيث أن القرار المستأنف استوفى أوضاعه القانونية مما يتعين التصريح بقبوله.

- من حيث الموضوع :

حيث أن العارضة شغلت رفقة أفراد أسرتها مسكنا وظيفيا يقع بمدرسة رجاونة البور منذ 1975/12/31 إلى غاية المرافعة.

وحيث أن العارضة اشترت هذا المسكن بموجب عقد إداري مرسوم تحت رقم 562 ومؤرخ في 1992/02/04 في إطار القانون رقم 01/81 المؤرخ في 1981/02/07 والمتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة.

وحيث تقرّ العارضة أنّها كانت تشغل الأماكن بحسن نية ، وليست لها صفة المستأجرة القانونية.

وحيث علاوة على ذلك فإنّ العين تقع في المدرسة المشار عنونها سابقا.
وحيث أنّ المستأنف عليه يقرّ من جهته أنّ العارضة تحصلت خطأ على العين المتنازع عليها في إطار القانون رقم 01/81 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة.

وحيث أنّ المادة الخامسة من القانون المذكور سابقا ، تحدّد شروط صحة التنازل وصفة المستفيدين ، وهي شروط غير متوفرة في العارضة ، ومن ثمّ يكون قرار التنازل الذي بمقتضاه تمّ منحها المسكن المتنازع عليه غير شرعي.

وحيث طبقا للمبادئ العامة للقانون ، وما استقرّ عليها أنّ الإدارة لها الحق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية ، وهو ما قام به المستأنف عليه بعد معاينته أنّ التصرف القانوني الذي استفادت منه العارضة ، فيه مخالفة صريحة لنص المادة الخامسة من القانون السابق الذكر لانتفاء صفة المستأجر القانوني بالنسبة للمستفيد.

وحيث لما كان الأمر كذلك ، فيحق للمستأنف عليه سحب القرار غير المشروع وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ، وهو أصل مسلم به احتراماً لمبدأ سيادة القانون.
وأكثر من ذلك ، فإنّ رفع المخالفة القانونية ، هو واجب على الإدارة قبل أن يكون حقا لها ، وهو الشيء الذي قام المستأنف عليه بالتعجيل به ، حتّى يتوقى الوقوع في التماذي في مخالفة القانون.

وحيث بالمقابل من ذلك ، فإنّ الحق المدعي باكتسابه من طرف العارضة لا يمكن مساسه ، فهو قول مردود ، لأنّ فيه مخالفة صريحة للقانون ، ومن ثمّ لا يعتبر قد اكتسب بصفة نهائية حتّى يمكن التمسك به.

وحيث حينئذ ، متى كان ما تقدم ، فإنّ الاستئناف غير مؤسس مما يتعين رفضه.

فلهذه الأسباب

يقضي مجلس الدولة :

- قبول الاستئناف شكلا ورفضه موضوعا.

- تأييد القرار المستأنف للأسباب التي اعتمدها المجلس.

- الحكم على المستأنفة بالمصاريف القضائية.

(الرئيس جنادي عبد الحميد ، المستشار المقرر زوينة عبد الرزاق ، مساعد محافظ
الدولة بوزنادة معمر).



الملحق رقم 05

قرار مجلس الدولة

الصادر بتاريخ 19-07-1999



عيب عدم الاختصاص.

مجلس الدولة في 1999/07/19

قضية رئيس مندوبية بلدية قسنطينة ضدّ كباش سليم¹

عن الواقع والإجراءات :

بموجب عريضة مودعة لدى كتابة الضبط بتاريخ 1996/11/30 استأنف رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية قسنطينة القرار الصادر بتاريخ 1996/09/28 عن الغرفة الإدارية بمجلس قسنطينة والذي قضى بإلزام المدعى عليه بأن يدفع للمدعي كباش سليم مبلغ 150.000 دج قيمة الكشك و50.000 دج كلفة إعادة تركيبه و50.000 دج عن ما فاته من كسب وما لحقه من ضرر ، مع الأمر باسترجاع أدوات الطبخ المحجوزة بالمحشر البلدي.

وجاء في عريضة المستأنف بواسطة محاميه ، أنّ المستأنف عليه قام بنصب كشك لصنع وبيع وجبات خفيفة عل أرض عمومية تقع بطريق عين الباي قرب المعهد التكنولوجي للصحة داخل النسيج العمراني لبلدية قسنطينة.

وبتاريخ 1996/01/13 قامت المصالح البلدية بمعاينة المكان ، وحرر محضر بذلك ، وأمهل المستأنف عليه فترة لإزالة الكشك ، إلاّ أنّه لم يفعل ، وأمام سكوته تدخلت المصالح وأزال البناء الفوضوي.

وأنّه على إثر دعوى أقامها المستأنف ضدّ بلدية قسنطينة اعتبرت الغرفة الإدارية لدى مجلس قسنطينة أنّ فعل البلدية يعدّ تجاوزا للسلطة وتعسفا من طرفها ، ومنحت بموجب القرار المستأنف تعويضات خيالية ، وجاء تسبب هذا القرار على لسان مديرية أملاك الدولة التي اعتبرت أنّ ترخيصها المجسد بقرار ولائي الصاد لصالح المستأنف عليه بنصب كشك ، لا يسمح للبلدية بالتدخل في هذا المجال كما فعلت.

¹ - الغرفة الثالثة (قرار غير منشور.

ولكن القطعة الأرضية المعنية بنصب الكشك تقع داخل النسيج العمراني لبلدية قسنطينة ، وتشكل جزءا من إقليم البلدية.

وأنه بالرجوع إلى أحكام المواد 162، 163، و164 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/23 ، ترجع سلطة الترخيص لرئيس البلدية المعنية عندما يكون الوقوف أو البناء داخل إقليم البلدية.

ومن جهة أخرى ، فإنّ الغرفة الإدارية منحت للمستأنف عليه مبلغا غير مبرر ، يتمثل في 150.000 دج ، ويتضح ذلك من خلال القرار نفسه ، بحيث أنه منح للمستأنف عليه مبلغ 50.000 دج لإعادة تركيب الكشك ، وعلى ذلك يطلب المستأنف إلغاء القرار محل الاستئناف ، ومن جديد القضاء برفض الدعوى لعدم التأسيس.

أجاب المستأنف عليه بواسطة محاميه ، بأنّ المستأنف يدعي كون قطعة الأرض موضوع النزاع تدرج ضمن الأملاك التابعة للبلدية ، ولم يقدم أي دليل على صحة ادعائه.

وأنّ ادعائه في أنّه قام بذلك بناء على نص المادتين 163 و164 من المرسوم 91/454 بينما هاتين المادتين تتعلقان برخصة المرور ورخصة الوقوف.

حيث ثابت أنّ الرخصة التي حصل عليها المستأنف عليه صدرت بناء على المواد 148، 2/149 و152 من المرسوم المذكور أعلاه من قبل المدخل في الخصام في إطار الصلاحيات القانونية الممنوحة له.

وبهدمه للكشك المتنازع من أجله ، فإنّ المستأنف تجاوز حدود صلاحياته المخولة له قانونا وتعسف في استعمالها.

وأنّ قضاة المجلس قدروا الوقائع أحسن تقدير ، وطبقوا صحيح القانون ، وعليه يطلب المصادقة على القرار المستأنف في جميع ما قضي به.

حيث أنّ مدير أملاك الدولة لم يقدم أية مذكرة جوايية ، رغم استلامه الإنذار بذلك حسب الإشعار بالاستلام المؤرخ في 1997/03/08 الممضي من طرفه ، وعلى ذلك يصدر القرار غيابيا بالنسبة له.

وعليه

- من حيث الشكل :

حيث أن الاستئناف استوفى أوضاعه القانونية ، فهو بالتالي مقبول.

- من حيث الموضوع :

حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية قسنطينة ، استأنف القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1996/09/28 الذي حكم عليه بدفع تعويض للمستأنف عليه عن الضرر الذي لحق به مع إرجاع أدوات الطبخ المحجوزة له. حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمسك بأن المستأنف عليه بنى كشكا لبيع وجبات غذائية خفيفة على قطعة أرض عمومية على طريق عين الباي دون رخصة منه باعتباره السلطة المخولة بذلك.

حيث أن المستأنف عليه يتمسك فيما يخصه ، بأنه يملك قرارا ولائيا يسمح له بتنصيب كشك لبيع وجبات غذائية خفيفة.

حيث أن مديرية الأملاك الوطنية الغائبة على مستوى الاستئناف ، صرحت في عريضتها أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة أن أرضية القطعة الموجودة فوقها الكشك موضوع النزاع ، داخلة في الأملاك الوطنية للدولة.

حيث أن المادة 164 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/23 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والأملاك العامة التابعة للدولة وتسييرها ، وبضبط كفاءات ذلك تنص على أن : " رخصة الطريق تسلم أو ترفض من طرف السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة ويسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بقرار ، إذا كان تسيير مرفق الأملاك العامة المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى " .

حيث أنه وبناء على مقتضيات هذه المادة ، فإن الوالي مختص لمنح رخصة الطريق ، أي الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلا خاصا ، مع إقامة مشتملات في أرضيتها وتسلم لفائدة مستعمل معين.

حيث أنه وبناء على المادة 165 من المرسوم المذكور أعلاه ، فإن قرار إبطال الرخصة أو سحبها يتخذ حسب الأشكال نفسها التي تم تسليمها وفقا لها .
 وأنه يتعين القول بأن البلدية عندما هدمت الكشك محل النزاع الحالي تكون قد تجاوزت سلطتها ، وبالتالي فإن قضاة الدرجة الأولى طبقوا القانون تطبيقا سليما ، وأنه يتعين بالنتيجة تأييد قرارهم .

لهذه الأسباب ومن أجلها

يقضي مجلس الدولة :

- في الشكل :

التصريح بأن الاستئناف مقبول .

- في الموضوع :

القول بأنه غير مؤسس ، وبالنتيجة تأييد القرار المستأنف . وإعفاء المستأنفة من المصاريف .

(الرئيسة صحراوي الطاهر ملكية ، المستشارة المقررة لباد حليلة ، مساعد محافظ الدولة شهبوب فضيل) .

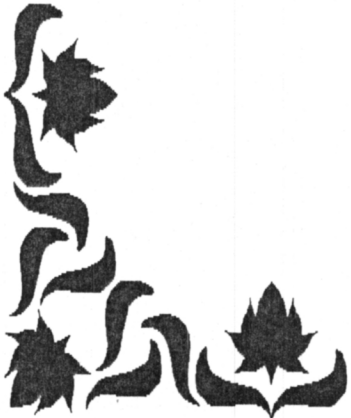


الملحق رقم 06

قانون رقم 587-79

الصادر بتاريخ 11-07-1979

المتعلق بتسيب القرارات الإدارية



©Direction des Journaux Officiels

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979

Loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Article 1

Modifié par Loi 86-76 1986-01-17 art. 26 et 29 JORF 18 janvier 1986 en vigueur le 18 mai 1986.

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- * retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Article 2

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979 en vigueur le 11 janvier 1980.

Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Article 3

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979 en vigueur le 11 janvier 1980.

La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Article 4

Modifié par Loi 86-76 1986-01-17 art. 27 et 29 JORF 18 janvier 1986 en vigueur le 18 mai 1986.

Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, dans les délais du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs.

Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.

Article 5

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979.

Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.

Article 6

Modifié par Loi 86-76 1986-01-17 art. 28 JORF 18 janvier 1986.

Les organismes de sécurité sociale et les institutions visées à l'article L. 351-2 du code du travail doivent faire connaître les motifs des décisions individuelles par lesquelles ils refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

L'obligation de motivation s'étend aux décisions par lesquelles les organismes et institutions visés à l'alinéa précédent refusent l'attribution d'aides ou de subventions dans le cadre de leur action sanitaire et sociale.

Article 7

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les catégories de décisions qui doivent être motivées en application de la présente loi.

Article 11

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979.

Les dispositions des articles 1er à 4 ci-dessus entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Celles de l'article 6 entreront en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi .

PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : VALERY GISCARD D'ESTAING. PREMIER
MINISTRE : RAYMOND BARRE. GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE :
ALAIN PEYREFITTE.

TRAVAUX PREPARATOIRES Assemblée nationale :

Projet de loi n° 766 ;

Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 991) ;

Discussion et adoption le 25 avril 1979.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 300 (1978-1979) ;

Rapport de M. Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois, n° 352 (1978-1979)
;

Discussion et adoption le 5 juin 1979.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 1114) ;

Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 1129) ;

Discussion et adoption le 27 juin 1979.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 456 (1978-1979) ;

Rapport de M. Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois, n° 458 (1978-1979)

Discussion et adoption le 30 juin 1979. Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture (n° 1274) ;

Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 1275) ;

Discussion et adoption le 30 juin 1979.

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en troisième lecture, n° 474 (1978-1979)

Rapport de M. Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois (n° 475) ;

Discussion et adoption le 30 juin 1979.



الملحق رقم 07

مرسوم رقم 131-88

الصادر بتاريخ 04-06-1988

ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن



الباب الثالث

احكام عامة وختامية

المادة السابعة

يقوم مجلس التعاون باجراء اية تعديلات لقواعد المنشأ قد تبدو ضرورية إثر انضمام مملكة اسبانيا والجمهورية البرتغالية الى المجموعات الأوروبية،

المادة الثامنة

يشكل هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الاتفاق.

المادة التاسعة

يوافق الطرفان المتعاقدان على هذا البروتوكول طبقا للاجراءات الخاصة بكل منهما. ويدخل حيز التنفيذ في اليوم الأول من الشهر الثاني الموالي للشهر الذي يبلغ فيه اشعار اكتمال الاجراءات من قبل الطرفين المتعاقدين.

لدى دخول هذا البروتوكول حيز التنفيذ، تطبق فوراً تخفيضات الرسوم الجمركية وكافة الاجراءات الاخرى المنصوص عليها في هذا البروتوكول خلال العام الذي يتم فيه التنفيذ. غير انه ليس لهذا البروتوكول اى مفعول رجعي بخصوص الفترات السابقة لتاريخ دخوله حيز التنفيذ.

المادة العاشرة

حدر هذا البروتوكول من نسختين باللغات العربية والالمانية والانجليزية والدانماركية والاسبانية والفرنسية الهولندية والاطالية والهولندية والبرتغالية، وتتساوى كل من هذه النسخة في القوة القانونية.

حدر في بروكسل، في الخامس والعشرين من جوان عام الف وتسعمائة وسبعة وثمانين.

4) تطبق معدلات الرسوم الجمركية المحسوبة وفقا للفقرات السابقة بتقريب الرقم العشرى الاول وإسقاط الرقم شرى الثانى.

المادة الخامسة

تلغى تدريجيا الرسوم التالية التى تفرضها الجمهورية البرتغالية على مبادلاتها مع الجمهورية الجزائرية وفقا جدول الزمنى التالى :

1) الرسم القيمي البالغ 0,4% المفروض على البضائع المستوردة مؤقتا والبضائع التى يعاد استيرادها (باستثناء الحاويات) والبضائع المستوردة بموجب نظام التحسين لعال الذى يتسم بحسم الرسوم والمعمول به عند استيراد البضائع المستعملة بعد تصدير المنتجات المستحصلة "بمستلأسن" يخفض الى نسبة 0,2% من اول جانفى سنة 1987 ويلغى بتاريخ اول جانفى سنة 1988.

ب) الرسم القيمي البالغ 0,9% المفروض على البضائع المستوردة للاستهلاك يخفض الى نسبة 0,6% بتاريخ اول انفى سنة 1989 والى نسبة 0,3% بتاريخ اول جانفى سنة 1990 ويلغى بتاريخ اول جانفى سنة 1991.

المادة السادسة

اذا علفت مملكة اسبانيا او الجمهورية البرتغالية كليا جزئيا تحصيل الرسوم الجمركية او الرسوم المشار اليها في المادتين 3 و 4 المفروضة على الواردات من المنتجات المستوردة من الجمهورية الجزائرية في تاريخ 1985 سيمبر سنة 1985، توجب عليهما ان تعلما او يشهدا بذلك بنفس النسبة الرسوم او الضرائب المفروضة على المنتجات تى منشؤها الجمهورية الجزائرية.

مراسيم تنظيمية

- ويمقتضى الامر رقم 66 - 156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل، والمتمم،

- ويمقتضى الامر رقم 67 - 24 المؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق 18 يناير سنة 1967 والمتضمن القانون البلدى، المعدل، والمتمم،

رسوم رقم 88 - 131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المواد 111 - 10 و 114

152 منه،

ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة.

المادة 7 : يجب على الإدارة أن تعارض رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم. ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا.

القسم الاول

اعلام المواطن

المادة 8 : يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها. وينبغي، في هذا الاطار، أن تستعمل وتتطور أي سند مناسب للنشر والاعلام.

المادة 9 : يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين الا اذا وردت احكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

واذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فانه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لاحكام التنظيم الجاري به العمل.

المادة 10 : يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الادارية، مع مراعاة احكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني.

ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/او تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط الا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة او يضر بالحفاظة عليها.

ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الاسباب.

وبالاضافة إلى ذلك فان إيداع الوثائق الادارية التي يمكن الجمهور أن يطلع عليها في دائرة المحفوظات لا يمنع إيداعها حقه في الاطلاع عليها.

المادة 11 : لايجوز للإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلّم أية وثيقة أو أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتسللان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية، بصرف النظر عن احكام المادة 10 السالفة الذكر، مالم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني.

- وبمقتضى الامر رقم 69 - 38 المؤرخ في 7 ربيع الاول عام 1395 الموافق 23 مايو سنة 1969 والمتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الامر رقم 75 - 58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 78 - 12 المؤرخ في اول رمضان عام 1398 الموافق 5 غشت 1978 والمتضمن القانون الاساسي العام للعامل ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه،

- وبمقتضى المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في اول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985 والمتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية،

يرسم ما يلي :

المادة الاولى : ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الادارة والمواطنين.

الفصل الاول

احكام عامة

المادة 2 : يقع على المؤسسات والادارات والهيئات العمومية واعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقونه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به.

المادة 3 : يجب على الادارة ان تحترم الانسان وتحفظ كرامته ويجب ان تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الاحوال باللطف والكياسة.

المادة 4 : يجب ان يندرج عمل السلطة الادارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها. وبهذه الصفة، يجب ان تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها.

المادة 5 : يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعريض ولما للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف.

الفصل الثاني

التزامات الادارة

المادة 6 : تسهر الادارة دوما على تكييف مهامها وميكلها مع احتياجات المواطنين.

ويجب ان يكفل الاستدعاء زيادة على ذلك، حق اختيار المواطن أيام حضوره وساعاته الى المصلحة أو الهيئة المستدعية الا اذا كان هناك تحديد لامناس منه يعود الى طبيعة القضية المعنية.

المادة 18 : لايجوز ان يستدعى احد خارج أيام العمل ولا ان يستدعى للحضور ليلا.

المادة 19 : اذا تعذر الحضور على الشخص المستدعى، فانه يمكنه ان ينيب عنه زوجه أو احد اصوله أو فروعه.

ويمكن في هذا الاطار، ان يلزم الشخص البديل، حسب طبيعة المسألة، باثبات صلة قرابته بالمعني أو تقديم وكالة عنه، أو اسباب غياب موكله ان اقتضى الامر.

المادة 20 : اذا كانت الوثيقة تتضمن استدعاء قاصر، وكان حضور وليه معه مطلوباً فانه يجب ان تنص على ذلك نصاً صريحاً.

والقاصر مصحوب بوليّه في جميع الحالات كلما كان مستدعى للاستماع اليه.

القسم الرابع

التخصيص الدائم لنوعية الخدمة

المادة 21 : يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدمتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية ان تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك.

وعاينها ان تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها، وتقرأ بسهولة.

ويجب عليها، زيادة على ذلك ان تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

المادة 22 : يجب على الإدارة ان تحرص لتكون الاوراق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد تقتصر على الوثائق اللازمة لدراسة الملف، دون ان تطلب على أية حال وثائق لايلبها صراحة التنظيم الجارى به العمل.

كما يجب عليها، ان تقوم مقام المواطن كلما كان ذلك ممكناً، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عاينها.

القسم الثاني

استقبال المواطن

المادة 12 : ترتب الإدارة أموراً لكي توجه المواطنين لي مساعيهم، وترشدهم إلى الاجراءات المطلوب اتباعها.

ويجب عليها ان تستقبلهم احسن استقبال. وفي هذا الاطار يجب ان تعمم إقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم.

المادة 13 : يجب ان تنظم هياكل الاستقبال من حيث تجهيزها وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية، حتى يمكنها التكفل بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية لي احسن الظروف الممكنة.

وبهذه الصفة يجب عليها ان تضمن للمواطن توجيهها وإعلاماً صحيحين، وتساعد كل شخص معوق في إنجاز الاجراءات الادارية.

المادة 14 : يختار المأمورون الذين يكلفون بالاستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية، ومعرفتهم القطاع وخصالهم الانسانية.

القسم الثالث

استدعاء المواطن

المادة 15 : يكون اللجوء الى استدعاء المواطن إجراء استثنائياً.

ولا يتم إلا إذا نص عليه التنظيم المعمول به نصاً صريحاً.

ولا يستعمل إجراء الاستدعاء إلا إذا حتمته ضرورات مصلحة، وتعذر اللجوء الى وسيلة أخرى غيره.

المادة 16 : يجب ان يذكر في الوثيقة التي تتضمن الاستدعاء والتي يوقعها الشخص المخول قانوناً بما يأتي :

- اسم المصلحة المعنية،

- اسم الموقع ولقبه ووظيفته،

- دواعي الاستدعاء والهدف منه بوضوح،

- عنوان المصلحة المعنية ورقمها الهاتفي،

- أيام الاستقبال وساعاته.

المادة 17 : يستدعى الشخص المعني قبل ثمانين وأربعين ساعة (48) على الاقل من تاريخ تسليم الوثيقة المتضمنة الاستدعاء أو استلامها.

المادة 29 : يجب ان يكون الموظفون لاسيما المكلفون منهم بالشبابيك واستقبال المواطنين معروفين ومعرفي الهوية بارتداء بذلة موحدة الزي او يحمل شارة او اية وسيلة اخرى مناسبة.

المادة 30 : يجب على الموظفين ان يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولايقبل منهم أي تدرع خصوصا فيما يأتي :

- رفض خدمة، او تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليهما قانونا،

- اعتراض سبيل الوصول الى وثائق إدارية مسموح بالاطلاع عليها،

- رفض إعطاء معلومات،

التسبب في تأخير تسليم العقود والاوراق الادارية او الماطلة في ذلك دون مبرر،

المماطلة باوراق او وثائق لاينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل،

- فعل مايمس احترام المواطن وكرامته، وسمعة الادارة.

✗ وكل إخلال باحد الواجبات المنصوص عليها اعلاه عمدا يمكن ان ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه.

وفي حالة العود يمكن، تطبيق إحدى عقوبات من الدرجة الثالثة.

الفصل الثالث

واجبات المواطن ووسائل الطعن

القسم الاول

واجبات المواطن

المادة 31 : يجب على المواطن ان يسهم في ترسيخ سلطة الدولة بين خلال احترام الموظف الذي يمثل الادار ويجسمها.

كما يجب على المواطن والموظف كليهما ان يحترما سلطة الدولة ويفرضا احترامها.

وهما ملزمان بمرعاة القوانين والتنظيمات المعمول به

المادة 32 : يجب على المواطن ان يتحلل بالانضباط

المادة 23 : إذا تطلبت دراسة ملف و / او تسليم وثيقة تدخل عدة مصالح او هيئات يجب ان تتخذ تدابير لتنسيق الاجراءات ضمن الاحترام الدقيق للأجال المحددة وبدون ان يسلب على الطالب اي إكراه كيفما كان نوعه.

وإذا قدم لمصلحة او هيئة طلب لايدخل في اختصاصها، أمكنها قدر المستطاع ان تحول الطلب المذكور الى المصلحة او الهيئة المعنية مع إشعار الطالب بذلك في الوقت ذاته.

وفي جميع الحالات ينبغي ان تتخذ تدابير تعجل في كل مرة اي ملف او طلب في اقرب الآجال الممكنة وفي احسن مدة تحافظ على صلاحية الوثائق التي يقدمها الطالب.

المادة 24 : يجب على كل مصلحة او هيئة ان تحدد بوضوح الوثائق التي تتكون منها ملفات الخدمات التي تدخل في مجال اختصاصاتها، وتعلنها بأية وسيلة ملائمة.

وهذه الوثائق، التي يعلم بها المواطن نازم الوتائف المكلف بالخدمة في الحدود الزمانية نفسها الخاصة بنشرها.

المادة 25 : يجب ان تسلم فورا جميع الاوراق والوثائق والعقود التي لايتطلب تسليمها اجلا قانونيا معيناً.

وإذا قرر التنظيم الجاري بها العمل اجلا لتسليم وثيقة ما فيجب ان تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الاجل المقرر على الاكثر.

✗ أما إذا رفض تسليم الوثيقة فيجب ان يبلغ الرد المدلل لطالباها خلال المهلة نفسها المنصوص عليها اعلاه.

المادة 26 : تتخذ الادارة اي إجراء من شأنه ان يساعد قدر الامكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها بالمواطنين.

المادة 27 : يجب البحث عن انجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات واكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والاوراق الادارية.

كما يجب ان تفوض الى اكبر عدد من الموظفين المعينين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لاصولها وعلى صحة توقيع الموقعين.

المادة 28 : يجب على كل مصلحة او هيئة ان تراعي خاصيات مهامها فتحدد مواقيت انسب لفتح ابوابها واستقبال المواطنين، مع الحرص على مزيد من تيسير وصول المواطن إليها عن طريق تجنبه القيام بتنقلات غير مجدية وقبوع غير مفيدة.

والخس المدني ويمتنع عن تعكير حسن سير المصلحة، ويسهر على رعاية الأماكن والأماكن العمومية.

المادة 33 : يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه.

القسم الثاني

وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن

المادة 34 : يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات والرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها.

ولهذا الغرض، تحدث هيكل في المستويين الوطني المحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين.

المادة 35 : لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على مواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف.

المادة 36 : يجب أن يبين كل قرار يدين المواطن، الأجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها من مجاني.

كما يجب أن يبين، زيادة على ذلك، إن اقتضى الأمر، سلطة أخرى أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن.

المادة 37 : يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، والمنشورات والمذكرات والاعلانات التي أدرتها. وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده.

المادة 38 : يمكن المواطنين أن يتكثروا في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة.

المادة 39 : يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر.

المادة 40 : يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب اخلانهم الشخصية.

الفصل الرابع

احكام ختامية

المادة 41 : يبين كل وزير بدقة، في إطار التنظيم المعمول به، بالاشتراك مع الوزير المعني أو الوزراء المعنيين عند الحاجة، الكيفيات الخاصة بتنفيذ التدابير الواردة في هذا المرسوم.

المادة 42 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988.

الشاذلي بن جديد

قرارات، مقررات، منشورات

وزارة البريد والمواصلات

- بناء على قانون البريد والمواصلات لاسيما المواد 351 و 352 و 355 منه،

- وبمقتضى المرسوم رقم 83 - 62 المؤرخ في 16 ربيع الاول عام 1403 الموافق اول يناير سنة 1983 والمتضمن تغيير مبلغ الرسوم الاساسية قصد تحديد تعريفات خدمة المواصلات الخاصة بالنظام الداخلي،

زار مؤرخ في اول ذي القعدة عام 1408 الموافق 15 يونيو سنة 1988 يحدد كيفية تسعير الاستغلال لالي في الاتصالات الهاتفية بين الجزائر ومالي.

إن وزير البريد والمواصلات،



قائمة المراجع

قائمة المراجع

- القرآن الكريم.

أولاً : المراجع باللغة العربية.

1- المراجع العامة :

- 1- محمد أنور حمادة ، القرارات الإدارية ورقابة القضاء ، د.ط ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، 2004.
- 2- محمد باهي أبو يونس ، أحكام القانون الإداري ، د.ط ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 1996.
- 3- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، د.ط، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1990.
- 4- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 1997.
- 5- العربي بلحاج ، النظرية العامة للالتزام - القانون المدني الجزائري ، الجزء الأول - التصرف القانوني (العقد والإرادة المنفردة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، دون سنة.
- 6- حسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة، الجزائر ، 2003.
- 7- عمار بوضياف ، مبادئ القانون الإداري ، د.ط ، دار الريحانة ، الجزائر ، دون سنة.
- 8- ليلي تكلا عبد الكريم ، أصول الإدارة العامة ، د.ط ، دار الطبع والنشر ، القاهرة ، سنة 1968.
- 9- طعيمة الجرف ، القانون الإداري (المبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية) دراسة مقارنة ، د.ط ، دار النهضة العربية ، 1978.

- 10- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، جزء 2 ، د.ط ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1996.
- 11- شفيق حاتم ، القانون الإداري ، د.ط ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1979.
- 12- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية وشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
- 13- خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) الكتاب الثاني ، ط 1 ، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع ، عمان ، 1997.
- 14- ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، د.ط ، دار المطبوعات الجامعية ، 1996.
- 15- عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون الإداري والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة) ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995.
- 16- خالد سمارة الزغبي ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، ط 2 ، عمان ، الأردن ، 2002.
- 17- نعوم سيوفي ، الحقوق الإدارية ، السنة الثانية ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، 1965.
- 18- عبد الحميد الشواربي ، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع ، الطبعة لم تذكر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2003.
- 19- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط 6 ، جامعة عين شمس ، 1991.
- 20- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، د.ط ، جامعة عين شمس ، 1996.
- 21- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة) ، د.ط ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996.
- 22- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، ط 4 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995.

- 23- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، د.ط ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2001.
- 24- بدرخان عبد الحكيم إبراهيم ، معايير تعريف العمل القضائي من وجهة نظر القانون العام ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1992.
- 25- حسين عثمان ، القرار الإداري (أعمال الإدارة العامة) ، د.ط، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية ، 1990.
- 26- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري - نشاط الإدارة ووسائلها، د.ط ، كلية الحقوق، عين شمس ، القاهرة، 2004.
- 27- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984.
- 28- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984.
- 29- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990.
- 30- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة) ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
- 31- محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، القرار الإداري والعقد الإداري ، د.ط ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1989.
- 32- جورج قيدال ، بيار دفولق ، القرار الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي، د.ط.
- 33- محي الدين قيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، د.ط ، بيروت ، لبنان ، السنة 1999.
- 34- لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.

- 35- نجيب محمد بكير ، القانون الإداري (دراسة خاصة) ، د.ط ، مكتبة عين شمس .
- 36- حسين محمد عوضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري (دراسة مقارنة) ط1 ، 1997 .
- 37- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة : فائق أنحق وبيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992 .
- 38- موريس نخلة ، مسؤولية السلطة العامة ، ط1 ، دار المنشورات الحقوقية ، 1983 .
- 39- حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، د.ط ، دار أبو المجد للطباعة ، 2001 .
- 40- حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني، د.ط ، دار أبو المجد للطباعة ، 2001 .

II- المراجع الخاصة :

- حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، د.ط ، دار الفكر العربي ، 1981 .

III- المقالات :

- 1- فريدة أبركان ، مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992 .
- 2- عزيزة بغداددي ، مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية من طرف القضاء الإداري ، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992 .
- 3- مسعود شيهوب ، امتيازات الإدارة أمام القضاء ، دورية الفكر القانوني ، العدد الرابع، 1987 .

IV- النصوص القانونية :

أ) الأوامر :

- أمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

- أمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- أمر رقم 75-58 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 يتضمن القانون المدني.

(ب) المراسيم :

- مرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 يحدّد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفية ذلك.

V- المجلات القضائية :

- مجلة مجلس الدولة ، العدد 5 ، سنة 2004.
- مجلة مجلس الدولة ، العدد 1 ، سنة 2002.
- مجلة مجلس الدولة ، العدد 2 ، سنة 2002.
- مجلة قضائية ، العدد 3 ، سنة 1994.
- مجلة قضائية ، العدد 4 ، سنة 1991.
- مجلة قضائية ، العدد 1 ، سنة 1990.

IV- الدوريات والملتقيات :

- دورية الفكر القانوني ، العدد 4 ، سنة 1987.
- ملتقى قضاة الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992.

IIIV- القواميس :

- القاموس القانوني ، عربي - عربي.

ثانيا : قائمة المراجع باللغة الفرنسية.

A) Les ouvrages :

- 1- René Chapus, Droit administratif général, T1, Montchrestien, 1995.
- 2- Charles Debbash, Droit administratif général, T1, 6^{ème} éd, Economica, Paris, 2002.
- 3- Jean-Michel Deforges, Droit administratif, 6^{ème} éd, P.U.F, 2002.

- 4- André De Laubadère + Jean Claude Venezia Yves Gaudemet, T1, Droit administratif, 15^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 1999.
- 5- Marc Jermanangue et Yves Mambres, Droit administratif, Hachettes livre, Paris, 2000.
- 6- André Maurin, droit administratif, 3^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2001.
- 7- Jacques Moreau, Droit administratif, 1^{ère} éd, PUF 1989.
- 8- Daniel Pivot, Encyclopédie Dalloz, contentieux administratifs, édition Dalloz, Paris, 2000.
- 9- Nadine Poulet, Gibert Leclerc, Droit administratif, (sources, moyens, contrôles), 2^{ème} éd, Bréal édition, 2001.
- 10- Jean Claude Ricci, Droit administratif, 3^{ème} éd, Hachettes livre, Paris, 1996.
- 11- Laurent Richer, droit des contrats administratifs, 2^{ème} éd, L.G.D.J, 1999.
- 12- Georges Vlachos, Principes généraux du droit administratif, Ellipes, 1993.

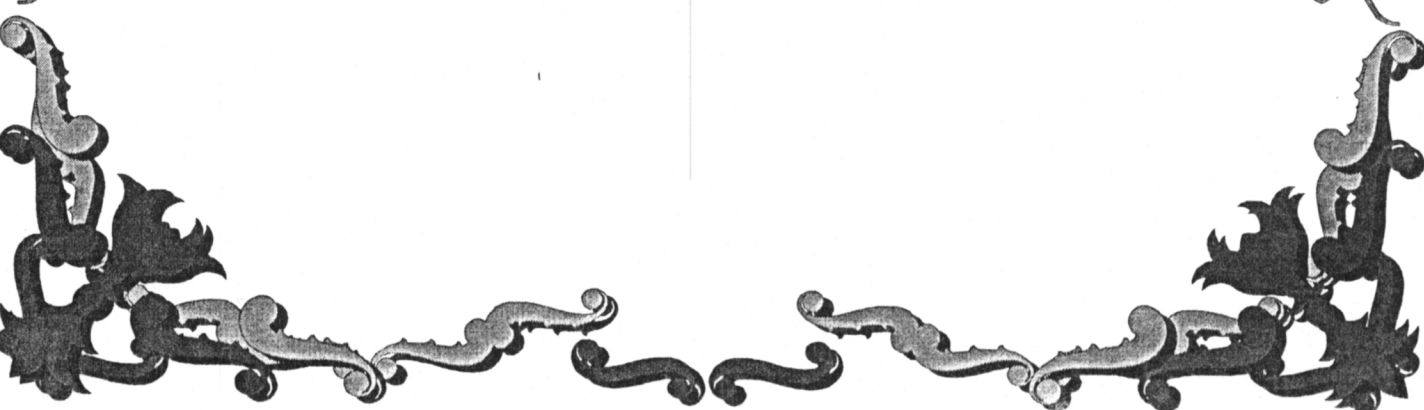
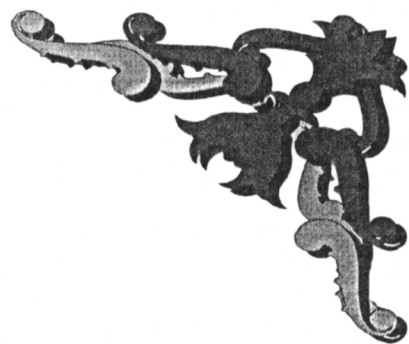
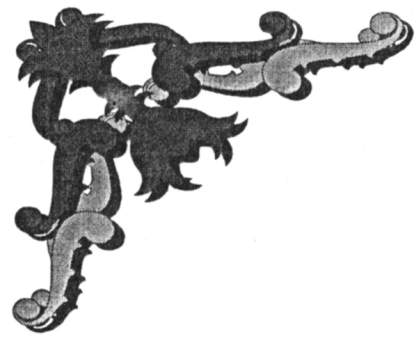
B) Lois :

- Loi n° 79-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

C) Dictionnaire :

- Agathe Vanlang/Genevieve Gondouin, Véronique, Insergnat- Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 3^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2002.

الفهرس



- 19 الفرع الأول : مفهوم الإلغاء الإداري
- 19 أولاً : تعريف الإلغاء الإداري
- 19 ثانيا : تمييز الإلغاء الإداري عما يشبهه من مفاهيم
- 20 أ) تمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي
- 21 ب) تمييز الإلغاء الإداري عن السحب الإداري
- 22 الفرع الثاني : مفهوم فكرة القرار المضاد
- 22 أولاً : تعريف القرار المضاد
- 23 ثانيا : تمييز القرار المضاد عن الوسائل المشابهة له
- 25 المبحث الثاني : أسباب الإنهاء الإداري للقرار الإداري
- 25 المطلب الأول : عدم مشروعية القرار الإداري
- 26 الفرع الأول : صور عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري
- 26 أولاً : عيب عدم الاختصاص
- 26 أ) عيب عدم الاختصاص الإيجابي وعدم الاختصاص السلبي
- 27 ب) عيب عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسمي
- 27 ثانيا : عيب الشكل
- 28 أ) الأشكال الجوهرية للقرار الإداري
- 28 ب) الأشكال غير الجوهرية للقرار الإداري
- 29 الفرع الثاني : صور عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري
- 29 أولاً : عيب مخالفة القانون
- 30 أ) المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية
- 30 ب) الخطأ في تفسير القانون
- 30 ج) الخطأ في تطبيق القانون
- 31 ثانيا : عيب السبب في القرار الإداري
- 32 ثالثا : عيب الانحراف بالسلطة

- 33 (أ) الانحراف عن المصلحة العامة
- 33 (ب) الانحراف عن المصلحة المحددة قانونا
- 34 المطلب الثاني : عدم ملاءمة القرار الإداري للظروف الواقعية
- الفرع الأول : إلغاء القرار الإداري الصحيح وعلاقته بمبدأ ضرورة ملاءمة العمل
الإداري..... 35
- 36 الفرع الثاني: هل يجوز سحب القرار الإداري المشروع بسبب عدم الملاءمة؟
- 40 الفصل الأول : حدود سلطة السحب الإداري
- 41 المبحث الأول : القرارات الجائز سحبها وميعاد سحبها
- 41 المطلب الأول : تحديد القرارات الجائز سحبها
- الفرع الأول : القرارات السليمة المتعلقة بفصل الموظفين والقرارات التي لم تولد
حقوقا..... 41
- 42 أولاً : القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين
- 44 ثانيا : القرارات الإدارية التي لم تولد حقوقا
- الفرع الثاني : القرارات المعيبة الخاضعة لميعاد السحب والقرارات غير الخاضعة
له 45
- 45 أولاً : القرارات المعيبة الخاضعة لميعاد السحب الإداري
- 46 ثانيا : تحديد القرارات المعيبة غير الخاضعة لميعاد السحب الإداري
- 46 (أ) القرارات الإدارية المنعومة
- (ب) القرارات الإدارية الصادرة بناء على غش أو خداع من الذين صدر
لمصلحتهم..... 48
- 51 (ج) القرارات ذات الطابع المالي
- 51 (د) القرارات المعيبة المبنية على سلطة تقديرية، والمبنية على سلطة مقيدة
- 53 (هـ) القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للقانون
- (و) القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به 54

- 55المطلب الثاني : شرط الميعاد في السحب الإداري
- 56 الفرع الأوّل: موقف القضاء والفقهاء المقارن من مسألة تحديد ميعاد السحب
- 58الفرع الثاني : كيفية تحديد ميعاد السحب الإداري
- 59الفرع الثالث : الحكمة من اشتراط ميعاد السحب
- 61 المبحث الثاني: القيود الواردة على سلطة السحب من حيث الاختصاص والشكل
- 61المطلب الأوّل : الجهة المختصة بسحب القرارات الإدارية
- الفرع الأوّل : السلطات الإدارية الولائية صاحبة الاختصاص الأصيل في
- 62السحب
- 63الفرع الثاني : سلطات الرئيس الإداري في سحب القرار الإداري
- 64الفرع الثالث : السلطة المختصة بسحب القرار المنعدم
- 66المطلب الثاني : كيفية السحب وشكلياته
- 66الفرع الأوّل : كيفية السحب
- 67الفرع الثاني : الشكليات في قرارات السحب
- 67أوّلا : قاعدة توازي الأشكال وقرارات السحب
- 68ثانيا : شكل التعبير عن الإرادة في قرارات السحب
- 69ثالثا : شكلية التسبب في قرارات السحب
- 72المبحث الثالث : الآثار الناجمة عن السحب الإداري
- 72المطلب الأوّل : الضمانات المتعلقة بإرساء مبدأ المشروعية
- 72الفرع الأوّل : زوال القرار المسحوب بأثر رجعي
- 73أوّلا : الآثار الهادمة للقرار الساحب
- 74ثانيا : الآثار البناءة للقرار الساحب
- الفرع الثاني : تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمال السحب المشروعة وغير
- 75المشروعة
- 76أوّلا : جواز التعويض عن قرارات السحب السليمة

- 77 ثانيا : وجوب التعويض عن قرارات السحب المعيبة.....
- 77 أ) عيب السبب في قرار السحب.....
- 78 ب) عيب الشكل في قرار السحب.....
- 78 ج) عيب مخالفة القانون أو عيب المحل في قرار السحب.....
- 78 د) عيب عدم الاختصاص في قرار السحب.....
- 78 هـ) عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة في قرار السحب.....
- 79 المطلب الثاني : الإشكالات التي تثيرها آثار السحب الإداري.....
- 80 الفرع الأول : مسألة سحب القرارات الساحبة.....
- 81 الفرع الثاني : أثر سحب القرارات المعيبة على دعوى إلغائها.....
- الفرع الثالث : مدى شرعية القرارات المبنية على قرارات معيبة تحضت بمروور
- 82 الوقت.....
- أولا : الموقف المؤيد لفكرة وجود قرارات جديدة مبنية على قرارات معيبة
- 82 ومحضنة.....
- ثانيا : الموقف المعارض لفكرة وجود قرارات جديدة مبنية على قرارات
- معيبة ومحضنة.....
- 83
- 85 الفصل الثاني : أحكام سلطة الإلغاء الإداري والقرار المضاد.....
- 86 المبحث الأول : طبيعة سلطة الإلغاء الإداري.....
- 86 المطلب الأول : إطلاق سلطة الإدارة في إلغاء اللوائح.....
- 87 الفرع الأول : حرية إلغاء القرارات التنظيمية السليمة.....
- 88 الفرع الثاني : إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة.....
- 89 أولا : حدود سلطة الإلغاء بالنسبة للوائح المعيبة.....
- 89 أ) ميعاد إلغاء اللوائح المعيبة.....
- 91 ب) تحديد الجهة الإدارية المختصة بإلغاء اللائحة.....
- 91 ج) الشكلية في إلغاء اللوائح.....

117 الخاتمة
120 الملاحق
151 قائمة المراجع
157 الفهرس

