

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف:

قليل علاء الدين

من تقديم الطالب (ة):

بلونيس محمد رضا

رمضان زياد

زيتوني سمير

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
صخري طه	أستاذ مساعد	رئيسا
قليل علاء الدين	أستاذ محاضر	مشرفا ومقررا
صافي عبد الله	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جوان 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرّفان

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة، نعود إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين في ذلك جهود كبيرة في بناء جيل الغد... لتبعث الأمة من جديد.

وقبل أن نمضي نقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة، إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة.

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة وإلى جميع أساتذة كلية الحقوق لجامعة سكيكدة.

وأخص بالتقدير الأستاذ قليل علاء الدين الذي كان لنا عوناً لنا في بحثنا هذا والذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه.

إلى جميع زملائنا وزميلاتنا الذين لم يبخلوا علينا بنصحهم.

فنرجو من الله التوفيق لنا جميعاً إنه ولي ذلك والقادر عليه.

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

أهدي هذا العمل

إلى من ربّنتي وأنارت دربي وأعانتني بالصلوات والدعوات، إلى أغلى إنسان في هذا الوجود

أمي الحبيبة

وإلى من كان لي سندا في الحياة أبي حفظه الله

وإلى إخوتي وأسرّتي جميعا وإلى جميع أصدقائي وزملاء الدراسة بجامعة 20 أوت سكيكدة

الطالب: بلونيس محمد رضا

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

قال الله تعالى: "وقضى ربك ألا تعبد إلا إياه وبالوالدين إحسانا"

أهدي هذا العمل إلى أمي رحمة الله عليها وإلى أبي حفظه الله ورعاه

إلى إخوتي وأخواتي وأسرتي جميعا

إلى كل الأصدقاء والنفوس الطيبة

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة مجهودي المتواضع رمزا وعرفانا

الطالب: رمضان زياد

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

أهدي عملي هذا

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى زوجتي رفيقة دربي وسندي في الحياة حفظها الله

إلى بناتي جوهرة حياتي وسر سعادتي في الحياة

إلى كل الأصدقاء والزملاء وجميع الأسرة الرياضية الذين كانوا عوناً لي طيلة مشواري
الدراسي.

الطالب: زيتوني سمير

مقدمة

مقدمة

يعد القرار الإداري عمل قانوني إنفرادي صادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة، حيث يقتضي مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد أن تضمن الإدارة صيرورة نشاطها بطريقة مستمرة، وبذلك تصدر قرارات إدارية للقيام بأعبائها ووظائفها تحقيقاً للمصلحة العامة وخدمة لمرتفقيها. وهو ما يترتب آثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، تنتهي هذه الآثار بنهاية القرار الإداري تبعا للصور المقررة، وهو ما يعرف بنهاية القرار الإداري.

فالقاعدة العامة أن ينتهي القرار الإداري بنهاية طبيعية وذلك بتنفيذ القرار الإداري فهو إحدى النهايات الطبيعية للقرار الإداري، فبمجرد تنفيذه مضمونه يستنفذ القرار فحواه، وكذلك قد ينتهي القرار الإداري بإنهاء الأجل المحدد لسريانه - الرخص الإدارية- كرخصة البناء مثلا التي ينتهي مضمونها بانتهاء الأجل المقرر لها، وقد ينتهي القرار الإداري بصورة طبيعية جراء إنعدام محله كحالة وفاة الموظف المعني بقرار الترقية، وقد ينتهي القرار الإداري لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة، كتغيير الظروف القانونية أو الواقعية التي أدت إلى صدوره، كما ينتهي كذلك بعدم تطبيق الإدارة لقراراتها بالترك أو الإهمال.

وقد تظهر الإدارة في مظهر السلطة العامة، مفصحة عن إرادتها الملزمة في إنهاء وزوال آثار القرار الإداري من وقت صدوره وهو ما يعرف بالإنهاء الإداري، معتمدة على وسيلتين قانونيتين لإنهاء القرار الإداري ألا وهما السحب والإلغاء الإداريين.

1- أهمية الدراسة:

إن نهاية القرار الإداري بغير طرق القضاء والآثار التي تترتب عن هذا الإنهاء على المراكز القانونية للأفراد بصفة عامة هو ما سيكون محور هذه الدراسة، إذ تقتصر على طرق إنهاء القرار باليستي السحب والإلغاء الإداريين نظرا لارتباطها بصورة كبيرة بنشاط الإدارة اليومي بما يتماشى ومقتضيات تحقيق مبدأ المشروعية، إن هذه الدراسة تهدف إلى معرفة وتبسيط الوسائل القانونية التي تعتمد عليها الإدارة من أجل إنهاء تصرفاتها، وكذا الوصول إلى معرفة الضوابط التي تكبح الإدارة في تعسفها في استعمال السلطة العامة واتجاه الأفراد وخروجها عن

جادة الصواب الأمر الذي يحمي المراكز القانونية للأفراد وكذا صيانة حقوقهم لإيجاد ضمانات قانونية تكفل حماية الأفراد اتجاه تسلط الإدارة، وهذا بإتباع طريق الطعن القضائي.

2- دوافع اختيار الموضوع:

إن اختيار هذا الموضوع يرجع لدوافع ذاتية وأخرى موضوعية:

ترجع الأسباب الذاتية منها إلى الرغبة والميل الشخصي للإطلاع أكثر على الطرق التي تعتمدها الإدارة في إنهاء قراراتها الإدارية بعيدا عن القضاء.

أما الدوافع الموضوعية تكمن في التعرف أكثر عن الآليتين الممنوحة من طرف المشرع للإدارة تحقيقا للمصلحة العامة وكذا محاولين معرفة ما يدفع الإدارة إلى إنهاء قراراتها رغم صدورها بإرادتها المنفردة والملزمة.

3- أهداف الدراسة:

في هذا البحث تم التطرق إلى محاولة معرفة الضوابط والقيود التي تحول دون تعسف الإدارة كون أن قراراتها تصدر بإرادة منفردة وملزمة مبرزين الضمانات القانونية التي من شأنها حماية حقوق الأفراد، كما أن الهدف من خلال هذا البحث هو الوصول للآثار المترتبة لكل من النظام القانوني الخاص بالسحب الإداري من جهة والخاص بالإلغاء الإداري من جهة أخرى

4- الصعوبات:

بصدد إعداد هذه الدراسة صادفتنا بعض الصعوبات، كان أبرزها:

- ضيق الوقت.
- صعوبة الحصول على تطبيقات حديثة للقضاء الإداري الجزائري والمتعلقة بالسحب والإلغاء الإداريين.

5- المنهج المتبع:

ومن أجل الوصول إلى إجابات عن هذه التساؤلات، تم إتباع المنهج الوصفي الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ذات صلة بموضوع البحث، كما تم استخدام المنهج التحليلي الذي يركز على طرح المشكلة وإبراز موقف الفقهاء وما هي الحلول القضائية، كما تم أيضا إتباع المنهج المقارن من أجل الوصول إلى الحقيقة العلمية المتعلقة بالظاهرة المدروسة.

6- الإشكالية:

إن القرار الإداري بدءا من تاريخ نشأته ثم استمراره فهو أيل للزوال، ونشاط الإدارة في حركة مستمرة لذا وجب أن يكون القرار الإداري يوافق هذا التطور كونه مرتبط بالمرافق العامة التي تتأثر بالظروف المستجدة ما يضي عنه صفة النسبية وعدم الاستقرار، وعليه فإن إشكالية الدراسة جاءت على النحو الآتي:

- إلى أي مدى يمكن أن تتدخل الإدارة في إنهاء قراراتها الإدارية؟

7- خطة البحث:

للإجابة عن هذا التساؤل المطروح في صلب الموضوع تم دراسته وفق خطة ثنائية مقسمة إلى فصلين:

الفصل الأول بعنوان السحب الإداري للقرار الإداري وهو بدوره مقسم إلى مبحثين الأول بعنوان الإطار المفاهيمي للسحب الإداري بينما الثاني بعنوان النظام القانوني للسحب الإداري.

أما الفصل الثاني بعنوان الإلغاء الإداري للقرار الإداري مقسم بدوره إلى مبحثين الأول بعنوان الإطار المفاهيمي للإلغاء الإداري أما الثاني بعنوان النظام القانوني للإلغاء الإداري.

وفي الأخير تم إنهاء هذا العمل بخاتمة عرض فيها أهم النتائج التي تم التوصل إليها مع اقتراح بعض التوصيات.

الفصل الأول:

السحب الإداري

للقرار الإداري

الفصل الأول: السحب الإداري للقرار الإداري.

الثابت فقها وقضاء أن للجهة الإدارية مصدره القرار الحق في سحب قراراتها الإدارية طبقاً للإجراءات والقواعد التي يحددها القانون في هذا الشأن، إذا رأت أن هذا القرار مخالف للقانون أو أنه غير ملائم للظروف التي صدر في ظلها، وذلك يعتبر تطبيقاً لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية، على إعتبار أن سحب الإدارة لقراراتها يدخل في إطار ما تبذله من رقابة ذاتية على مشروعية وملائمة تلك القرارات، وسوف يتم تناوله كوسيلة إدارية لانقضاء القرار الإداري¹. وذلك من خلال التطرق بدءاً من الإطار المفاهيمي للسحب الإداري (المبحث الأول) ثم التطرق بعد ذلك إلى دراسة النظام القانوني للسحب الإداري (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسحب الإداري.

يعتبر السحب الإداري وسيلة في يد الإدارة لإنهاء القرار الإداري وإزالة ما ينتج عنه من آثار منذ صدوره أي انعدام القرار بأثر رجعي، وتعد في هذه الحالة كأن لم تكن².

كما يلعب القرار الإداري دوراً هاماً إلى جانب العقد الإداري في تسيير نشاط الإدارة العامة لذلك فإن القانون الإداري يعترف للإدارة العامة بسلطة تقديرية، أو بقدر من حرية التصرف في مباشرة معظم اختصاصاتها ومسئولياتها القانونية بإعتبارها الأمانة على المصلحة العامة، وتطبيقاً من المشرع لهذه السلطة التقديرية التي منحها للإدارة، فقد أعطاهم الحق في سحب بعض ما تصدره من قرارات، في حالة ما إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة قانوناً أو قرارات

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 297.

² - André de loubarder, jean Claude, venizia yues gaudement, traite de droit administratif, tome, Dalloz, paris, 1984,p 236.

غير ملائمة ابتغاء للصالح العام وحسن سير المرافق العامة¹. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق أولاً إلى مفهوم السحب الإداري (المطلب الأول) ثم بعد ذلك إلى ضوابط سحب القرار الإداري (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم السحب الإداري.

السحب الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي وكأنها لم توجد إطلاقاً، أي القضاء على الآثار القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، فعملية سحب القرارات الإدارية هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية والولائية والرئاسية المختصة أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها في مراقبة وملائمة أعمالها وأخلاقها وتعديلها وإلغائها وسحبها بالقدر اللازم والضروري لشرعية وملائمة تكييف القرارات الإدارية وفقاً لمقتضيات أحكام وقواعد مبدأ الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية والإيديولوجية وطبقاً لمستلزمات الفنية والعملية للقرارات الإدارية، فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية ولإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيوب عدم الشرعية عيب انعدام السبب، وعيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة². وسنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف السحب الإداري (فرع أول) ثم بعد ذلك نتطرق إلى الطبقة القانونية والإدارية لقرار السحب (فرع ثاني)

الفرع الأول: تعريف السحب الإداري.

يقصد بسحب القرار الإداري، تجريد القرار من قوته القانونية الإلزامية ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا حيث يصبح القرار كأن لم يكن فقرار السحب يمثل إذن أحد الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

¹ - حسام مرسى، أصول القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص570.

² - عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، 2003، ص170.

وحكم السحب يختلف حسبما كان القرار المراد سحبه سليما أم معيباً¹. ومن خلال ذلك تم التطرق في هذا الفرع إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي للسحب الإداري (أولاً) ثم إلى التعريف الفقهي للسحب الإداري (ثانياً)

أولاً- التعريف اللغوي والاصطلاحي للسحب الإداري.

1-تعريف السحب لغة:

هو سل الشيء وانتزاعه من شيء آخر.

ويقال: سحب، يسحب، اسحب، سحب الشيء وجره على الأرض

ويعني السحب أيضاً استرداد، استرجاع، رجوع عن الأمر².

وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم لقوله تعالى: ((إذا الأغلال في أعناقهم والسلاسل يسحبون))³، ويفيد في هذه الحالة السحب معنى الجر. أما في قوله تعالى: ((ربنا أبصرنا وسمعنا فرجعنا نعمل صالحاً إنا موقنون))⁴، فهنا يفيد الرجوع معنى الأثر الرجعي.

2-تعريف السحب اصطلاحاً:

السحب في القاموس القانوني: " هو عملية إعدام القرار بالنسبة إلى الماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يولد إطلاقاً"⁵.

وهو تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لأثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لأثاره في الماضي والمستقبل معاً.

¹- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 461.

²- سهيل إدريس، القاموس عربي-عربي المنهل، دار الأدب للنشر والتوزيع، طبعة 16، بيروت، 1995، ص 254.

³- الآية 71، سورة غافر، القرآن الكريم.

⁴- الآية 12، سورة السجدة، القرآن الكريم.

⁵- إبراهيم نجار، أحمد زكي بدوي، يوسف شلالا، القاموس القانوني الجديد، مكتبة لبنان، بيروت، 2006، ص 542.

ثانياً- تعريف السحب الإداري فقهاً.

لقد تم التطرق في هذا المقام إلى تعريف السحب في الفقه الفرنسي وتعريف السحب في الفقه العربي.

1-الفقه الفرنسي:

انقسم الفقه الفرنسي إلى جانبين في تعريف السحب الإداري فجانبا من الفقه يقتصر معنى السحب على السلطة التي أصدرت القرار المسحوب، وهذا الجانب كما هو ظاهر يهتم بالسلطة التي أصدرت القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه، فيأخذ هذا الفقه بالمعيار الشكلي في تحديد طبيعة التفرقة القرار، فيعرفه الأستاذ دولوبادير "السحب بأنه محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها"، وهذا التعريف يغفل ما للسلطة الرئاسية من حق سحب القرارات المعيبة التي تصدر من السلطات الدنيا، إذا ما تكشف لها وجه عدم المشروعية في القرار فتبادر إلى سحبه لتتجنب حكم الإلغاء، ويمكن تحليل هذا الموقف بأن الفقهاء يعتبرون السحب من جانب السلطة الرئاسية إبطالا annulation وليس سحبا Retrait¹. ويذهب الفقه الفرنسي المعاصر، إلى تعريف السحب بأنه إعدام القرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية، فيعرفه Muzellek «بأنه إنهاء رجعي للقرار عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية»²، في حين يرى forget "أن السحب طريقة خاصة لإنهاء القرار بأثر رجعي بإرادة مصدر القرار أو سلطة الرئاسية بالشروط التي حددها القانون الإداري"³.

2-الفقه العربي:

يعرف الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط السحب على أنه: "تجريد القرار من قوته القانونية الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية إنما لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث

¹ - حسني درويش عبد الحميد، نهاية الإداري عن غير طريق القضاء، دراسة مقارنة، ط2، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، القاهرة، 2008، ص277.

² - مرجع نفسه.

³ - عبد المالك بوضياف، ضوابط السلطة الإدارية في سحب قراراتها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2007-2008، ص6.

يصبح القرار كأن لم يكن، فقرار السحب يمثل أحد الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية¹.

وقد عرفه الأستاذ والفقيه سليمان الطماوي على أن "السحب هو إلغاء بأثر رجعي"، وهذا التعريف يمتاز بالسهولة أو بمعنى آخر هو السهل الممتنع².

ويذهب الدكتور طعيمة الجرف إلى أن "السحب هو إنهاء أو تجريد للقرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي"³.

أما الدكتور عبد القادر خليل فذهب إلى القول بأن السحب "هو عملية قانونية يمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي"⁴.

وعرفه الدكتور إبراهيم فياض "السحب الإداري هو صورة من صور إزالة الآثار القانونية التي ترتبت على قرار إداري يتم بواسطة السلطة الإدارية التي أصدرت ذلك القرار أو بواسطة سلطة تعلوها في السلم الإداري الرتبي وتشمل هذه الصورة القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية والسحب الإداري للقرار الإداري يتم بقرار إداري يتم من خلاله إعدام الوجود القانوني والآثار القانونية لقرار إداري"⁵.

ويعرفه الدكتور خالد خليل الظاهر "يقصد بالسحب أي إنهاء الوجود القانوني للقرار الإداري ويزيل آثاره من لحظة صدوره فيصبح كأنه لم يصدر ولم ينتج أي أثر"⁶.

وعلى غرار ما سلف فإن الأستاذ عمار عوابدي عرف السحب على أنه "السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي كأنها لم توجد إطلاقاً فهو عملية قلع لجذور الآثار

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 461.

² - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1957، ص 200.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 278.

⁴ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع نفسه، ص 278.

⁵ - إبراهيم فياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط 2، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 2003، ص 413.

⁶ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة الكتاب الثاني، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص 219.

القانونية للقرارات الإدارية نهائيا وتتم عملية السحب من طرف السلطات الإدارية والولائية والرئاسية المختصة في خلال المدة المقررة قانونا لعملية السحب"¹.

كما يعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأن "السحب هو إعدام للقرار وقلع جذوره حيث يزيل ويمحو جميع الآثار التي كانت قد ترتبت على تنفيذ القرار الإداري المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل ومن ثم فهو يتمتع خلافا للإلغاء بأثر رجعي استثناء من مبدأ عدم الرجعية"².

أما الدكتور عمار بوضياف فيعرفه كالاتي " يقصد بسطة السحب حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها"³.

ويعرفه الدكتور خالد بالجيلالي " يعرف السحب بأنه رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات بحيث يزول ما للقرار الإداري من آثار منذ صدوره، أو هو إجراء إداري يقضي بوقف نفاذ القرار الإداري في الماضي والمستقبل، أي اعتباره كأنه لم يصدر؛ ويقصد بالسحب كذلك بأنه العملية القانونية التي تعتمد عليها السلطة الإدارية بهدف إزالة القوة القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي"⁴.

أما الدكتور بوعمران عادل فعرف السحب على أنه " إعدام القرار ومحو آثاره بشكل نهائي ومطلق وقد يكون السحب كلياً وشاملاً لجميع محتويات القرار، كما قد يكون جزئياً مقتصرًا على بعض الآثار دون غيرها، وهو أيضا طريقة تتيح للإدارة مراجعة أعمالها القانونية بأثر رجعي ويرمي القضاء الإداري ومن خلال نظرية السحب إلى بعث التوازنات المطلوب بين مبدأين متنافرين هما مبدأ المشروعية ومبدأ الحقوق المكتسبة، والسحب حق أصيل مكفول للإدارة"⁵.

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 170.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 130.

³ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية -، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007، ص 231.

⁴ - خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2017، ص 70.

⁵ - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية تشريعية وقضائية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائرية 2018، ص 99.

ويعرفه الدكتور كوسة فضيل "أنه عملية إنهاء السلطة الإدارية المختصة، للآثار القانونية التي تولدها القرارات الإدارية، بأثر رجعي، وذلك في المدة القانونية المحددة"¹.
بناء على ما سبق يمكن تعريف السحب الإداري بأنه إنهاء الآثار القانونية للقرار بأثر رجعي وكأن القرار لم يكن ولم يولد أي آثار قانونية بمعنى يشمل الماضي والمستقبل ويمكن للإدارة أن تلجأ إلى سحب قرارها إذا ألحقه سبب من أسباب عدم المشروعية. ونستخلص من التعاريف السابقة أن مشروعية سحب القرار الإداري بما سيتتبعه ذلك من أثر رجعي مناطها بالتحديد تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه والعودة إلى حظيرة المشروعية.

الفرع الثاني: الطبيعة الإدارية لقرار السحب وأساسه القانوني.

كفل القانون لكل من له علاقة بقرار إداري حقه في الطعن في القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية أو تلك القرارات الخاضعة لمبدأ الملائمة المقرر أساسا للإدارة. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى الطبيعة الإدارية لقرار السحب (أولا) ثم إلى الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها (ثانيا).

أولا- الطبيعة الإدارية لقرار السحب.

إن المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية في سحب قراراتها، إن رأت أن قرارا قد صدر منها مخالفا للقانون، أو أن الظروف تغيرت بحيث يستحيل تنفيذ قرارها، وتحقيقا لمبدأ المشروعية، فإن المشرع قد أعطى الحق لدوي المصالح أن يطعنوا في القرارات الإدارية المعيبة عن طريق آليتين:

1-التظلم الإداري:

هو أن يكون لصاحب الشأن أن يتظلم من القرار لدى مصدره أو أمام السلطة الرئاسية ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر ويحقق احترام مبدأ المشروعية ومن جهة أخرى يحسم المراكز القانونية المضطربة وغير المستقرة في مهدها ويكفي المتظلم مرونة التقاضي وعلى

¹- كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص 252.

الرغم من أهميته هو طريق اختياري فيما عدا حالات التظلم الإجباري الذي نجده يتحتم قبل اللجوء إلى الطعن القضائي¹.

ويمكن تصنيف التظلم الإداري بالنظر للسلطة الإدارية التي يقدم إليها التظلم إلى ثلاث أنواع، التظلم الولائي وهو التظلم الذي يقدم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وتظلم رئاسي وهو التظلم الذي يقدم رئيس مصدر القرار الإداري، والتظلم أمام اللجان الإدارية وهو التظلم الذي يقدم إلى لجنة إدارية ينشئها المشرع لهذا الغرض ويطلق عليها لجنة الاعتراضات².

2- الطعن القضائي:

يعد هذا الطريق على خلاف ما سبقه أنه وعبر المسالك شديد الوطأة حيث يتميز بالتعقيد في الإجراءات والمدة الزمنية الطويلة للتقاضي ويهدف إلى إهدار القرار وأثاره القانونية من وقت نشأته، وزوال أثاره القانونية بأثر رجعي، ويكون لصاحب الشأن الخيار في أي الطريقتين يسلك إما الطريق الإداري (التظلم الإداري) أو الطريق القضائي (الطعن القضائي)، فالقرار الذي تصدره الإدارة بشأن التظلم الإداري يعتبر قرارا إداريا تفصح به الإدارة عن إرادتها في رفض التظلم ويكون الدليل هو أن القرار في رفض التظلم هو قرار إداري كون المتظلم جاز له أن يختصم في القرار الإداري أمام القضاء، ومن جهة أخرى يجوز لمصدر القرار أو السلطة الرئاسية حق سحبه، فالأحكام القضائية هي على خلاف القرار الإداري إذ تكتسب حجية الشيء المقضي به ولا يجوز للجهة التي أصدرته أن ترجع فيه ومن ثم تغل يدها ولا يجوز الطعن فيه (الحكم الصادر من الجهة القضائية) إلا على الطرق المقررة للطعن في الأحكام القضائية³.

ثانيا- الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها.

الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها يرتكز على محورين الأول حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون إعمالا لمبدأ المشروعة والثاني وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد المترتبة على القرار الإداري مبدأ الملاءمة.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 279.

² - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء لأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 144.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 279، 280.

1- مبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية أو ما يسمى بمبدأ سيادة القانون هو الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الإدارة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم،¹ فهذا المبدأ يفرض على الإدارة أن تكون تصرفاتها في دائرة القانون ولا تتجاوزه وإلا عدت تصرفاتها مشوبة بعيب مخالفة القانون.

إذا لا يمكن إن نتصور في عصرنا الحالي وجود دولة لا تتبنى مبدأ المشروعية .
ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية الإدارية بطلان التصرفات الإدارية المخالفة واعتبارها باطلة ومعدومة وفقا لمدى جسامته المخالفة، فكل عمل أو تصرف تأتيه الإداري مخالف للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع ويكون محل للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية والقضائية².

فإن سحب القرارات يمثل جزءا لعدم المشروعية توقعه الإدارة على نفسها فتقوم بنفسها بما يمكن أن يقوم به قاضي الإلغاء³، إن الإعتراف للإدارة بحقها بسحب قراراتها غير المشروعة مرتبط بمدى حرصها على مراعاة تطبيق مبدأ المشروعية في كل تصرفاتها وعليه وجب حين تقييد الإدارة بوجوب مراعاة مبدأ المشروعية في جميع قراراتها أن نعترف لها بمبدأ المشروعية في قرار ما بحق العدول عن القرار الذي اتخذته وهذا بسحبه، فسلطة السحب يوجبها مبدأ المشروعية⁴، فالإدارة تقوم بسحب قراراتها متى أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها وذلك احترما لسيادة القانون،⁵ فمبادرة جهة الإدارة إلى تصحيح أخطائها القانونية وردها إلى حظيرة القانون ورد الحقوق إلى أربابها، ذلك هو جوهر مبدأ المشروعية وان مبدأ المشروعية لم يعد يعنى مجرد احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بل أصبح يشمل أيضا

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط3، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2018، ص11.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص163.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص775.

⁴ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص236.

⁵ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص247.

احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية سواء كان مصدر هذه القواعد لوائح عامة أم كان مصدرها قرارات فردية¹.

ويذهب الفقيه ديجي إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة يستند إلى مبدأ المشروعية، وقد بلغ في الدفاع عن هذا المبدأ إلى حد قوله إن هذا المبدأ ليس له ولا يمكن أن يكون له استثناء المحكمة الإدارية العليا تقرر بقولها إن حق الإدارة في سحب القرارات غير المشروعة وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون أصل مسلم به احتراماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون².

2- مبدأ الملاءمة:

إذا كان حق الإدارة سحب قراراتها فان هذا الحق ليس مطلقاً بل هو مقيد بقيدتين أحدهما يتعلق بالقرار المطلوب سحبه والثاني يتعلق بالمدة التي يجوز فيها السحب، فسلطة السحب بالنسبة للإدارة يفرضها مبدأ المشروعة، وهذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار الإداري ينبغي أن تمارس خلال مدة زمنية معينة إن تجاوزتها اكتسب القرار الإداري حصانة ضد السحب³.

فإذا استغلق طريق الإلغاء القضائي وجب تحصين القرار من مواجهة الإدارة حتى لا تبقى العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد⁴.

وهذا الزمن ينبغي ألا يطول ذلك أن تمكين الإدارة من سحب قراراتها ولو بعد سنة واحدة سينجم عنه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الناجمة عن تنفيذ القرار الغير مشروع⁵.

ففي هذا المعنى يذهب الفقيه هوربو إلى القول بأنه إذا كانت المصلحة العامة تقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون تقيد بميعاد معين فإن مصلحة الأفراد تقتضي ثبات أوضاعه التي أنشأتها تلك الأعمال المشوبة، وقد ذهب المستشار عبده محرم

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 273.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 247.

³ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 876.

⁴ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 876.

⁵ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 285.

إلى إعتبار السحب إجراء يقصد به احترام القانون بالقدر الذي يفوق بين هذا الإحترام واستقرار الأوضاع التي ترتبت على القرارات الإدارية¹.

المطلب الثاني: ضوابط سحب القرار الإداري.

لقد تم التطرق في هذا المطلب إلى العيوب التي من شأنها تحريك عملية السحب (الفرع الأول) ثم التطرق بعد ذلك إلى الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري حتى يجوز للإدارة سحبه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحديد القرارات الجائز سحبها.

تقوم السلطة الإدارية المختصة بسحب كل قراراتها الإدارية المشوبة بعيب من عيوب المشروعية، كما لها أن تسحب بعض الأنواع من القرارات الإدارية، وإن كانت سليمة، وهذا رغم أن السلطة الإدارية لا يجوز لها أن تسحب إلا القرارات المشوبة بعيب، وهذا تصحيحاً لوضعية قانونية، أو أن المخاطبين بالقرارات الإدارية والذين استفادوا من امتيازات بواسطتها، لم يحترموا القانون والتنظيم المعمولين بهيما، وارتكبوا مخالفة². وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى سحب القرارات الإدارية المشروعة (أولاً) ثم سحب القرارات الإدارية غير المشروعة (ثانياً) ومن ثم إلى سحب القرارات الإدارية المعدومة (ثالثاً).

أولاً- سحب القرارات الإدارية المشروعة.

القاعدة العامة أن سحب القرار الإداري المشروع غير جائز، بناء على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية³. فنكون أمام قرار مشروع إذا صدر القرار عن جهة مختصة وبالكيفيات والإجراءات التي حددها القانون أو التنظيم، ولم يتضمن هذا القرار أي مخالفة لأي تشريع قائم أو تنظيم بما يضيف عليه المشروعية التامة فالأصل أن القرارات المشروعة غير قابلة للسحب

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص 285، 286.

² - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص ص 253، 254.

³ - خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 219.

إعتباراً من أنها لم تتضمن أي مخالفة للتشريع أو التنظيم وصدرت عن الجهة المختصة ضمن الإطار الذي حدده النص¹.

ومع ذلك فإن ثمة من القرارات الإدارية ما يعتبر سليماً ومطابقاً للقانون وتترتب عليه آثار بمعنى أنه يولد حقوقاً ويلزم بواجبات ويجوز سحبه استثناءً ولا اعتبارات تتعلق إما بالمصلحة العامة أو بالأخذ بمبادئ العدالة²، فمن حالات سحب الإدارة لقراراتها المشروعة هي:

1- القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقاً مكتسبة.

يمكن أن تقوم الإدارة بسحب قرار إداري، طبيعته أنه لا ينشئ أي حق مكتسب بذاته، بحيث لا يعد هذا مساساً بعدم رجعية القرار الإداري³، هذا ما ذهب إليه قضاة مجلس الدولة الجزائري في القرار رقم 001830 الصادر بتاريخ 2001/03/19 "حيث بموجب مقرر مؤرخ في 20 ماي 1996 أن رئيس مجلس التنسيق الحضري لبلدية الجزائر ألغى في كل محتوياتها قرارات الاستفادة من السكنات، حيث أن المستأنف أقام الدعوى الحالية الرامية إلى إبطال المقرر السالف الذكر وتنفيذ قرار تخصيص السكن، لكن هذا القرار الذي يتمسك به المستأنف من أجل ادعاءاته لا يمكن أن تخلق حقوقاً تنجم عن عقد الإيجار⁴.

2- القرارات الإدارية التي تقضي بعقوبة تأديبية.

يرى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أن الاعتبارات الإنسانية البحتة هي التي دفعت مجلس الدولة المصري، إلى القول بجواز أن تقوم الإدارة بسحب القرار الصادر عنها بفصل موظف، رغم أن قرار فصله كان مشروعاً وصحيحاً⁵.

¹- عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص ص 231، 232.

²- إبراهيم فياض، مرجع سابق، ص 421.

³- كوسة فضيل، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 254.

⁴- أنظر للقرار رقم 001830 صادر بتاريخ 2001/03/19، مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، فهرس رقم 209، ص 265.

⁵- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 306.

بحيث أن الإدارة التي وظفت فردا لديها، وربما مراعاة لظروفه وإلتزاماته التي نشأت، وحفاظا على مشواره الوظيفي، تقوم بسحب قرار إداري سليم، أصدرته في حقه عند ارتكابه لخطأ، توجب توقيع عقوبة تأديبية عليه، وهو ما أجازة لها مجلس الدولة في قرار أصدره¹.

3- القرارات الإدارية المبنية على غش أو تدليس.

إذا تبين للإدارة، حتى بعد فوات المدة المحددة، أن القرار الإداري الذي أصدرته بناء على معلومات خاطئة أو تدليس، ارتكبه المخاطب به، يجوز لها سحب قرارها الإداري. ولا يجوز للمعني به الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة،² لأن التدليس عيب من عيوب الإرادة التي إذا شابت التصرف أبطلته وما يترتب عليه من آثار، إذ الأصل أن الغش يفسد كل شيء، فالقرار الذي يصدر بناء على غش أو تدليس ينحدر إلى مجرد الفعل المادي ولا يترتب أثرا قانونيا وبالتالي لا تلحقه حصانة ويجوز سحبه في أي وقت فور كشف العيب الذي شابه³.

ثانيا- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

يقصد بالقرارات الإدارية غير مشروعة، القرارات الإدارية التي تصطدم مع تشريع أو تنظيم قائم، فيخالف فيه رجل الإدارة نصا قانوني بقصد أو غير قصد،⁴ فالقاعدة بالنسبة لهذه القرارات وخلافا للقرارات الإدارية السليمة، أنه يحق للإدارة بل هي ملزمة بسحبها متى أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها، وذلك احتراما لمبدأ الشرعية وسيادة القانون،⁵ وحتى يجوز للإدارة الحق في سحب القرار الإداري يتعين أن يكون هذا القرار مشوبا بأحد عيوب المشروعية المتمثلة في عدم الاختصاص أو عدم إتباع الشكل المقرر قانونا أو انعدام الأسباب أو شابه عيب في المحل أو الانحراف بالسلطة⁶.

1- كوسة فضيل، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 254.

2- كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 257.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 488.

4- عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 236.

5- محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 467.

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 301.

1- عيب عدم الاختصاص:

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص، إذا صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرغ عنها من أجهزة مختلفة¹.

2- عيب الشكل:

يقع عيب الشكل في القرار الإداري بصفة عامة، حينما تخالف الإدارة حال إصدارها له القواعد الإجرائية أو الشكلية، التي حددتها القوانين واللوائح المنظمة لذلك الأمر الذي يرتب بطلان هذا القرار، يستوي في ذلك أن تكون تلك المخالفة جزئية أو كلية، أو أن تكون المخالفة قد وقعت عن إهمال أو عمد².

3- عيب انعدام الأسباب:

يكون القرار الإداري معيباً في سببه متى لم تقم حالة واقعية أو قانونية تستند إليها الإدارة في إصداره وتبرر هذا الإصدار³.

4- عيب المحل:

محل القرار الإداري هو الأثر المطلوب إحداثه بهذا القرار من إنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديل في مركز قانوني قائم، ويتعين لصحة القرار الإداري في محله أن يكون الأثر المقصود إحداثه بهذا القرار ممكن من الناحية الواقعية وجائزاً من الناحية القانونية⁴.

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، مطابع الولاء الحديثة، 2005، ص 300.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع نفسه، ص 311.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 302.

4 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع نفسه، ص ص 301، 302.

5- عيب الإنحراف بالسلطة:

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة متى صدر لتحقيق غاية المصلحة العامة أو تخالف الهدف المخصص لإصداره، ما هو الهدف الذي قصد بالقرار تحقيقه، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الخاصة بالضبط الإداري والتي يتعين أن يكون هدفها حماية النظام العام بعناصره الثلاث من سكينه عامة أو صحة عامة أو أمن عام، وتملك الإدارة حق سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة مع ما يترتبها من إزالة لأثار القرار بالنسبة للماضي، دون اكرتار بالإدعاء بأن من شأن ذلك المساس بالحقوق المكتسبة التي ولدها القرار المسحوب، حيث أن القرارات الباطلة ليس من شأنها أن تنشأ حقوقاً للأفراد، إلا أنه يشترط أن يتم هذا السحب خلال 60 يوماً من تاريخ صدور القرار الفردي.

وإذا كان من الجائز للإدارة سحب قرارها الفردي غير المشروع في خلال مدة 60 يوماً من تاريخ صدوره، فإن حقها في سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير محدد بموعد، حيث يجوز لها مباشرة هذا الإجراء في أي وقت¹.

ثالثاً: سحب القرارات الإدارية المعدومة.

الأصل أن القرارات الإدارية يجب أن تصدر وهي صحيحة ومشروعة، ولكنه قد يصدر قراراً معيباً بعيب يجعله باطلاً، أي أنه صدر وهو مشوب بأحد العيوب التي تصحب صحة القرار الإداري وتجعله غير مشروع، ولكنه يصبح قراراً معدوماً عندما يكون مشوباً بعيب جسيم يحوله إلى مجرد عمل مادي²، لا يتمتع بما يتمتع به القرار الإداري من حصانة فلا يتحصن بمضي المدة ولهذا يجوز سحبه في أي وقت³.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع نفسه، ص 302.

² - رابحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص54

³ - حسام مرسى، مرجع سابق، ص575.

الفرع الثاني: شروط سحب القرارات الإدارية.

إن الإدارة ليست لها سلطة مطلقة في سحب قراراتها الإدارية فهي مقيدة بتوفر جملة من الشروط التي لا يمكن بدونها إجراء عملية السحب الإداري¹. وتتمثل هذه الشروط في أن تكون القرارات الإدارية محل عملية السحب قرارات إدارية غير مشروعة (أولاً)، ثم أن تجري عملية السحب خلال المدة الزمنية المقررة قانوناً (ثانياً)، وأن تتم من قبل السلطة الإدارية المختصة (ثالثاً).

أولاً- أن يكون القرار محل السحب غير مشروع.

حتى تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومنتجة لآثارها يجب أن تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط لأن القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوقاً ذاتية فردية مكتسبة لا يجوز المس بها والاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية كما يجوز للإدارة أن تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية، وإن أساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقاً مكتسباً، وفكرة حتمية إلغاء وإبطال الأعمال غير المشروعة².

ثانياً- أن يتم السحب خلال المدة المحددة.

لقد أوجب الفقه والقضاء الإداريين على جهة الإدارة أن تقوم بسحب قرارها بأجل أربعة (04) أشهر، حتى لا يكون القرار الساحب مشوب بعيب خرق الحقوق المكتسبة رابطين هذه المدة بالأجل الذي يجوز فيه لكل من طرفي القرار الإداري (الإدارة والمخاطب به) اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إلغائه، وبهذا يتم إحترام حق الإدارة في سحب قرارها الإداري غير المشروع متى بدا لها ذلك، وحق المخاطب به في عدم زعزعة إستقرار المراكز القانونية، التي تولدت له عن هذا القرار، أما بعد هذه المدة أربعة (04) أشهر لا يبقى للإدارة عندما تريد

¹- كوسة فضيل، مرجع سابق، ص258.

²- عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-، الجزء الثاني، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص152.

سحب قرارها إلا اللجوء إلى القاضي الإداري المختص للمطالبة بإلغائه، لأن القرار بعد صدوره وسريانه يكتسب حصانة إذا زادت المدة عن أربعة (04) أشهر¹.

ثالثاً- أن يتم السحب من السلطة الإدارية المختصة.

حتى تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقاً للأصول والمبادئ والأحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية أي ذات السلطات الإدارية صاحبة مصدره القرارات الإدارية والسلطات الإدارية الرئاسية أي السلطات الإدارية النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة بممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين العاملين المرؤوسين، فالسلطات الإدارية الولائية والرئاسية هي السلطات الإدارية المختصة وصاحبة الحق في ممارسة عملية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وخلال المدة الزمنية المقررة².

المبحث الثاني: النظام القانوني للسحب الإداري.

يعد القرار الإداري أهم وسيلة لمباشرة الوظيفة الإدارية، فالإدارة أثناء مباشرتها لوظائفها هذه ترتكب بعض الأخطاء، فتقوم بسحب قراراتها التي شابها أحد العيوب المشروعية³.

إذا كانت سلطة السحب بالنسبة للإدارة يفرضها مبدأ المشروعية فإن هذه المدة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار ينبغي أن تمارس خلال مدة زمنية معينة إن تجاوزتها إكتسب القرار الإداري حصانة ضد السحب، وإذا كانت جهة الإدارة مقيدة من حيث الزمن عند ممارستها لسلطة السحب فإن هذه المدة لا تؤخذ بعين الاعتبار في حالات معينة

¹- كوسة فضيل، مرجع سابق، ص ص260، 261.

²- عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-، مرجع سابق، ص ص153، 154.

³- أحمد إسماعيل " أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية"، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، كلية الحقوق، العدد1، المجلد العشرون، 2004، ص ص08.

فيجوز للإدارة سحب قرارها لو كان بعد إنقضاء المدة المقررة قانوناً¹، ومن هنا سنتطرق في هذا المبحث إلى ميعاد السحب والاستثناءات الواردة عليه في (المطلب الأول)، ثم الآثار والرقابة على السحب الإداري في (المطلب الثاني)

المطلب الأول: ميعاد السحب والاستثناءات الواردة عليه.

اشترط كل من القضاء الفرنسي والمصري وكذلك الجزائري في عملية السحب الإداري أن تتم خلال مدة معينة مقررة قانوناً مع مراعاة للمصالح العام، إلا أن هناك من الحالات أين تقوم جهة الإدارة بسحب هذه الأخيرة دون التقيد بهذه المدة، التي تعتبر استثناءاً من المواعيد المقررة للسحب²، ومن خلال مطلبنا هذا الذي قسمناه لفرعين أساسيين، الأول جاء بعنوان ميعاد سحب القرارات الإدارية، والثاني جاء بعنوان الاستثناءات الواردة على ميعاد السحب.

الفرع الأول: ميعاد سحب القرارات الإدارية.

تنقسم القرارات الإدارية إلى مشروعة وأخرى غير مشروعة، فالأولى ترتب مراكز قانونية لأصحاب الشأن وتتحصن منذ صدورها، فلا يجوز للإدارة سحبها، وإذا قامت الإدارة بسحبها ولو خلال مدة السحب القانونية فإن قرارها الساحب يعد باطلاً، أما الثانية فميعاد سحبها هو ذاته ميعاد الطعن بإلغائها وهو ستين يوم من تاريخ صدوره، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن القرار الإداري يتحصن بمضي ستين يوماً من تاريخ صدوره³. في هذا الفرع تم التطرق إلى المدة المحددة للسحب في كل من القانون الجزائري والفرنسي والمصري (أولاً)، ثم جزاء السحب بعد الميعاد (ثانياً)

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 237، 238.

² - دباخ ليندة، نهاية القرار الإداري، رسالة ماستر، جامعة آكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قيم القانون العام، 2014/2015، ص 15.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 307، 308.

أولاً- المدة المحددة للسحب.

إذا كانت سلطة السحب بالنسبة للإدارة يفرضها مبدأ المشروعية، فإن هذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين ينبغي أن تمارس خلال مدة زمنية معينة إن تجاوزتها اكتسب القرار الإداري حصانة ضد السحب¹.

1- مدة السحب الإداري في القانون الجزائري.

إن سلطة السحب بالنسبة للإدارة ينبغي أن تمارس خلال مدة زمنية هي ذاتها ميعاد الطعن والمقدرة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأربعة أشهر²، حسب المادة 829 والتي تنص: " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي نسخة من القرار الإداري الجماعي والتنظيمي"³.

هذا ما ذهب إليه قضاة مجلس الدولة الجزائري في القرار رقم 880355: الصادر بتاريخ 2000/10/23 في قضية (ب.ع) ضد المدير العام للأمن الوطني⁴، إذ اعتبروا كل الطعون الواردة خارج الآجال المحددة في قانون الإجراءات المدنية، غير مقبولة شكلاً، وبالتالي لا جدوى من فحص الدفوع الأخرى أو الالتفاف إليها، وبالتالي رفض الدعوى شكلاً لورودها خارج الآجال القانونية المنصوص عليها.

فقد تقرر للإدارة سلطة إعدام القرارات الإدارية فيما كانت معيبة ومنافية لمبادئ المشروعية، غير أن تلك السلطة ليست مطلقة، إذ أنه على الإدارة أن تتحرك في آجال محددة مقدرة بأربعة أشهر، في الأصل هذه المواعيد في الآجال المقررة للطعن القضائي في القرار المعيب، حيث

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 237.

² - Farida Aberkane, le rôle juridiction administrative dans le fonctionnement de démocratie, revue du conseil d'état, n°04, 2005, p07.

³ - أنظر قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، عدد 21، 2008، ص 78.

⁴ - أنظر قرار رقم 880355 بتاريخ 2000/10/23، مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد 88، 2003، ص 355.

أنه إن لم تتحرك الإدارة سهوا منها أو عمدا في سحب تلك القرارات فإن ذلك القرار يتحصن برغم من عدم مشروعيته¹.

أساس تقدير هذه المدة الزمنية من أجل سحب القرار الإداري هو فكرة استقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية، إلى جانب فكرة استقرار الحقوق الفردية المكتسبة بالتقادم ومع مرور الوقت، وكذا فكرة الظاهرة واحترام ثقة الأفراد في مشروعية القرارات الإدارية بحكم الظاهر وفوات الوقت².

2- مدة السحب في القانون المصري والفرنسي.

استقر قضاء مجلس الدولة المصري منذ نشأته وحتى الآن على تقييد جهة الإدارة في سحب القرارات الإدارية بميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوما³.

هذه المدة هي ذات مدة الطعن القضائي بالإلغاء، فالإدارة تسحب القرار المعيب خلال 60 يوما من صدوره، إذا لم تكن هناك مصلحة للفرد في طلب إلغائه قضائيا، فإذا كان هناك مصلحة في طلب الإلغاء، فيمكن للإدارة أن تسحب القرار ما دام مهددا بالإلغاء، فإذا كانت قد رفضت بطلب إلغائه أمام مجلس الدولة، فإن للإدارة أن تسحب القرار طالما لم يصدر حكم في الدعوى⁴، هذا ما جاءت به القضية المشهورة (كاشيه) بتاريخ 4 نوفمبر 1992: " إن سحب القرار الإداري المعيب لا يكون صحيحا إلا إذا وقع خلال المدة المحددة للطعن به أمام القضاء أو بعد مضي هذه المدة إذا كان قد طعن به قضائيا وإلى أن يصدر المجلس حكمه في هذا الطعن"، وقد حدد المشرع الفرنسي هذه المدة بشهرين، أما المشرع المصري فقد

¹ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 65.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-، مرجع سابق، ص 153.

³ - علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 275.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007، ص 876.

حدها بستين يوماً، إذا اعتبر المشرع هذا الميعاد فترة معقولة وكافية يكتسب القرار الإداري بعد انقضائها حصانة تحميه من الإلغاء والسحب أيضاً¹.

ثانياً- جزاء سحب القرار الإداري بعد الميعاد.

احتراماً للمراكز القانونية التي يربتها القرار الإداري، وتأكيد العلة من عدم جواز سحبه أو إلغائها إدارياً، بعد مضي ستين يوماً على تاريخ نشره أو إعلانه، فقد استقر قضاء المحكمة العليا على أن سحب القرار الإداري بعد مضي تلك المدة لإزالة ما شابته من عيب يجعل القرار الساحب باطلاً لمخالفة القانون، إلا أنه ليس من شأن ذلك أن ينحدر بهذا القرار إلى مرتبة الانعدام، ورغم مخالفة القرار الساحب لقرار إداري آخر بعد الميعاد، إلا أن هذا القرار يتحصن ضد الإلغاء القضائي بمضي مواعيد الطعن بالإلغاء، حيث يستقر به المركز القانوني بشأنه بغض النظر عن مخالفة هذا القرار للقانون².

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على ميعاد السحب.

خروجاً عن الأصل العام، والذي بموجبه لا يجوز سحب الإدارة بقراراتها بعد مضي الميعاد المقرر للسحب، ورغبة في استقرار المراكز القانونية ولو استندت في نشأتها إلى قرارات معيبة من الجائز للإدارة سحب القرار الإداري، ولو بعد انقضاء ميعاد السحب في حالة انعدام القرار الإداري أو صدوره نتيجة غش أو تدليس³.

¹- تحسين مجبر محمد القطاونة، سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عمان للدراسات العليا، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2007، ص ص 65، 66.

²- بوجمعة سعديّة، إلغاء القرار الإداري وسحبه، رسالة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2018، ص 32.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 310.

أولاً- سحب القرارات المنعدمة.

إن القرارات المنعدمة لا يترتب عليها أية حقوق مكتسبة، ومن ثم فمن غير المقبول أن يحتج أي فرد باكتسابه حقوقاً من قرار منعدم، كما أنه من غير الجائز الادعاء لمركز شخصي أنشأه أو عدله أو ألغاه قرار منعدم، فالقرار المنعدم ليس إلا عمل مادي لا قدرة له على شيء من ذلك،¹ لا تلحقه حصانة ولا تصححه إجازة ويمكن للإدارة أن تسحبه في أي وقت،² حيث أنه إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية فإنه يعتبر معيباً بخلل جسيم، ينزل به إلى حد العدم، والذي يتوافر لدى الإدارة عند إصداره قصد المخالفة الخارجة للقانون فتبلغ بذلك المخالفة التي علقت به حداً من الجسامة يفقده كيانه ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة محدث لمركز قانوني معين.³

قد أصدر مجلس الدولة قرار بتاريخ 1998/07/27 - قرار رقم 169417، اعتبر مجلس الدولة صدور قرار إداري عن جهة غير مختصة أي لم يخولها القانون الاختصاص النوعي مرفوع القرار بمثابة قرار منعدم بقوله: "وحيث أنه يستخلص مما سبق بأنه لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا السكن"، وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قراراً منعدماً، بقوله: "وحيث أنه يستخلص مما سبق، بأنه لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا السكن".⁴

1- التمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل.

قدم الفقه مجموعة معايير للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، ولعل أهم معيار هو معيار اغتصاب السلطة، فرأى جانب من الفقه أن القرار معدوماً إذا صدر عن شخص أو

¹ محمد شافعي أبوراس، القانون الإداري، بدون طبعة، 2012، ص 328.

² إبراهيم فياض، مرجع سابق، ص 418.

³ محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 485.

⁴ أنظر قرار رقم 169417 بتاريخ 1998/07/27، مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 83.

سلطات له أو أن علاقاته بالإدارة انتهت لسبب من الأسباب، فكأنما صدر القرار عن غير ذي صفة، بينما القرار الباطل يصدر عن مختص ولكن قد يطعن فيه لمخالفته لتشريع أو تنظيم، فالقرار المنعدم فيه اغتصاب واضح للسلطة، بينما القرار الباطل لا ينطبق عليه الوصف¹.

ثانياً- القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس.

إذا صدر القرار الإداري نتيجة غش أو تدليس من جانب صاحب المصلحة دفع به الإدارة إلى إصدار قرارها: " فلا يكتسب هذا القرار حصانة تعصمه من السحب بعد انقضاء مواعيد السحب القانونية لأن التدليس عيب من عيوب الإدارة التي شابت التصرف أبطلته وما يترتب عليه من آثار، إذا الأصل أن الغش يفسد كل شيء"، والغش يعيب الرضا ويشوب الإرادة والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة الغش والتدليس يكون غير جدير بالحماية..... فتصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت².

كما أن نية المستفيد من القرار هي التي تبرر عدم جواز المساس به بعد فوات مواعيد الطعن، فإذا انتفى حسن نية فاتت الحكمة من حماية القرار³، وعليه حتى نكون أمام حالة غش أو تدليس وجب توافر شرطين:

أن يسلك المعني طرقا احتيالية كأن يقدم وثائق مزورة أو يدلي بتصريح كاذب عند حصوله مثلاً على رخصة بناء.

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 239.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 488، 489.

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 553.

أن تكون هذه الطرق التي اتبعتها المعني بالقرار السبب الأساس في إصداره فأوهمها مثلا أنه المالك لقطعة الأرض المراد إقامة البناء عليها، ثم تبين بعد ذلك أنه غير مالك وأن بعض الوثائق المقدمة مزورة، فهنا يحق للإدارة سحب قرارها في أي وقت¹.

في نهاية مطلبنا هذا وبعد أن تطرقنا فيه عن سحب القرار الإداري حسب المدة الذي حددها القانون والاستثناءات التي يحق فيها للإدارة سحب قراراتها في أي وقت، فقد اتجه قضاء مجلس الدولة في مجال سحب القرارات الإدارية غير المشروعة إلى التفرقة بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، حيث أباح في الحالة الأولى للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة دون التقيد بميعاد محدد، حتى بعد انتهاء المدة المحددة للطعن فيها، لأن الإدارة قد أصدرت تلك القرارات بناء على نصوص قانونية معينة، لذلك يكون لها الحق في العدول على تلك القرارات إذا جاءت مخالفة لتلك النصوص عند التطبيق، فالقرارات التي تصدر من الإدارة بناء على اختصاصات مقيدة لا تنشئ حقوقا، وإنما تقرر حقوقا يستمدها الأفراد من القانون مباشرة، فالتسويات سواء الوظيفية أو المالية التي تجريها الإدارة بالمخالفة لأحكام القانون لا ترسيخ عليها حماية، ويكون للإدارة سحبها دون التقيد بمدة التي يجوز السحب في ثناياها وهي المدة المقررة للطعن في القرار بالإلغاء، لأن الفرد لا يستمد حقه في هذه الحالة من التسوية وإنما من القانون، أما بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة بناء على اختصاص تقديري، فإن الإدارة لا يجوز لها أن ترجع إليها وتقدم على سحبها إلا في غضون المدة المقررة للطعن القضائي فإذا انتهت تلك المدة، يغدو القرار سليما ولا غبار عليه ولا يجوز التطاول عليه أسوة بالقرارات الإدارية المشروعة².

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 241.

² - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط2، 2007، ص 393.

المطلب الثاني: السحب الإداري بين الآثار والرقابة.

إن سحب القرارات الإدارية ينتج أثره بأثر رجعي، بمعنى أن القرار المسحوب يعتبر كأن لم يكن من تاريخ صدوره فهو محدث لذات أثر الإلغاء القضائي باعتبار أن كلاهما جزء لعدم المشروعية، وزوال آثار السحب قد يكون كلياً أو جزئياً إن كان القرار المراد سحبه قابلاً للتجزئة¹، أما الرقابة على قرار السحب فهناك طريقتين يتبعهما صاحب الشأن إذا كان قرار السحب يحتوي على عيب من العيوب التي ترتب عدم صحة القرار من الناحية القانونية، فالطريقة الأولى وهي أن يلجأ إلى القضاء وذلك لإلغائه وهذا ما يعرف بالطريقة المباشرة، أما الطريقة الثانية وهي أن يطالب الإدارة بالتعويض لما لقيه من الإدارة من صعوبات أدت بفوات ميعاد الطعن بالقضاء، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق لآثار السحب الإداري (فرع أول) والرقابة على السحب الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: آثار السحب الإداري.

إن سحب القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل، وهذا ما يترتب عليه زوال كل آثار القرار بأثر رجعي ويجعل كافة القرارات التي صدرت في الماضي استناداً للقرار المسحوب تفقد سندها فتتساقط بالتبعية²، حيث يؤدي هذا السحب إلى إزالة وإنهاء القرار من وقت صدوره وهذا قد يعني هدم كل ما يترتب على هذا القرار من آثار، وهو ما يسمى بالأثر الهادم لقرار السحب، إذ يضاف إلى ذلك إن هذا الإنهاء قد يتطلب إعادة الأوضاع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب، وهذا يعني وجوب إعادة الحال إلى ما كان قبل صدور القرار المسحوب هو ما يسمى بالأثر البناء بقرار السحب³.

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 507-509.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص305.

³ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2015، ص108.

يعد سحب القرارات المخالفة للقانون من مهام السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها، كونها ملزمة بتصحيح الأوضاع القانونية خلال مدة الطعن القضائي، وبالتالي فإن الإدارة عند إصدارها لقرار السحب فهي تأخذ على عاتقها إصدار كل القرارات والإجراءات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، ولذلك فقد أثرتنا أن نقسم هذا الفرع إلى زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي (أولاً)، ثم إلى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار (ثانياً).

أولاً-زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي.

يتمثل السحب في إعدام القرار بأثر رجعي، فهو يختلف عن التصرف الإنشائي الذي تجريه الإدارة ويتضمن تعديلاً في المراكز القانونية القائمة، والتي تقضي تدخل الإدارة لإحداث ذلك الأثر، ويتمثل في زوال القرار المسحوب واعتباره كأن لم يصدر قط ولم يكن له وجود قانوني ويرجع أثر السحب إلى وقت صدور القرار المسحوب¹.

من ثم فإنه حتى يكون للإدارة الحق في سحب القرار الإداري فيتعين أن يكون هذا القرار مشوباً بأحد عيوب المشروعية والمتمثلة في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب انعدام الأسباب، عيب المحل و عيب الانحراف بالسلطة،² وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة خلال المدة الزمنية القانونية لإجراء السحب³.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص 490، 491.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 301.

³ - خروبي سليمان، انقضاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قانون عام، 2018-2019، ص 27.

هذا ما تناوله مجلس الدولة الفرنسي في قضائه بهذا الشأن ففي حكم له جاء فيه: "أن القرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين في وظيفة معينة يؤدي إلى أن يفقد الموظف بأثر رجعي كل المزايا المالية التي ترتبت على هذا التعيين"¹.

بهذا المبدأ أخذت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: "إذا كان القرار الساحب صحيحا، فمن مقتضاه اعتبار القرار المسحوب بخصوص فصل المدعي كأن لم يكن، ويعتبر خدمته كأن لم تنقطع، ويكون القرار الصادر بعد ذلك بتعيينه في الخدمة تعيينا جديدا قرارا باطلا"، ومن ثم يتعين إلغاؤه باعتبار أن المدعي مازال في الخدمة ولم يفصل عنها ما يترتب على ذلك من آثار مالية وتحديد وضعه في الأقدمية بين أقرانه، وغالبا ما يستدعي الأمر قيام الإدارة بإصدار القرارات اللازمة التي تقضي بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل قرار السحب، ونقد ذلك محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "إذا حكم بإلغاء قرار إداري فان الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت تلك النتائج وذلك لأن ولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه، بحيث يترتب على الإدارة، التزام ايجابي يقتضي من الإدارة اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الإداري الملغى"².

في قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي جاء فيه: "يعاد الموظف الذي نزلت درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي كان عليها قبل تنزيل درجته وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم 429 لسنة 2009"³.

¹ - حكم مجلس الدولة الفرنسي أشار إليه، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة، ص 766.

² - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 109.

³ - أنظر قرار رقم 429، بتاريخ 2009/11/26، الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، منشورات مجلس شورى الدولة، ص 425.

في قرار آخر لمحكمة القضاء الإداري العراقية جاء فيه: "إن إلغاء عقوبة العزل المفروضة على المدعي يعني زوال الآثار المترتبة عليها وبذلك يتحقق المدعي رواتبه من تاريخ انفكاكه معزولا بالعقوبة الصادرة في 2008/07/28 حتى تاريخ مباشرة في 2009/08/11"¹.

ثانياً - إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

إن القرار الساحب لا يستهدف إلغاء المسحوب بأثر رجعي فحسب، وإنما يتعين بحكم اللزوم إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وبالتالي فإن جهة الإدارة تلتزم بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها تحقيق إعادة الحال إلى ما كانت عليه، فإذا كان القرار المسحوب قرار إداري صادر بفضل موظف فإنه يتعين على الإدارة إصدار القرار بإعادة الموظف إلى عمله، كما لو كانت خدمته مستمرة، وترتيب كافة الآثار التي تنجم على ذلك².

فالقضاء الإداري الفرنسي والمصري مستقر على أن مقتضى سحب قرار الفصل أن تصبح الرابطة الوظيفية، وكأنها لا تزال قائمة بكافة آثارها، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يعود للموظف فقه في الراتب طوال مدة الفصل، وذلك لأن الأصل في المرتب أنه مقابل العمل، وحول آثار سحب القرار الإداري، قالت المحكمة الإدارية العليا في فرنسا: إن سحب القرار الصادر بإلغاء قرار الترقية يترتب عليه عودة الحال إلى ما كانت عليه فيصبح القرار الأصلي بالترقية قائماً منذ تاريخ صدوره، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية المصرية، ومن حيث أن المستقر عليه وفقاً لقضاء المحكمة أن مقتضى إلغاء أو سحب قرار الفصل أن تصبح الرابطة الوظيفية وكأنها لا تزال قائمة بكافة آثارها، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يعود للعامل حقه في

¹ - أنظر قرار رقم 994، بتاريخ 2011/08/22، الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، منشورات مجلس شورى الدولة، ص303.

² - بوجمعة سعدية، مرجع سابق، ص43.

المرتب طوال مدة الفصل، ذلك أن الأصل في المرتب أنه مقابل العمل وينشأ للعام للحق في التعويض على الفصل، غير المشروع إذا ما توافرت عناصره¹.

وهذا ما جاءت به الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي في قرار لها جاء فيه: "تمتد آثار قرار العفو ليزيل حكم العقوبة العزل المفروضة على الموظف بعد انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الصادر لارتكابه جريمة، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، الأمر الذي يتطلب من الإدارة بناء على ذلك إعادة الموظف إلى وظيفته وإلى وظيفة أخرى تسببها إليها"².

ونستخلص من كل ما تقدم إلى أن السحب يزيل القرار المسحوب من الوجود بأثر رجعي ويعتبر كأنه لم يكن، كما يعود بالحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب وعلى الجهة الإدارية إصدار كافة القرارات واتخاذ ما يلزم من الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذه الغاية.

الفرع الثاني: الرقابة على السحب الإداري.

الرقابة الإدارية على السحب الإداري يكون إذا شاب قرار السحب عيب من العيوب التي ترتب عدم صحة قرار السحب من الناحية القانونية، وتتمثل هذه الرقابة في:

- سحب الإدارة لقرارات السحب المعيبة وهي ما تعرف بسحب السحب.
- ارتباط السبب بالنتيجة، وتتمثل في استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرارات سحب معيبة.

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى الرقابة الإدارية ومفهومها على السحب الإداري (أولاً) سحب السحب (ثانياً) ثم استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرار سحب معيب (ثالثاً)

¹ - بوجمعة سعديّة، مرجع سابق، ص 43.

² - أنظر قرار رقم 133 بتاريخ 2006/06/10، الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، منشورات مجلس شوري الدولة، ص 440.

أولاً- الرقابة الإدارية ومفهومها على السحب الإداري.

سننتقل إلى مفهوم الرقابة الإدارية بصفة عامة كنقطة أولى ثم نتخصص بعد ذلك كنقطة

ثانية إلى مفهوم الرقابة الإدارية على السحب الإداري:

1- الرقابة الإدارية:

وتتمثل فيما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانون تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها، وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها، وكما تعرف أيضا أنها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، حيث يقصد بها أيضا بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية، الرقابة على هيئات إدارية لا مركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصايا الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة¹.

تعد القرارات الإدارية الأسلوب الذي تعبر بمقتضاه الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد، وهي الوسيلة التي من خلالها تلامس الإدارة كافة جوانب حياتهم ومعظم ما يتصل بحقوقهم وحررياتهم، فقد أصبحت الإدارة تمارس نشاطات واسعة متشعبة تطال كافة جوانب الحياة اليومية للأفراد، كل ذلك يجعل قرارات الإدارة ذات أهمية وتأثير كبيرين ما يدفع الإدارة نفسها أن تقوم ومن تلقاء نفسها إلى فرض نوع من الرقابة على قراراتها حتى تطمئن إلى مشروعيتها وانسجامها مع أحكام القانون فغرض الرقابة الإدارية الأصلي هو تبيان ما إذا كان العمل الإداري الذي يشتمل منه الفرد ملائما أم غير ملائم، وبكلمة أخرى فالرقابة الإدارية هي تلك التي بواسطتها تفحص

¹ - إلياس بودريالة، محاضرات في الرقابة الإدارية موجه لطلبة سنة أولى ماستر، جماعات محلية، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة.

الإدارة كقاعدة عامة ملائمة أو عدم قانونية أعمال عمالها وهي التي تتولى تقرير الجزاء عندما يتبين لها عيب هذه الأعمال¹.

2- مفهوم الرقابة الإدارية على السحب الإداري.

إن الإدارة تعبر عن إرادتها بصوت قرارات إدارية حيث أن أي تصرف تقوم به لإلغاء أو تعديل قرارها السابق يعتبر قرارا إداريا وهو ما يخضع للقواعد التي تحكم القرارات الإدارية بصفة عامة بالإضافة إلى كافة القواعد التي تحكم بصفة خاصة عملية سحب القرارات الإدارية، وتقتضي هذه الرقابة،² أن تختص الجهة الإدارية بمراجعة أعمالها وما يترتب ذلك من سحب هذه الأعمال أو إلغائها أو تعديلها وتستهدف هذه الرقابة حماية حقوق الأفراد إذا تجاوز الموظفون الاختصاص الموكل إليهم أو أساءوا استعماله، وتقع هذه الرقابة سواء كان العمل مخالفا للقانون أو كان غير ملائم، وتتولى الإدارة هذه الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذي شأن³.

فإلغاء القرار الإداري يختلف في طبيعته وجوهره عن الإلغاء القضائي، فالإلغاء القرار الإداري المعيب عن طريق القضاء يتم بحكم قضائي ويحوز حجية الأمر المقضي به ولا يطعن به إلا من خلال الطرق التي حددها القانون، في حين نجد أن السحب الإداري يتم وفق الإجراءات والأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية.

وقد تتعدد القرارات الإدارية الساحبة والمسحوبة، فإذا قامت الإدارة بسحب قرار إداري وكان قرار السحب صحيحا ثم عادت من جديد لسحبه و كان قرارها الأخير معيبا بدوره فهو في هذه

¹ - تحسين مجير محمد القطاونة، مرجع سابق، ص 96، 97.

² - بجانب الرقابة الإدارية وتوجد الرقابة القضائية، وهي تتمثل في إلغاء القرارات الإدارية بعيب مخالفة القانون، أو وجود عيب في الشكل والاختصاص، وأن يكون القرار قد صدر مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ويمتاز هذا الطريق بأن أحكامه تحوز قوة الشيء المقضي به، ويعدم آثار القرار المطعون فيه بأثر رجعي، ويتحقق بهذا الطريق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المخالفة للقانون.

³ - تحسين مجير محمد القطاونة، مرجع سابق، ص 98.

الحالة سيكون عرضة لسحب ثالث أو لإبطال قضائي خلال الميعاد، وذلك لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الساحب المعيب، وفي أغلب الأحيان تكون هذه الصورة كثيرة التعقيد، ومن الأفضل لحسن سير عمل الإدارة وممارستها لسلطتها الرقابية على أعمال سحب القرارات الإدارية أن تلجأ إلى إصدار قرار جديد يتضمن كافة الآثار التي تريد الإدارة الحفاظ عليها، إلا أنه قد يعاب على مثل هذا الإجراء أن القرار الذي يصدر ابتداء لا ينفذ إلا من تاريخ صدوره، في حين أن القرار الساحب يتضمن أثرا رجعيا¹.

ثانيا - سحب السحب.

يتم السحب بقرار إداري يخضع للقواعد التي تحكم القرارات الإدارية بصفة عامة، بمعنى أنه إذا كان القرار الساحب مخالفا للقانون، فإنه يجوز الرجوع فيه خلال مدة الطعن بالإلغاء القضائي، وإذا كان قرار السحب صحيحا وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه من جديد، كان قرار السحب الجديد معيبا بدوره، وعرضت لسحب ثان خلال مدة الطعن القضائي بالإلغاء، وهو ما يعرف بسحب السحب، هذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية C/donneGosselinministreaffairesociaux بتاريخ 14/05/1968، حيث قضي بأنه سحب القرار السليم يعتبر قرارا معيبا يجوز سحبه أو إلغائه خلال مدة الطعن القضائي².

قد أشار القضاء الإداري إلى حكم في هذه الحالة في حكمه بتاريخ 07/01/1953 وجاء فيه: ".... إذا كان القرار الساحب قرارا صحيحا، فإن من مقتضياه اعتبار القرار المسحوب في خصوص فصل المدعي كأن لم يكن ويعتبر كأن خدمته لم تنقطع، فيكون القرار الصادر

¹ - تحسين مجير محمد القطاونة، مرجع سابق، ص 98، 99.

² - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 462.

بعد ذلك بتعيينه بالخدمة ولم يفصل منها، مع ترتيب على ذلك من آثار مالية في تحديد وضعه في الأقدمية بين أقرانه¹.

يرى الدكتور سليمان الطماوي أن تعدد القرارات الساحبة والمسحوبة يكشف عن فساد الجهاز الإداري وتضارب آرائه بالنسبة إلى أمر واحد².

الملاحظ مما تقدم أن السحب وسيلة رقابة ذاتية، تقرررت للإدارة لتصحيح أخطائها القانونية ورد تصرفاتها إلى صحيح القانون وقد كفل لها القضاء سحب قرار السحب إذا ما تكشف لها الخطأ فيه، وبناء على ذلك فلجهة الإدارة دورا في قرارات سحب السحب، وإعادة ترتيب الأوضاع إلى ما كانت عليه، وبذلك يتحقق مبدأ المشروعية في أعظم صورته³.

ثالثا- استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرار سحب معيب.

من المبادئ المقررة، أنه إذا صدر قرار السحب مشوبا بعيب مخالفة القانون فجهة الإدارة ملزمة بسحبه خلال مدة السحب، ويترتب على سحب القرار المعيب، زواله بأثر رجعي يمتد إلى إصداره، واعتبار آثاره كأن لم تكن كقاعدة عامة، إلا ما استثني منها تطبيق لقاعدة أخرى لها مبرراتها كقاعدة الموظف الفعلي، ويجب أن يتم سحب القرار الإداري المعيب خلال الفترة التي يجوز فيها الطعن في هذا القرار⁴، وحكم هذه الحالة ينطبق على حالة قرار السحب السليم الذي صادف جانب القانون وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه، فإن تصرفها على هذا الوجه يكون مخالفا للقانون، متعينا سحبه أو الطعن فيه بالإلغاء خلال المدة المقررة في هذا الشأن، فالإدارة في هذه الحالة أيضا ملزمة بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه بافتراض عدم سحب قرار السحب السليم، وإعادة بناء المراكز القانونية حسب وضعها السابق، فالإدارة التزاما منها بحكم

¹ - كما يتحقق ذلك أيضا إذا ما سحب الموظف المختص قرارا إداريا فرديا معيبا بعد فوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء، ففي هذه الحالة يكون قرار السحب معيبا بعدم الاختصاص الزمني، ويجوز إلغاؤه عن طريق القضاء، كما يجوز للإدارة سحبه.

² - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 755.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 465.

⁴ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 551.

القانون وانصياعها لمقتضاه، تقوم برد تصرفاتها إلى جادة القانون، وهذا يتطلب منها أن تقوم باتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات اللازمة لإعادة المراكز القانونية المسحوبة بقرارات سحب معيبة لأصحاب الشأن، وكأن القرار الساحب لم يصدر قط، أو لم يكن به وجود من الناحية القانونية¹.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 466.

ملخص الفصل الأول

تم التطرق من خلال هذا الفصل الأول والموسوم بالسحب الإداري للقرار الإداري أولاً إلى تحديد الإطار المفاهيمي للسحب الإداري، بحيث تم التعرف على هذه الآلية من خلال توظيف جميع المفاهيم المذكورة في الفقه الفرنسي والعربي، وإظهار الطبيعة القانونية والإدارية لقرار السحب، وأساسه القانوني مع تحديد الظروف لسحب القرار الإداري.

أما فيما يخص المبحث الثاني والمعنون بالنظام القانوني للسحب الإداري تم التطرق إلى ميعاد السحب الإداري والاستثناءات الواردة عليه كما تم أيضاً تناول الآثار والرقابة على السحب الإداري.

ومن خلال هذا الفصل يمكن استخلاص أن السحب الإداري للقرار الإداري هو إعدام الآثار القانونية للقرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل على حد سواء.

الفصل الثاني:

الإلغاء الإداري

للقرار الإداري

الفصل الثاني: الإلغاء الإداري للقرار الإداري

إن سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية وجب -كأصل عام- أن ينصب على القرارات الإدارية الغير مشروعة، والإدارة العامة مقيدة في إستعمال سلطة الإلغاء الإداري بالمدة القانونية، أما بالنسبة لمسألة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى إمكانية إلغائها إداريا فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، فالقرارات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها إلغاء أو تعديلا على أساس أنها خلقت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية تولدت عنها حقوقا ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها وأن إستعمال الإدارة العامة سلطة الإلغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل إغتصابا لمبدأ الحقوق المكتسبة¹. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا الفصل بداءة الى دراسة الإطار المفاهيمي للإلغاء الإداري (المبحث الأول) على أن يتم بعد ذلك بحث النظام القانوني للإلغاء الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الاول: الإطار المفاهيمي للإلغاء الإداري

يعد القرار الإداري اهم وسيلة لمباشرة الوظيفة الإدارية، بحيث يتبين للإدارة عند أداء الأعمال المنوطة بها أن قرارها الصادر بإرادتها الملزمة قد شابه عيب من عيوب المشروعية وبالتالي تصدر قرار جديد يقضي بإلغاء القرار السابق²، وفي هذا المبحث سيتم التطرق لكل المفاهيم التي جاء بها الفقه في كل من الأنظمة القانونية المختلفة (المطلب الأول)، ثم تمييزه عن غيره من المصطلحات المشابهة (المطلب الثاني).

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص150.

2 - دباخ ليندة، "نهاية القرار الإداري"، رسالة ماستر، جامعة آكلي محند اولحاج البويرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2014-2015، ص23.

المطلب الأول: مفهوم الإلغاء الإداري

إلغاء القرار الإداري يعني وضع نهاية لحياته، والغرض هنا ان الإدارة اصدرت قرارا اداريا صحيحا، وتم تنفيذه واستمر ثم رات الإدارة لسبب أو لآخر ان تستمر حياه القرار الإداري، فتصدر قرار بإلغاء القرار الغير مرغوب في إستمراره، وبصدور قرار الالغاء ينتهي القرار الملغي، وبديهي أن دائرة عمل وصلاحيه الالغاء هي القرارات الإدارية السليمة المشروعة، أما غير المشروعة فلها وسيلة أخرى لإنهائها¹. سيتم تناول في هذا المطلب تعريف الإلغاء الإداري وموقف القضاء منه كفرع أول، والإختصاص بالإلغاء الإداري كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف الإلغاء الإداري

للإلغاء الإداري تعاريف عدة تناولها الفقه الإداري إلا أن جميع هذه التعاريف تتبلور حول نقطة جوهرية وهي أنه يعني إيقاف آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع بقاء آثاره التي أنتجها في الماضي سليمة، هذا ما سيتم التطرق إليه في كل من الفقه الجزائري والمصري والأردني والعراقي:

أولاً- في الفقه العربي

1- في الفقه الجزائري:

عرفه الدكتور بو عمران عادل بأن «إلغاء القرار هو الإجراء القانوني الذي تقوم الإدارة بمقتضاه إنهاء الآثار القانونية للقرار فوراً وبالنسبة للمستقبل ومن دون أن ترتد آثاره على الماضي»².

¹ - محمد الشافعي ابو راس، القانون الإداري، 2012، ص ص 321، 322.

² - بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 97.

عرفه أيضا الدكتور محمد الصغير بعلي بأن «تلجأ الإدارة الى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل»¹.

كما يعرفه الدكتور ناصر لباد بأن «الإلغاء هو إنهاء القرار الإداري، ويتخذ قرار الإلغاء إما من طرف صاحبه او من طرف رئيسه التسلسلي، والمقصود من إجراء الإلغاء هو إزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط»².

ويعرفه الدكتور عمار عوابدي بأن «الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط إعتبارا من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط، وسلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الإلغاء الإداري بالمدة القانونية لإعمال هذه السلطة (شهران)، أما بالنسبة لمسألة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى إمكانية إلغائها إداريا فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية و التنظيمية، فالقرارات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها إلغاء أو تعديلا على أساس أنها خلقت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية أي ولدت حقوقا ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها وأن استعمال الإدارة العامة سلطة الإلغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل إغتصابا لحقوق مكتسبة»³.

وتم تعريفه أيضا من قبل الدكتور عمار بوضياف بأن «للإدارة الولائية او الرئاسية الحق في إعدام قرارها الإداري بالنسبة للمستقبل فقط بحيث تظل آثاره بالنسبة لمرحلة التنفيذ وقبل الإلغاء سليمة فلا يشملها الإلغاء، ذلك أن نطاق ممارسة سلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية إنما ينحصر فقط في دائرة القرارات المشروعة، أما القرارات الغير مشروعة إذا أرادت جهة الإدارة

¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص130.

² - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، ص196.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-، مرجع سابق، ص150.

إعدامها بالنسبة للماضي فنكون حينئذ أمام سلطة سحب لا سلطة إلغاء، وهذه أيضا نقطة أخرى يتميز فيها الإلغاء عن السحب»¹، هذا ما سيتم التطرق إليه لاحقا.

2- في الفقه المصري:

يقصد بإلغاء القرار الإداري وقف نفاذه أو سريانه بآثاره المترتبة عنه وتجريده من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، أي من تاريخ صدور القرار بالإلغاء من الإدارة التي أصدرته أو من السلطة الرئاسية بما لها من حق التعقيب على قرارات رؤوسيتها، دون أن يمتد الإلغاء الى الآثار الناتجة عنه في الماضي، وقد يكون الإلغاء شاملا لكل القرار أو جزئيا يمس جزء منه فقط.²

وقد يحدث الإلغاء أثره فيما يتعلق بالقرار كله أو بجزء منه فقط إن كان هذا القرار يقبل التجزئة، ومثال ذلك أن يصدر قرار بتعيين عدد من الموظفين ثم يصدر قرار بإلغائه بالنسبة لبعض هؤلاء الموظفين فقط، وباعتبار أن التعبير عن الإرادة قد يكون صريحا أو ضمنيا، فإن قرار الإلغاء يستفاد من صدور قرار جديد مخالف في أحكامه للقرار القديم مما يعني وقف العمل بهذا الأخير بالنسبة للمستقبل.³

إن السلطة التي تملك إلغاء القرار الإداري هي السلطة التي أصدرته، أو السلطة الرئاسية لها، ويتعين أن يتم إلغاء القرار بنفس أداة إصداره فالقرار الإداري الكتابي لا يلغى بقرار إداري شفوي بل يتعين أن يلغى بقرار مكتوب، كما يراعى التدرج في السلم الإداري عند إلغاء القرارات الإدارية فالقرار الصادر من سلطة أعلى لا يلغى بقرار تصدره سلطة أدنى.⁴

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 248.

² - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 564.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 456.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 324.

3- في الفقه الأردني

الإلغاء الإداري للقرار هو عبارة عن عمل قانوني يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع بقاء آثاره التي رتبها منذ صدوره وحتى لحظة الإلغاء¹. كما يعني إلغاء القرار الإداري (وقف نفاذ القرار أو سريانه بآثاره الناتجة عنه بالنسبة للمستقبل فحسب ودون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق وأن رتبته في الماضي أي ما بين إصداره وإنهائه - من نتائج وآثار)².

وعرف أيضاً بأنه «وقف آثاره بالنسبة للمستقبل دون الماضي، أي إن القرار ينتهي بالنسبة للمستقبل فقط أما آثاره التي رتبها بين لحظتي صدوره وإلغائه فإنها تظل قائمة في التنظيم القانوني ولا يؤثر فيها إنتهاء القرار بالنسبة للمستقبل»³.

4- في الفقه العراقي

إن الإلغاء هو عمل قانوني يصدر من جهة إدارية يتضمن إنهاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فحسب ولا يمس بأي حال من الأحوال الآثار التي ترتبت عليه منذ صدوره وحتى اللحظة التي يتقرر فيها الإلغاء، كما أنه لا يمكن أن يكون بأثر رجعي أي أن أثر الإلغاء ينصرف للمستقبل فحسب، والذي يعد وسيلة للإدارة لوقف مفاعيل وآثار القرار الإداري إعتباراً من الوقت الذي تقرر الإدارة فيه الإلغاء⁴.

¹ - محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 298.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 302.

³ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 116.

⁴ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع نفسه، ص 117.

ثانيا - موقف القضاء من مفهوم الإلغاء الإداري:

- حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أطلق السحب على كل من سحب القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، في حين أن الإلغاء ينصب على القرارات التي من النوع الأول، والسحب مقصور على القرارات التي من النوع الثاني.
- كما نص أيضا أن لجهة الإدارة مصدرة اللائحة سلطة تعديلها أو إلغائها في أي وقت بالنسبة للمستقبل -كقاعدة عامة- ويشترط أن يتم ذلك بأداة قانونية مماثلة اي بقرار تنظيمي مماثل بحيث أن هذه النتيجة قد سجلها مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الحديثة (وقد سجل تطور أيضا في شأن الطعن باللوائح وكان القضاء قد رفض في بداية الأمر الطعون ضد اللوائح الإدارية وقد تلاشت تلك النظرة وأصبح يجيز الطعون ضد القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية على السواء).
- بالرغم من وضوح فكرة الإلغاء الإداري وتمييزها عن السحب الإداري فإن البعض يخلط بينهم، حيث أن القضاء المصري إستقر على التمييز بين الآليتين و مثال ذلك: "محكمة القضاء الإداري قد إستقرت على التفرقة بين القرارات التنظيمية العامة وبين القرارات الإدارية الفردية، وأجاز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، أما القرارات الفردية الإدارية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة إلا خلال سنتين يوم من تاريخ صدورها، بحيث إنقضى هذا الميعاد إكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه من الإلغاء أو التعديل ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعيب هذا القرار الأخير ويبطله"¹.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص 522- 524.

الفرع الثاني: الإختصاص بالإلغاء الإداري

يملك مصدر القرار الإداري ممارسة هذه الصلاحيات وإلغاء القرارات الصادرة عنه، فممارسة هذه الصلاحية مجرد تطبيق مباشر لمبدأ توازي الإختصاص ولكن التساؤل المهم الذي يبرز في هذا المقام يتمثل في تحديد مدى صلاحية الرئيس الإداري الأعلى في إلغاء قرارات مرؤوسيه الإداريين¹.

أولا - إلغاء القرارات الإدارية بواسطة السلطة المصدرة

القاعدة أن قرار الإلغاء يصدر من حيث المبدأ من الجهة الإدارية التي كانت قد أصدرت القرار الأصيل وذلك وفقا لقاعدة توازي الأشكال²، وتطبيقا للشروط المقررة قانونا لذلك فالقرار الصادر مثلا من مدير المؤسسة الإدارية بتوبيخ موظف يلغى من طرف مدير المؤسسة نفسها وذلك طبقا للتشريع الساري المفعول سواء كان تلقائيا او بناء على طعن من الموظف أمامه و مثل هذا الطعن يعرف بالطعن الولائي³، على أن يتعين في عملية إلغاء القرار الإداري أن يتم بنفس الأداة التي أصدر بها، فالقرار الإداري الكتابي مثلا لا يلغيه قرار إداري شفوي بل ينبغي أن يلغيه بقرار مكتوب كما يراعي التدرج في السلم الإداري⁴.

ثانيا - إلغاء القرار الإداري بواسطة السلطة الرئاسية

إستثناء عن القاعدة التي تحول سلطة إلغاء القرار الإداري للجهة المصدرة تملك الإدارة غير الجهة المصدرة للقرار سلطة إلغاء القرارات الصادرة والتي منها السلطة الرئاسية إزاء الجهة المصدرة بما لها من حق التعقيب على قرارات مرؤوسيه⁵، على سبيل المثال: يمكن لوزير الداخلية

¹ - علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص152.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص136.

³ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص134.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص325.

⁵ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص302.

إلغاء قرار الوالي تلقائياً أو بناء على طعن رئاسي أو بناء على نظام، ومن هنا يتم طرح تساؤل ذو أهمية مضمونه تحديد مدى صلاحية الرئيس الإداري في إلغاء قرارات مرؤوسيه الإداريين؟، هناك جانب من الفقه من أنكر هذه الصلاحية على الرئيس الإداري خصوصاً إزاء القرارات المنشئة لحقوق مكتسبة، فيرى البعض أن الإقرار بهذه الصلاحية للرئيس يؤدي إلى الإقرار له خلافاً للقواعد التي تحكم السلطة الرئاسية بتمتعته بصلاحية الحل محل المرؤوس، فالدكتور علي خطر الشنطاوي يرى أنه من حق الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه إلغاءً مستقبلاً إستناداً إلى الحجج الآتية:

- لا يجوز الإستناد إلى القواعد التي تحكم السلطة الرئاسية لما في ذلك إمكانية حلول الرئيس محل المرؤوس خاصة، الصلاحيات القانونية المستمدة من القانون مباشرة أو تلك المستمدة من تفويض الإختصاص.

- لا يمكن إعمال صلاحية الحل إذا كانت صلاحية المرؤوس صلاحية مقيدة و إمتنع عن مباشرتها إذا توفرت الشروط القانونية اللازمة.

- للرئيس الإداري صلاحية إلغاء قرارات مرؤوسيه فيتعين أن تمنح له صلاحية إلغائها إلغاءً مستقبلياً¹.

ثالثاً- إلغاء القرارات الإدارية بواسطة السلطة الوصية

يمكن لجهة الإدارة غير الجهة المصدرة للقرار الإداري الأصيل إلغاء القرارات الإدارية كما هو الحال بالنسبة للجهة الوصية في إلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة عن الإدارة الخاضعة لوصايتها، وذلك وفقاً للإجراءات والحالات التي تكفل إستقلالية الهيئة المحلية وتحافظ على طبيعتها المحلية، فوالي الولاية مثلاً كجهة وصية لإلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي الباطلة

¹ - علي خطر شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة أولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص ص 680، 681.

بطلانا مطلقا وذلك بموجب قرار وهذا ما أقرته المادة 59 من قانون البلدية والتي تنص على «تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية

-يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار¹.

كما تصدر كل سلطة إدارية وصية تعليمات وأوامر للسلطات الإدارية الواقعة تحت وصايتها لتلتزم بها، وهذا ما قامت به السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، في إطار ممارستها للرقابة البعدية على قرارات التوظيف من أمر الإدارة بإنهاء علاقة عمل لموظف أثبت عدم إستبقائه لشرط الخدمة الوطنية وفي كل العلاقات التي تلجأ فيها الإدارة الى إلغاء قرار إداري فإنها تلتزم بذلك في آجال قانونية محددة، وهو ما قضى له مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 05-04-2005².

المطلب الثاني: تمييز الإلغاء الإداري عن غيره من المصطلحات المشابهة

سيتم التطرق في هذا المطلب عن كل الصور والنقاط التي تميز الإلغاء عن السحب والإلغاء القضائي والتي قد تم تقسيمها الى فرعين.

¹- أنظر المادة 59 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

²- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية 2007، مرجع سابق، ص638.

الفرع الأول: تمييز الإلغاء الإداري عن السحب الإداري

تنتهي القرارات الإدارية بأساليب إدارية تتمثل في كل من الإلغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية ويختلف الإلغاء عن السحب من حيث أن الأول يقتضي على آثار القرارات الإدارية بأثر فوري بينما ينهي الثاني القرارات الإدارية بأثر رجعي لذا يجب تحديد معنى كليهما، فالإلغاء الإداري للقرارات الإدارية هو إعدام وإنهاء الآثار القانونية بالنسبة للمستقبل فقط¹، أما السحب الإداري للقرارات الإدارية فإن الإدارة تقوم بتطبيق سلطتها في إعدام القرار بالنسبة للماضي².

كما يضيف الدكتور ثروت بدوي فيما يتعلق بالمبادئ القانونية التي تحكم كلا التصرفين فيقول: «إن القواعد التي تحكم السحب تختلف عن تلك التي تحكم الإلغاء إذ بينما يحكم قواعد الإلغاء، مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، فإن قواعد السحب يحكمها إلى جانب المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل مبدأ آخر يتعلق بالماضي ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية»، وإذا كان قرار السحب وقرار الإلغاء كلا منهما عمل قانوني صادر عن الجهة الإدارية إلا أن نطاق الإلغاء أوسع من السحب فقد يتم لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وتغير الظروف³.

فالنقطة الجوهرية التي تميز الإلغاء عن السحب هي من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعياً ينصرف إلى السحب، وإذا كان مقتصرًا أثره على المستقبل فقط فنكون أمام إلغاء، وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية (حيث أنه يترتب على إلغاء القرار الإداري الذي يترتب عليه زوال كل أثر قانوني للقرار المسحوب ليس بالنسبة للمستقبل فقط وإنما بالنسبة للماضي كذلك حيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن ويفقد بالتالي كل أثر قانوني له منذ نشأته)⁴.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-، مرجع سابق، ص 150.

² - عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية قضائية فقهية-، مرجع سابق، ص 248.

³ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 119.

⁴ - أنظر قرار رقم 549 بتاريخ 20-05-2010، محكمة العدل العليا، منشورات مركز العدالة، الأردن، 2009.

الفرع الثاني: تمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي

الإلغاء القضائي هو قيام القضاء بإزالة الآثار المتولدة عن القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل وذلك من تاريخ صدور القرار الإداري من الإدارة، كما يعد وسيلة من وسائل إنقضاء القرار، فعندما يطعن صاحب الشأن بالقرار أمام القضاء المختص عن طريق دعوى الإلغاء وبسبب عدم مشروعية القرار الإداري ويحكم القضاء بإلغائه وبذلك يعتبر القرار الملغى بحكم القضاء كأن لم يكن، ومن تاريخ صدوره في مواجهة أطراف الدعوى وفي مواجهة الكافة لأن حجية حكم الإلغاء حجية مطلقة¹.

أما الإلغاء الإداري كما بينا سابقا فهو يزيل آثار القرار الإداري كليا أو جزئيا بالنسبة للمستقبل فقط، غير أن سلطة الإدارة في الإلغاء ليست مطلقة بل هي مقيدة بمواعيد الطعن حيث يتحصن القرار الإداري غير المشروع بإنقضاء تلك المواعيد ضد الإلغاء القضائي².

ومن خلال ما تقدم توجد عدة فروق بين كل من الإلغاء الإداري وحكم الإلغاء القضائي وتتمثل هذه الفوارق في:

- من حيث الطبيعة القانونية: إن قرار الإلغاء هو قرار إداري يصدر من جهة إدارية بناء على سلطتها العامة، على خلاف الحكم القضائي الذي يصدر من جهة قضائية بمقتضى ولايتها القضائية³.
- الأصل في الإلغاء الإداري يكون للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية التي لا تولد حقوقا للغير.

¹ - إبراهيمي زينب عباس حسن، التظلم الإداري بإعتباره شرطا من شروط قبول الدعوى أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النهريه، كلية الحقوق، 2007، ص92.

² - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص121.

³ - حسن إدريس محمد، الكبايجي لبنى فوزي محمد، « الإنهاء الإداري لقرار فرض العقوبة الإنضباطية » ، مجلة تكريت للعلوم القانونية و السياسية، العدد 15، المجلد 9، 2012، ص85.

- الأصل في الإلغاء الإداري أنه لا يكون بأثر رجعي كما هو الحال في الإلغاء القضائي، فأثر الإلغاء ينصرف الى المستقبل فحسب.
- إن الحكم الذي يصدره القاضي يعد جزاء لعدم مشروعية القرار الإداري، ويجب أن يقوم أحد الأشخاص بتقديم الطعن ليمارس القاضي رقابته، في حين لا يمكن التصور أن يكون قرار الإلغاء الإداري جزاء لتصرف الإدارة غير المشروع حيث لا يمكن تصور أن الإدارة تقوم بمعاينة نفسها، والصحيح أنها تراقب عملها وتقوم بإلغاء القرار الذي أصابه عيب على ضوء هذه الرقابة.
- من حيث الحجية: إن حكم الإلغاء القضائي يتمتع بقوة الشيء المقضي به، وينطوي على هدم وإعدام القرار الإداري في مواجهة الناس كافة، بينما لا يتمتع قرار الإلغاء بهذه الخاصية إذ يجوز للإدارة مراجعة تصرفها ويمكن الطعن فيه بصورة غير مباشرة بالدفع بعدم المشروعية بينما لا يطعن في الحكم بعد مرور فترة الطعن إستئنافاً ونقضاً ولا يستطيع القاضي الرجوع عنه ولو تبين عدم مشروعيته¹.

المبحث الثاني: النظام القانوني للإلغاء الإداري

يتوقف حق الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية على النظر الى مدى ما ترتبه تلك القرارات من حقوق للغير، الأمر الذي يتعين معه التفرقة بين القرارات التنظيمية والفردية²، وعليه سيتم التركيز في هذا المبحث على نظرية الإلغاء الإداري التي تنصب على القرارات التنظيمية والقرارات الفردية وأسباب إلغائها، وهذا ما سيتم توضيحه في المطلبين التاليين:

¹ - ميثاق قطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 122.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 325.

المطلب الأول: إلغاء القرارات الفردية وأسبابها

كما سبق ذكره أن الإدارة تنظر الى ما ترتبه القرارات من حقوق للغير عند إلغائها، الأمر الذي يتعين معه إبراز مدى سلطان الإدارة في إلغاء القرارات الفردية، والأسباب التي تؤدي الى ذلك.

الفرع الأول: إلغاء القرارات الفردية

القاعدة العامة هنا هي عدم جواز إلغاء القرارات الإدارية الفردية، طالما ولدت حقوقا فردية مكتسبة بعد صدورها سليمة ومشروعة، وعليه يجوز إلغاء القرار الإداري المشروع طالما لم يرتب حقوق مكتسبة، كالقرار التأديبي الصادر بحق أحد الموظفين، أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة فللإدارة حق إلغائها خلال الفترة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، إذا ما رتب حقوقا مكتسبة، وإلا تحصنت ضد الإلغاء إذا إنتهت المدة المذكورة، ولكن إذا لم يرتب حقوقا مكتسبة فتستطيع الإدارة إلغائها¹.

وبما أن القرارات الفردية السليمة تولد حقا، وتستقر بمجرد صدورها ولا يخرج عن هذه القاعدة سوى أنواع خاصة من القرارات وعلى سبيل الإستثناء بإعتبارها تخول المخاطب بها منفعة لا تحول دون الإدارة في إنهائها متى ما رأت مصلحة في ذلك².

وهذا ما يتضح من القرارات التالية:

¹ - خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 218.

² - محفوظ على التواتي، « سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة » ، مجلة البحوث الأكاديمية، العدد التاسع، ص 140.

أولاً- إلغاء القرارات الولائية والوقائية:

القرارات الولائية والوقائية هي القرارات التي لا تنشئ حقوق مكتسبة وإنما تنشئ أوضاعاً وقتية كإنتداب موظف أو إجراء تجارب على مواقع مائية أو على الطرقات فهو محدد من حيث الزمن ولا يرتب حقاً مكتسباً لذلك لا يجوز سحبها في أي وقت¹.

1- القرارات الولائية:

هي تلك القرارات التي لا تحمل أي عبئ أو إلتزام على الأفراد، بحيث تخول لهم مجرد رخصة، ومثلها التنفيذي في فرنسا حيث عند منح أحد الأفراد من الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يتحتم فيها القانون منح هذه الإجازة وإلا إعتبرت حقاً².

إن الإجراء الولائي لا يولد من حيث الأصل حقوقاً أو مزايا، وأن رفضه لا يكون عرضة للطعن بالإلغاء، ولكن يمكن أن يرتب صدور القرار الولائي حقوقاً أو مزايا، لذلك فإنه يتمتع على جهة الإدارة سحبه أو إلغاؤه، لكن هذا الحكم لا يغير كثيراً وجه القاعدة بشأن القرارات الولائية، فهي تولد ترخيصاً ستسحب في حين إستمر الترخيص، بحيث يسود في الإعتقاد أنها أصبحت قاعدة عرفية ملزمة فلا يجوز حينها سحب الترخيص وإلغاؤه³.

هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري المصري في حكمه الصادر عن محكمة القضاء الإداري في قضية متعلقة بتمديد إقامة أجنبي جاء فيه أنه يجوز للإدارة إلغاء أو سحب إقامة أجنبي أو إبعاده خلال المدة المرخص له بها بالإقامة إذا كان في وجوده خطر عليه لأن الإقامة العارضة لا تعدو أن تكون مهلة وقتية عابرة لا تقوم إلا على مجرد التسامح الودي من طرف الدولة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بحكمها "إن قرار رئيس الوزراء بمنح أو رفض رخص الإستيراد هو قرار ولائي يصدر بناء على سلطة تقديرية لا بناء على سلطة مقيدة ولا يكسب

¹ - خروبي سليمان، مرجع سابق، ص32.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، مصر، 1961، ص649.

³ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص410.

الترخيص صاحبه أي حق يتمتع معه الإدارة سحبه أو إلغاؤه أو تعديله أو الحد منه طبقا لسلطتها التقديرية ووفقا لموجبات المصلحة العامة و بغير تعسف¹، وفي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة لسنة 2009 جاء فيه "أن قرار إنهاء تكليف موظف من منصبه الذي كلف به يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة"².

2- القرارات الوقتية:

هي قرارات لا تنشئ سوى وضعا مؤقتا لا يرقى لتكوين مركز قانوني ذاتي، ومن ثم لا يعطي هذا الوضع للأفراد حقا مكتسبا في التمسك بإستمراره، لأنهم يعلمون من الواجب عليهم أن يوقفوا بأنه وضع مؤقت منذ نشأته³.

تبين صفة الوقتية في مثل هذه القرارات من نص القانون نفسه، وقد تستفاد من طبيعتها إذا لا يمكن ان ترتب إلا أثرا وقتيا يمكن إنهاؤه في أي وقت، ومثال ذلك القرار الخاص بالسماح بشغل الطريق العام لإجراء بعض التجارب ولا يرتب حقا مكتسبا في شغل هذه الطرقات بصفة مستمرة، وكذلك القرارات الخاصة بنذب الموظفين، لأن النذب بطبيعته مؤقت و يجوز إنهائه في أي وقت وإرجاع الموظف الى مكان عمله الأصلي إذا إقتضت المصلحة العامة لذلك⁴، بحيث لا يتمتع هذا النوع من القرارات بالحماية المقررة كسائر القرارات الفردية المنشئة للحقوق سواء كانت قرارات الشخصية او قرارات الشرطية، ويمكن أن تنتج صفة الوقتية للقرار بوسائل عدة وقد يكون التوقيت مرجعه بسبب السلطة التي أصدرته كقرارات الحاكم العسكري و القرارات الصادرة عن الحكومة المؤقتة أثناء حالات الإعتداء⁵.

يتحقق هذا النوع من القرارات بعدة طرق:

¹ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 148.

² - أنظر قرار رقم 481 بتاريخ 2009/12/28، الهيئة العامة، منشورات مجلس شورى الدولة، 2009، ص 429.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 327.

⁴ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 458.

⁵ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 534، 535.

- إذا لم ينص صراحة في القانون الذي يخول الإدارة إصدار مثل هذه القرارات.
- قد تضمن الإدارة القرار صراحة حقها في إلغائه في كل وقت.
- أن يكون ذلك راجعا الى القرار ذاته، ومن ذلك القرارات الصادرة بنذب موظف عام او بمنح تراخيص مؤقتة¹.

ثانيا-إلغاء القرارات غير التنفيذية والقرارات السلبية.

1- القرارات غير التنفيذية:

إن القرار الإداري لا يكسب مركزا قانونيا إلا إذا كان تنفيذي، ذلك أنه يكون قابلا بذاته ودون حاجة لأي إجراء آخر لتنفيذ حقيقي²، فالقرارات التنفيذية هي تلك القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة أما القرارات غير التنفيذية فهي لا تقبل الطعن بالإلغاء وذلك نتيجة تخلف سمة جوهرية للقرارات غير التنفيذية ألا وهي التأثير على المراكز القانونية لأصحاب الشأن³.

حيث تعتبر القرارات غير التنفيذية أنها قرارات تمهيدية تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد إحالته الى المحكمة التأديبية و القرارات التي تحتاج الى تصديق من السلطة الرئاسية، أي أن الإعداد والتحضير أو التمهيد، الذي يسبق إصدار القرار والذي لا يحدث تغييرا أو تعديلا في الأوضاع و المراكز القانونية فإنها لا تولد حقوقا مؤثرة في مراكز الغير وبعد ذلك فهي لا تقبل الطعن بالإلغاء نتيجة تخلف السمة الجوهرية للقرارات التنفيذية وهي التأثير على المركز القانوني لأصحاب الشأن، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها الذي جاء فيه "أن القرار الصادر من رئيس المصلحة بوقف موظف عن عمله تمهيدا لمحاكمة ليس قرارا تحضيريا يمهد لمحاكمة تأديبية وأن المحكمة

1 - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 567.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 328.

3- حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 538.

لا تختص بالنظر في طلب إلغائه لأن إختصاصها مقصور على القرارات النهائية الصادرة بتوقيع¹.

2- القرارات السلبية:

يجوز للإدارة إلغاء القرار الفردي في حالة عدم ترتيب على إلغائه المساس بحق مكتسب كالقرار الصادر برفض طلب من موظف بإعارته².

فالفقه الفرنسي الحديث أخذ بمبدأ عام بإعتباره أن القرارات السلبية هي التي تصدر من الإدارة بالرفض فذهب البعض الى القول بأن القرارات السلبية لا تولد حقوقاً³، ومن الأمثلة على ذلك قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة وكرفض الترخيص بحمل السلاح⁴، بحيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي سحبها بأثر رجعي، لكنه يستثني من هذه القاعدة القرارات الصادرة في خصوص الموظفين، بإعتبار أن هذه القرارات ترتب آثار مباشرة في مواجهة الموظف ولهذا تعتبر مولدة للحقوق في مواجهتهم⁵، وهذا ما أشار إليه القضاء الإداري المصري في حكمه بتاريخ 1979/02/27 "لوزير الداخلية سلطة رفض منح ترخيص حيازة أو إحراز الأسلحة النارية أو سحبه او إلغائه في أي وقت..."، فالقاعدة أن القرارات السلبية لا تولد حقوقاً مثال ذلك رفض الإدارة الموافقة على ترخيص البوليس لا يؤدي إلى إنشاء حقوق او مزايا للأفراد على العكس في حالة الموافقة على منح الترخيص فإنه يتولد عنه مزايا لصاحب الشأن⁶.

1 - عادل عمران حمد، إنتهاء القرار الإداري بإرادة الإدارة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء ، كلية الحقوق، عمان، الأردن، 2013، ص30.

2 - نواف كنعان، القرار الإداري، مرجع سابق، ص304.

3- خروبي سليمان، مرجع سابق، ص36.

4 - حسام مرسي، مرجع سابق، ص567.

5 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، 1961، مرجع سابق، ص654.

6 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 541- 543.

الفرع الثاني: أسباب إلغاء القرارات الفردية

إستثناء عن القاعدة العامة التي تجيز للإدارة القيام بإلغاء القرارات الفردية كونها تتضمن الحقوق المكتسبة يجوز للإدارة ذلك في حالات معينة¹، حيث أنه من غير الجائز للإدارة إلغاء قراراتها الفردية السلمية لتعلق حقوق أصحاب الشأن بالمراكز القانونية التي أكسبتهم إياها تلك القرارات، إلا أنه خروجاً عن هذا الأصل العام بوسع الإدارة إلغاء القرار الإداري الفردي السليم في بعض الحالات كما لو وافق على ذلك صاحب الشأن أو خالف المستفيد بالقرار الإلتزامات التي يفرضها عليه أو تغيرت ظروف إصدار القرار أو إقتضت إلغاء القرار الإداري للمصالح العام، وأخيراً يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري الفردي السليم إستناداً الى نص تشريعي²، وهذا ما سيتم تناوله في كل حالة على حدى.

أولاً-رضا ذي المصلحة

فمن القرارات ما تدفع السلطة الإدارية الى إصدارها بشكل أساسي هو مصلحة من صدر القرار بشأنه كما هو الحال بالنسبة للقرارات المتعلقة بمنح تراخيص ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تقوم بإلغاء تلك القرارات بموافقة المخاطب بها³، ومن تطبيقات ذلك صدور قرار إداري بتعيين أحد الأفراد وامتناعه عن تسلم العمل أو رفضه التقدم لأداء القسم بعد أن تدعوه الإدارة الى ذلك فإن موقفه يمكن تفسيره بأنه موافقة ضمنية على إلغاء قرار التعيين⁴.

1 - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 250.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 328.

3 - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 250.

4 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية 1957، مرجع سابق، ص 494.

ثانياً- تغير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار

القرار الإداري على النحو الواضح من تعريفه يستند الى وقائع مادية أو قانونية تبرر إصداره وهو ما يعرف بركن السبب في هذا القرار، وتغير الظروف المادية التي صدر في كنفها القرار يعطي للإدارة الحق في إلغائه، حيث لم يعد لإستمراره مبرراً حتى ولو لم ينص على ذلك في مضمون القرار¹، وقد يرد هذا الشرط صراحة في القرار فيعتبر تغير الظروف المادية متى تحقق من قبيل الشروط الفاسخة التي تنتهي القرار نهاية طبيعية ولكن تغير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار يخول للإدارة حق إلغائه في بعض الحالات حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في نص القرار، ومن تلك الحالات أن يكون السبب في إصدار القرار هو قيام حالة معينة ومثال ذلك أن تسمح الإدارة لأحد الأفراد بفتح محل عام لأن المنطقة مأهولة بالسكان فإذا ما هجرت تلك المنطقة بعد مدة معينة فإنه يحق للإدارة أن تلغى ذلك الترخيص أو أن تسمح بعقد إجتماع عام في مكان حكومي ثم ترجع فيه حاجة الإدارة الملحة لذلك المكان فيما بعد².

كما قد يكون إستمرار الحالة المادية شرطاً لسلامة القرار ومن ذلك أن ينص القانون مثلاً على أنه لا يجوز منح ترخيص بإقامة كشك إلا في المناطق التي يزيد عدد سكانها عن رقم معين، فإذا منح الترخيص على هذا الأساس فإن من حق الإدارة أن تلغى ذلك الترخيص في حالة نقص العدد المحدد³.

ثالثاً- إلغاء القرارات لدواعي الصالح العام

يجوز للإدارة إلغاء قراراتها الفردية السليمة إذا ما كان إستمرار تنفيذ تلك القرارات ما يتعارض مع مقتضيات الصالح العام، فقد ذهب بعض الفقه في هذا الصدد الى أن فكرة المصلحة العامة هي فكرة فضفاضة و لذلك يجب ألا يترك تقديرها بصفة عامة للإدارة وإلا أهدرنا إستقرار

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص330.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية 1961، مرجع سابق، ص665.

³ - محمد عمر الجداع، مرجع سابق، ص128.

القرارات الإدارية السليمة، فالإدارة هنا لا تستطيع إلغاء قرارا فرديا سليما إلا وكان الصالح العام في هذه الحالة مخصصا، كأن يكون التصريح لأحد الأشخاص ببيع نوع معين من الأدوية فيجوز إلغاؤه لكن يجب أن يكون المقصود من ذلك هو المحافظة على الصحة العامة إذا ثبت أن هذا الدواء خطير¹.

مما لا شك فيه أنه إذا تعارضت المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة فإنه يتعين تغليب الأولى فهي الأولى بالرعاية، فإذا كان إلغاء القرار الإداري أمرا تتطلبه المصلحة العامة فإن ذلك يغلب على مصلحة المستفيد منه الذي وقع عليه الإذعان من أجل المصلحة العامة وإن كان حقه في التعويض قائما إذا سبب له ذلك الإلغاء ضررا²، حيث أن قيد الصالح العام مفروض على جميع الحالات وليس مقصور عليها وحدها فقط، إذ يتعين على الإدارة وهي تستعمل حقها في إلغاء القرار الإداري بل وفي مزاولة كافة إختصاصاتها أن تستهدف الصالح العام دون غيره ولكن قيد الصالح العام لا يؤدي دوره كاملا و لا يظهر أثره بوضوح إلا في حالة مزاولة الإدارة إختصاصاتها التقديرية، وهناك أسباب أخرى تكون سببا في إلغاء القرارات الفردية وهي كالتالي :

- إلغاء القرار الإداري لأي سبب يحدده المشرع.
- تغيير التشريع عقب إصدار القرار.
- عدم إحترام المستفيد للإلتزامات المفروضة عليه بمقتضى القرار³.

المطلب الثاني: إلغاء القرارات التنظيمية

تملك الإدارة إلغاء القرارات التنظيمية سواء كانت مشروعة او غير مشروعة، لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وليس لأحد الاعتراض على ذلك وخاصة إذا ما رأت الإدارة أن

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة القرارات الإدارية في الفقه و مجلس الدولة، مرجع سابق، ص331.

² - محمد عمر الجداع، مرجع سابق، ص129.

³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية 1961، مرجع سابق، ص669.

المصلحة العامة تتطلب ذلك الإلغاء¹، والأصل أن الإدارة تتمتع بسلطة واسعة، أما في تعديل أو إلغاء قراراتها وعليه لا يملك المعنيون بالخضوع للقرار الإداري التنظيمي الإحتجاج في مواجهة الإدارة إذا مارست سلطة الإلغاء طالما لم تمتد آثاره للماضي وإنحصرت فقط بالنسبة للمستقبل²، حيث سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين أساسيين:

- الفرع الأول: إلغاء القرار الإداري التنظيمي السليم
- الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري التنظيمي المعيب.

الفرع الأول: إلغاء القرار الإداري التنظيمي السليم

القرار التنظيمي هو ذلك القرار الذي يتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على عدد قليل من الأفراد، إذ يجوز للإدارة أن تلغي القرار التنظيمي المشروع دون التقيد بأي مدة وذلك لكون القرارات التنظيمية تضع قواعد لا يتصور أن تكون مؤبدة بل تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة ولا حرج على الإدارة في ذلك مادام إلغاء هذه القرارات لا يرتب أثره إلا بالنسبة للمستقبل ومادام لا يمس الحقوق التي نشأت في ظل تطبيق قواعده أي في الفترة ما بين إصدارها وإلغائها³.

يذهب الفقيه Isaac إلى أن القرارات التنظيمية ينبغي أن تتوافق مع الظروف و الضرورات الجديدة ولجهة الإدارة أن تتدخل لإجراء المواءمة بين الظروف والأوضاع الجديدة وتلك القرارات، ولذوي الشأن حق الطعن في إلغاء الإدارة لقراراتها التنظيمية ولمجلس الدولة إلغاؤها إذا إنعدمت الأسباب التي إستوجبت الإلغاء، وتوصم القرارات في هذه الحالة بعيب تجاوز السلطة، فإذا طبقت اللائحة تطبيقاً فردياً وتولد لأحد الأفراد حق أو مزية فإنه يمتنع عن السلطة الإدارية المختصة التعرض لها بالسحب أو الإلغاء، وهذا المركز لا يجوز المساس به إلا بموجب نص قانوني ينص فيه على سريانه بأثر رجعي فالقيد الذي يحكم الإلغاء هو مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية

¹ - راجي أحسن، مرجع سابق، ص50.

² - عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية فقهية قضائية-، مرجع سابق، ص 248، 249.

³ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 129.

المكتسبة بمعنى أن الإلغاء جائز طالما هو يتعارض مع مبدأ جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة¹.

أولاً- الشكل والإجراءات في إلغاء القرار التنظيمي

يتضح مما تقدم أن لجهة الإدارة ولاية إلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت ويبدو أن هذه القاعدة مطلقة، فهل تلتزم الإدارة وهي بصدد إلغاء القرارات التنظيمية بنفس الإجراءات التي إتبعتها عند إصدار القرار أم هناك إجراءات أخرى تتبعها هاته الأخيرة في إلغاء، القرار التنظيمي وهذا ما سيوضح من خلال النقاط التالية:

1- إلغاء القرارات التنظيمية وقاعدة تقابل الشكليات:

حسب الأصل العام يجب أن يكون إلغاء أو تعديل القرار الإداري بقرار من نفس قوته ومن نفس السلطة التي أصدرت القرار الأول أو بإتباع ذات الإجراءات إلا إذا نهى القانون على خلاف ذلك، وهذه القاعدة تشتمل على شقين:

- الشق الأول متعلق بقاعدة تقابل الإختصاصات والتي تبدو مطلقة في شأن إلغاء اللوائح، بمعنى أن يصدر إلغاء اللائحة من السلطة التي أصدرتها أو سلطة أعلى منها، وهذه القاعدة ينص عليها القانون وينصرف هذا الإلتزام الى كافة الأجهزة الإدارية التي تباشر الوظائف الإدارية.

- أما الشق الثاني متعلق بقاعدة تقابل الإجراءات بحيث يجب على الإدارة ان تتبع الإجراءات التي كفلها القانون لسلامة إلغاء اللائحة²، ومثال ذلك إلغاء قرار تعيين رئيس الدائرة بموجب صدور مرسوم رئاسي بإقتراح من رئيس الحكومة لأن قرار تعيين رئيس الدائرة إنما يتم بمرسوم

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 556 - 561.

² - حسني درويش عبد الحميد، مرجع نفسه، ص 563 - 565.

رئاسي بناء على إقتراح من رئيس الحكومة طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة².

تهدف قاعدة تقابل الشكليات الى حماية المصلحة العامة والخاصة على حد سواء، بل الى حماية العمل الإداري نفسه، فهي من الضمانات التي يجب أن تراعى بالنسبة لإلغاء القرارات التي تولد حقوقا للأفراد، وتظهر أهمية هذه القاعدة في عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية التي تولد حقوقا مكتسبة إلا وفقا للقانون وهذه القاعدة تهدف الى حماية مصالح الأفراد وإحترامها كضمان جوهرى لهم³، حيث يرى الأستاذ "لويس دلبيز" أن قاعدة تقابل الشكليات تهدف الى إيجاد الحماية والضمان الى أصحاب الشأن، فيجب إتباع ذات الإجراءات و الأشكال التي إتبع عند إصدار القرار الأول، كما يرى البعض أن هذه القاعدة تهدف الى ضمان حقوق الأفراد لحظة إلغاء القرار بإتباع ذات الإجراءات التي إتبع في إصداره⁴.

هذا ما يؤيده العميد الدكتور الطماوي بقوله "إذا كانت السلطة التي أصدرت اللائحة تملك تعديلها في أي وقت فلا يأتي لها ذلك إلا بإجراء عام، أما الخروج على اللائحة في التطبيقات الفردية فهو غير مشروع إلا إذا كانت اللائحة نفسها أو القاعدة التنظيمية بصفة عامة أيا كان شكلها تجيز ذلك وبشرط إحترام الشروط المقررة في حالة الإستثناء"⁵، وكما يوضح أيضا أن قواعد الشكل بالإضافة الى قواعد الإختصاص على جانب كبير من الأهمية فهي تقوم كحاجز موازن لسلطات الإدارة الخطيرة في مجال القرارات الإدارية، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك

1 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر. عدد 76، 31 أكتوبر سنة 1999.

2 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 137.

3 - محمد عمر الجداع، مرجع سابق، ص 134.

4 - حسني درويش، « حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري السليم »، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1974، ص 159.

5 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية 1961، مرجع سابق، ص 646.

القرارات، وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الادارية مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء وذلك بتجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ومنحها فرصة معقولة للتروي والتفكير ودراسة وجهات النظر المختلفة فتقلل بالتالي القرارات الطائشة والمتسرة¹.

الخلاصة هي أن قاعدة تقابل الشكليات تفرض إحترام ومراعاة الإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون واللوائح لإنهاء آثار قرار إداري سليم، وهذا في حد ذاته ضمان لحقوق الأفراد، فإذا ما خالفت الإدارة هذه القواعد والأشكال كان تصرفها معيبا جديرا بالإلغاء².

2- صور إلغاء القرارات التنظيمية:

إن إلغاء اللائحة يتحقق بإحدى الطريقتين، الإلغاء الصريح أو الإلغاء الضمني، وهما يتفان من حيث الغاية والتي هي شل وإعدام آثار اللائحة أو القرار التنظيمي بالنسبة للمستقبل.

أ- الإلغاء الصريح:

يتحقق عندما تقوم السلطة الإدارية التي أصدرت اللائحة (أو السلطة الرئاسية) قرار آخر بإلغاء القرار الأول، والإلغاء الصريح لا يثير إشكالا وكل ما هو متطلب في هذا الطريق هو أن تفصح جهة الإدارة عن نيتها صراحة في إلغاء اللائحة، والعمل باللائحة الجديدة إعتبارا من تاريخ نشرها ولا تسري على الواقع التي تمت في الماضي³، وهذا ما جاء به القضاء المصري بتاريخ 1949/11/22: "من المقرر قانونا أن الجهة الإدارية إذا وضعت قاعدة تنظيمية فإن من حقها أن تلغيها أو تعدلها بقاعدة تنظيمية أخرى في سبيل المصلحة العامة على أن تسري هذه القاعدة الجديدة إلا من تاريخ صدورها، وهذا المبدأ مضطرد في القضاء الإداري المصري ففي حكمه

¹ - محمد عمر الجداغ، مرجع سابق، ص134.

² - محمد عمر الجداغ، مرجع نفسه، ص135.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص565.

الصادر بتاريخ 13/02/1978: "إن لجهة الإدارة ولاية إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية في أي وقت..."¹.

ب- الإلغاء الضمني:

يحدث هذا الإلغاء عندما يصدر قانون جديد أو لائحة تحل محل الأحكام القديمة، إذ أن ذلك يعني إلغاء هذه الأحكام القديمة كما يحدث تعارض بين الإثنين فيلغى النصوص القديمة ضمناً ويشترط أن يتم الإلغاء الضمني بذات الأداة القانونية أو أعلى منها ولا يكون بعكس ذلك، وقد أخذ القضاء الفرنسي بالإلغاء الضمني حيث قضى بأنه يظهر نتيجة تعارض بين النظام القانوني الجديد والنظام القانوني القديم فيلغى القديم ضمناً²، هذا ما يظهر خلال حكمه في قضية Syndicat des avocats de France حيث قضى المجلس إن الإلغاء الضمني والإلغاء الصريح يتفقان في الغاية والهدف وهو شل آثار القرار بالقياس للمستقبل، بحيث أن لفقته رأي مخالف وتبين ذلك في أنه لا يرتب نفس الآثار القانونية التي تترتب على الإلغاء الصريح وليس له نفس الطبيعة القانونية ويدل على ذلك بقوله «بأن اللائحة العامة لا تلغي اللائحة الخاصة بطريقة ضمنية»³، إذ أن هذا الرأي هو ترديد للقاعدة المستقرة في القانون بأن الخاص يقيد العام لا العكس فالإلغاء القرار التنظيمي قد يكون صريحاً كما قد يكون ضمناً، وقد يكون كاملاً بالإلغاء الكلي للقرار الإداري كما قد يكون جزئياً بأن ينصب على جزء من القرار مع ترك الأجزاء الأخرى سليمة وهو ما يطلق بتعديل القرار⁴.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 566.

² - نسيم بني عامر، الإنهاء الإداري للقرارات التنظيمية و الفردية المولدة للحقوق، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2010/2011، ص 11.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 566، 567.

⁴ - حسني درويش عبد الحميد، المرجع نفسه، ص 567.

ثانياً - تطبيقات إلغاء القرار التنظيمي السليم

سوف نخصص هذا المجال لتسليط الضوء على بعض التطبيقات المتعلقة بهذا الموضوع، ولعل أهم هذه التطبيقات هي إلغاء المرافق العامة وإلغاء الوظائف العامة.

1- في مجال المرافق العامة:

إن نظرية المرفق العام تعتبر حجر الزاوية في القانون الإداري وتمثل أساس المبادئ التي يقوم عليها القانون الإداري، ويذهب العميد دوجي الذي يتزعم مدرسة المرفق العام إلى القول بأن (الدولة ماهي إلا كتلة من المرافق العامة) وتعتبر المرافق العامة سبب وجود الإدارة العامة وغايتها¹، ومن التطبيقات المتعلقة بإلغاء القرار التنظيمي المشروع إلغاء المرافق العامة وأن المبادئ التي تحكم عمل هذه المرافق هو مبدأ مسايرة المرفق العام للتطور وتلبية حاجات الجمهور المتجددة، وإن للإدارة الحق ليس فقط القيام بالتعديلات التي تتناول جانبا من نظام المرفق، بل يمتد الأمر ليشمل إلغاء ذلك المرفق وليس لأحد الاعتراض ولا يحد حريتها سوى قيد المصلحة العامة²، وفيما يتعلق بإنشاء المرافق العامة سواء صناعية أو تجارية فقد أقر مجلس الدولة بحق البلديات في إنشاء المشروعات التي سبق ذكرها في الحالات التي تسمح فيها ظروف المصلحة العامة وعدل بذلك عن القاعدة الأصلية التي تحرم على البلديات أن تنشأ مشروعات صناعية وتجارية لمخالفة مبدأ الحرية التجارية³.

إن المنتفعين بالمرافق العامة ليس لهم الحق في استمرار قيام المرفق وبقائه، ولإدارة الحق في كل وقت في إلغاء أو تعديل نشاطه أو وقفه لفترة معينة، وتستند الإدارة في ذلك إلى إعتبارات المصلحة العامة ودور جهة الإدارة بصفتها المهيمنة على إدارة شؤون المرافق العامة فإذا ظهر لها أن في إلغاء أو وقف نشاط بعض المرافق العامة يبرره مقتضيات واعتبارات المصلحة العامة، فلها أن تبادر في إتخاذ هذا الإجراء أو ذلك وفقا لظروف الحال وقد يستثنى من ذلك وجود نص

1 - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 135.

2 - عادل عمران حمد، مرجع سابق، ص 37.

3 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 568.

قانوني يلزم الإدارة باستمرار قيام المرفق و تقديم خدماته لجمهور المنتفعين من خلال فترة محددة، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة أن تتدخل بعد إنقضاء المدة المحددة لعمل المرفق وأن تنتهي بنفس الأداة القانونية التي إتبعته في شأن قيامه،¹ وبالنسبة لقانونية إلغاء المرافق العامة فالمرفق العام هو كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام، وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه فتتولاه الإدارة العامة وتديره إما بنفسها أو تعهد إلى أفراد يديرونه تحت رقابتها، فالإدارة هي وحدها التي تستطيع تقدير المصلحة العامة في بقائه من عدمه، فإذا استبان لها بقاء المرفق العام ووجدت فيه سبيلا لتحقيق خدمات الجمهور بطريقة مرضية وإلا قامت بإلغائه، و يرى الأستاذ البير: "أن إلغاء المرفق العام هو حق قانوني له شرعية حتى وإن بدا غير ملائم، إذ أن الإدارة هي وحدها التي تستطيع تقدير المصلحة العامة في بقائه أو عدم بقائه وهذا الحق وإن كان ظاهرا إذا ما كانت السلطة التشريعية هي التي تقوم بإلغائها إلا أنه لا يقل وضوحا بالنسبة لحق السلطة الإدارية في القيام بهذا طالما أن إستعمالها لهذا الحق لم يشبه عيب الإنحراف بالسلطة².

2- في مجال الوظائف العامة:

من المسلم به أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ويجوز للإدارة في كل وقت أن تعدلها أو أن تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، فمن المعلوم إن للإدارة وهي تباشر مهامها في تقديم الخدمات للجمهور تقوم بالإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه المهام، ومن هذه الإجراءات إنشاء الوظائف العامة والمرافق العامة، وإن الإدارة تحت ضغط الظروف العملية تلجأ إلى إعادة النظر بالعديد من الصيغ التنظيمية لأجهزتها الإدارية بما ينسجم مع التطورات والضرورات العلمية، ومن هذه الصيغ التي تلجأ إليها الإدارة هي إلغاء الوظائف العامة³.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 569.

² - حسني درويش عبد الحميد، مرجع نفسه، ص 570، 571.

³ - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 137.

إن لجهة الإدارة حق إلغاء الوظائف العامة لإعتبارات تتعلق بمصلحة المرفق وإن لصاحب الشأن التعويض عن ما يناله من ضرر جراء إلغاء الوظيفة، ويعد إلغاء الوظائف العامة من أسباب إنهاء خدمة الموظف وأن على ذلك هي المصلحة العامة التي يجب أن تلو على المصلحة الخاصة فيفصل الموظف متى ما اقتضت ضرورات المصلحة العامة الإستغناء عن الوظيفة التي كان يشغلها الموظف، ففي هذه الحالة لا يستحق الموظف إلا المرتب السابق مع إلغاء الوظيفة وليس له حق مكتسب في تقاضي مرتبه اعتباراً من تاريخ الغاء الوظيفة، وبالتالي تنشأ علاقات قانونية جديدة منشأها القانون المباشر كحق الموظف في مكافأة أو معاش، فالموظف ليس له الحق في الإحتفاظ بمستوى مرتبه لأنه قابل للزيادة أو للنقصان بقرارات فردية من السلطة الرئاسية، فإذا كانت المصلحة العامة مبرر الإلغاء لبعض الوظائف العامة فيجب على الجهة المقابلة عدم الإضرار بالوظيفة العامة¹.

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري التنظيمي المعيب

إن القاعدة التي انتهى اليها القضاء والفقهاء الإداري تقضي بأن القرارات التنظيمية المعيبة تتحصن بإنقضاء مدة الطعن القضائي ولا يجوز لجهة الإدارة أن تتال منها بالسحب أو بالإلغاء، وإلا عدت قراراتها مشوبة بعيب تجاوز السلطة، حيث أن القاعدة التي إتفق عليها القضاء والفقهاء الإداري أن إنقضاء مدة الطعن القضائي والتي تقدر بأربعة أشهر حسب نص المادة 829² من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحصن القرار المعيب من السحب لكن ليس من الإلغاء، فقبل إنقضاء مدة الطعن يلجأ الأفراد الى الإدارة لطلب إلغاء قرارها التنظيمي المعيب وإذا ما رفضت كان للأفراد الطعن في رفض الإدارة، وفي حالة طلب الأفراد بعض إنقضاء مدة الطعن القضائي بإلغاء القرار التنظيمي غير المشروع فلا يكون للإدارة الإحتجاج بفوات مدة الطعن القضائي وذلك أن للإدارة الحق في إلغاء قرارها المعيب بعد المدة المحددة قانوناً للطعن القضائي في كل وقت

¹ - عقيلة بوحديد، خديجة سعدي، نهاية القرار الإداري ، رسالة ماستر ، جامعة 8ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015-2016 ، ص78.

² - أنظر المادة 829 من قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد21، 2008، ص95.

لكن الإدارة في طلب القضاء تخضعه لمبدأ الملائمة فإن رأت في الإلغاء تحقيق المصلحة العامة أقدمت عليه¹.

أولاً- ميعاد الإلغاء الإداري

حفاظا على المراكز القانونية والإستقرار الإجتماعي فإن السلطة أو الجهة المختصة بالإلغاء يجب عليها أن تتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص، حيث أن هناك إختلاف في مدة الطعن بالإلغاء حسب الجهة المصدرة للقرار في القضاء الجزائري والتي تحدد عن طريق:

- قرار الإدارة المركزية (المراسيم، القرارات الوزارية) يمكن إلغاؤها من طرف الإدارة خلال شهرين، لأن الطعن فيها بالإلغاء يكون أمام مجلس الدولة.

- قرار الإدارة اللامركزية (البلدية، الولاية، المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية)، يمكن إلغاؤها من طرف الإدارة خلال أربعة أشهر، لأن الطعن فيها بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (محلية أو جهوية)، لذلك فإن فوات تلك المدة تجعل القرار الإداري الغير مشروع سواء كان فرديا او تنظيميا محصنا، ومن أمثلة ذلك:

ما أشارت إليه المادة 80 من قانون البلدية حينما نصت على ما يلي: "لا يتم تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها، إذا كان القرار مخالفا لقانون او تنظيم يحق للوالي إلغاءه بقرار مسبب خلال هذه المدة..."، وعلى كل فإن الإتجاه السائد فقه وقضاء (فرنسا، مصر، الجزائر) يذهب إلى أن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة يجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعادا لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، حيث لايمكن أن تخول للإدارة ما لا يخول للقضاء².

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، 576، 577.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص135.

كما إستقر القضاء الفرنسي على ان سلطة الإدارة في الغاء أو سحب قراراتها التنظيمية المعيبة تنقيد بمدة الطعن القضائي والتي بإنقضائها تكسب القرارات الحصانة، ويمتنع التعرض لها بالسحب أو الالغاء، فقد قيد الفقه الفرنسي سلطة الإدارة في الغاء قراراتها التنظيمية بمبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية بقصد تأمين استقرار المعاملات القانونية في نطاق الإدارة العامة، بحيث أن هذا القول يتعلق بكل من الآليتين سواء كانت السحب أو الإلغاء الإداريين والتي تكون على القرارات التنظيمية غير المشروعة والتي تولد حقوقا ومراكز قانونية للأفراد بتطبيقها تطبيقا فرديا، ولن يأتي هذا الإستقرار إلا من خلال وضع قيد زمني على سلطة الإدارة في الغاء قراراتها المعيبة، فالقاعدة المستقرة في القضاء الإداري المصري من مقتضاها أن سلطة الادارة في إلغاء قراراتها مقيدة بمدد الطعن بالإلغاء القضائي، ولكن خرجت بعض احكام محكمة القضاء الاداري على هذا الأصل الى اطلاق يد الادارة لإلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة في أي وقت¹.

أما في شأن ميعاد إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة، فهناك إختلاف بين الفقه وخاصة الفقه المصري، فقد ذهب الدكتور "طعيمة الجرف" إلى أن: « سلطة الالغاء الاداري للقرارات وهي القرارات غير المشروعة ليست سلطة مطلقة من غير قيد زمني بحيث يمكن للإدارة أن تجريها دائما في اي وقت تشاء لأن القرار الاداري غير مشروع حيث تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي، فإنه يتحصن ضد الالغاء القضائي، ولن يكون من المعقول منطقيا أن يباح للإدارة مالا يباح للقضاء ولذلك فقد استقر على انه بانقضاء مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار غير المشروع بالقرار المشروع»².

إن في ضوء هذا الإستثناء يعتبر عدولا جزئيا عن عدم جواز السحب للقرار الإداري المعيب من جواز الغاء القرار المعيب منذ نشأته بالنسبة للمستقبل دون التقيد بميعاد الطعن³.

1 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 576، 577.

2 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع نفسه، ص 578.

3 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع نفسه، ص 579.

ثانياً - إلغاء القرارات التي تحصنت بقوة ميعاد الطعن القضائي

القاعدة أن القرارات التنظيمية المعيبة تتحصن بإنقضاء مدد الطعن القضائي، وبالتالي لا يجوز إثارة مشروعيتها مباشرة أمام القضاء مرة ثانية، ولكن يجوز الطعن عليها بطريقة غير مباشرة وذلك في أي وقت عند تطبيقها على الحالات الفردية بطلب عدم الأخذ بها دون التصدي لإلغائها، فإن القضاء يتشدد في تطبيقها بعدم إجازة الطعن المباشر على اللائحة أمام قضاء مجلس الدولة، بل أوجب على صاحب الشأن أن يلجأ إلى الإدارة مسبقاً والذي يكون فيه الطعن الإداري جوازي كأصل عام حسب نص المادة 830¹ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل لجوئه إلى القضاء، طالبا إلغاء اللائحة نتيجة تغير الظروف الواقعية أو القانونية دون غيرها من الأسباب التي تبرر إلغاء القرارات التنظيمية، وفي حالة رفض الإدارة يقتصر الطعن على طلب إلغاء قرار الرفض، فلصاحب الشأن أن يطعن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة لإلغائه، ولكن النتيجة المترتبة على فوات مدد الطعن القضائي هي تحصن القرار ويمتنع على جهة الإدارة أن تتال منه سواء بالسحب أو الإلغاء، أما فيما يتعلق بإلغاء الإدارة لقراراتها التنظيمية المعيبة التي تحصنت بفوات مدد الطعن القضائي بناء على طلب الأفراد فهي تتمتع بشأنها سلطة الملائمة ونطاقها مقصور على هذا النوع من القرارات، ويرجع ذلك إلى أن طريق القضاء أسند أمام الأفراد نتيجة إنقضاء مدد الطعن القضائي².

إن القضاء اطلق يد الإدارة في إلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة في أي وقت وسيتم هذا التدخل بنوع من الملائمة باختيار وقت تدخلها إلا أن الإدارة مع ذلك تلتزم بالتدخل لإلغاء اللائحة بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها، ويرى البعض من الفقه المصري أن الإدارة في مثل هذه الأحوال ملزمة باحترام مبدأ المشروعية والإمتناع عن تطبيق اللائحة التي انتهى القضاء بخروجها

¹ - انظر المادة 830 من قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عد 21، 2008، ص 95.

² - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 579 - 581.

على احكام القانون¹، كما أن بعض من الفقه وتطبيقات القضاء لدينا تؤكد أن ما بني على باطل فهو باطل حتى بعد فوات مدة الطعن القضائي، والبعض من الفقه ينكر ذلك تطبيقاً لمبدأ الحقوق المكتسبة.

ثالثاً - آثار الإلغاء الإداري

يقتصر الغاء القرار الاداري التنظيمي على المستقبل مع بقاء الاثار القانونية التي تمت في الماضي، فليس من آثار الالغاء ان يمحو في الماضي الآثار التي ترتبت على سريانه سليماً، وسيتم دراسة آثار الالغاء ضمن النقاط التالية:

1- إلغاء القرارات التنظيمية المتعلقة بالموظفين:

من المسلم به أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، حيث يعد مركز الموظف مركز قانوني عام يجوز تغييره وتعديله في أي وقت، ولا يجوز للموظف أن يطالب باستمرار بقاء اللائحة التنظيمية مطبقة في المستقبل، ومن هذا المنطلق تستطيع الإدارة أن تلغي قراراتها الإدارية التنظيمية أو اللوائح التي تصدرها بشأن الموظفين بالنسبة للمستقبل، فهي تستطيع ان تزيد أو تنقص من المزايا التي يحصلون عليها الموظفين، ويترتب على ذلك أنه منذ صدور اللائحة والقرار الإداري التنظيمي الجديد، فإن الموظفين الذين ينطبق عليهم هذا القرار أو اللائحة يستطيعون المطالبة بالمزايا السابقة التي تزيد عن المزايا الجديدة أو لا يستطيعون المطالبة بتلك المزايا اصلاً إذا ما كان القرار التنظيمي الجديد قد الغاها.²

كما قد استقر على ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بأن المزايا الناشئة لمصلحة الموظفين من تنظيم اداري معين معلقة على شرط بقاء هذا التنظيم وأن هذه المزايا لا تعوق الادارة في ممارسة حقها في إعادة النظر في التنظيم، ولقد قضى القضاء الفرنسي أيضاً بأن

¹ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 582.

² - ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص 168، 169.

الإدارة عند إصدارها اللائحة أو القرار الإداري التنظيمي الجديد لا تستطيع أن ترجع تطبيق النص الذي إلغى المزايا الممنوحة للموظفين إلى تاريخ سابق على صدوره¹.

أما القضاء المصري فقد خرج على قضاء مجلس الدولة الفرنسي وعالج هذا الإطلاق وضبط حدوده، ففي حكم له جاء فيه (إنه ولما كان للحكومة الحق في تعديل القرارات التنظيمية في أي وقت حسبما يقتضيه الصالح العام، إلا أنه من المقرر أن تعديل النظام لا يجوز أن ينطوي على مساس بحقوق ذاتية اكتسبها المدعي في ظل النظام السابق، فإن أريد ذلك فلا مناص من أن يكون ذلك بنص خاص بالقانون)².

2- مدى التعويض عن الغاء القرارات التنظيمية:

إن الغاء الإدارة لقراراتها التنظيمية المشوبة بعيب عدم المشروعية في خلال مدد الطعن القضائي، فالإدارة في هذه الحالة لا تسأل عن الأضرار المترتبة عن الغاء قراراتها المعيبة وذلك لإنتفاء ركن الخطأ الذي يبرر حق التعويض، ويرجع ذلك إلى أن الإدارة ملزمة بتدخل لإلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة، أما إن تحصنت بفوات مدد الطعن القضائي، فإن الغائها يترتب مسؤولية الإدارة إذا نشأ في ظلها حقوق أو مزايا لأصحاب الشأن، وذلك عن طريق تطبيقها تطبيقاً فردياً، وهذه الحالة ينطبق في شأنها القاعدة التي انتهينا إليها في شأن التعويض عن قرارات السحب المعيبة، والتي تقضي بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر جراء سحب غير مشروع³.

أما فيما يتعلق بالتعويض عن الغاء القرارات السليمة، هو أنه لا تعويض من جراء إلغاء أو تعديل اللائحة السليمة، ويرجع ذلك إلى أن اللائحة تتصف بالعمومية والتجريد ولا يتولد للفرد حق مكتسب من القاعدة التنظيمية القابلة للتغيير والتعديل في كل وقت، والقول بغير ذلك يؤدي بنا إلى التقرير بأن اللائحة هي التي رتبت الحق لفرد معين بالذات في حين أن القاعدة القانونية بما

1 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 591.

2 - شفيق دعاء، نظرية القرار الإداري المضاد، رسالة دكتوراء، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، مصر، 2000، ص 458.

3 - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 594.

تتطوي عليه من طابع العموم والتجريد تقتصر على إنشاء المركز القانوني، ومن مهمة القرار الإداري تحديد الشخص الذي ينتسب الى هذا المركز وبذلك يكتسب حقاً¹.

¹ - حسني درويش عبد الحميد، المرجع نفسه، ص 595.

ملخص الفصل الثاني

تم التطرق من خلال هذا الفصل الذي جاء موسوماً بالإلغاء الإداري للقرار الإداري، إلى الكشف عن مفهوم الإلغاء الإداري من خلال المبحث الأول حيث خلص هذا الأخير إلى أن الإلغاء الإداري هو إزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، كما تميز مصطلح الإلغاء الإداري عن غيره من المصطلحات المشابهة، حيث خلصت الدراسة أن معيار التمييز بين الإلغاء الإداري والسحب الإداري هي من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعياً ينصرف إلى السحب، أما إن كان أثره مقتصرًا على المستقبل فقط فنكون أمام إلغاء، أما بين الإلغاء الإداري والإلغاء القضائي، فالأول لا يكون بأثر رجعي كما هو الحال في الثاني.

أما فيما يخص المبحث الثاني الموسوم بالنظام القانوني للإلغاء الإداري، حيث تم دراسة هذه الآلية بنوعيتها، الفردية منها و التنظيمية، إذ تم إستخلاص أنه لا يجوز إلغاء القرارات الإدارية الفردية بعد صدورها سليمة ومشروعة، كما يجوز إلغاؤها طالما لم ترتب حقوق مكتسبة للأفراد، بحيث هناك حالات تخرج عنها على سبيل الإستثناء إذ يجوز للإدارة إلغاؤها متى ما رأت مصلحة في ذلك، أما في القرارات الإدارية غير المشروعة فللإدارة الحق في إلغاؤها خلال الفترة المقررة لرفع دعوى الإلغاء كما تستطيع الإدارة إلغاؤها طالما لم ترتب حقوق مكتسبة، حيث أن القرارات الإدارية التنظيمية كأصل عام يجوز للإدارة تعديلها أو إلغاؤها في أي وقت إن رأت في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، إذ لا يجوز للإدارة إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة بعد فوات مدد الطعن القضائية، إلا بناءً على طلب مقدم من الأفراد إلى الإدارة ضمن المدة المقررة للطعن في القرارات الإدارية.

خاتمة

خاتمة

بعد ما تم دراسة موضوع النهاية غير القضائية للقرارات الإدارية والذي من خلاله تم التطرق ببدء أن القرار الإداري يمكن أن ينتهي بنهاية طبيعية كتنفيذ مضمونه، أو إنتهاء المدة المحددة لسريانه، أو أن تكون لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة سواء ما تعلق منها بالترك أو الإهمال أو بتغير الظروف القانونية أو الواقعية.

كما تم التوصل إليه أيضا أن ما تتمتع به الإدارة من امتيازات واسعة هو ما زاد من وقوعها في الخطأ وإصدارها لقرارات يمكن أن تكون معيبة، هذا ما وجب عليها أن تنهي قراراتها بإرادتها عن طريق آليتي السحب أو الإلغاء الإداريين.

إذ اتضح بعدما تم دراسة النظام القانوني للسحب الإداري، أن هذه الآلية تعد من بين الطرق التي تؤدي بالإدارة إلى إنهاء قرارها بإرادتها بحيث يعدم هذا القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره، ولهذه السلطة آثار خطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار الإداري، إذ يجب على الإدارة أن تسحب قرارها خلال المدة التي منحها إياها القانون وإلا اكتسب هذا القرار حصانة ضد السحب، كما يجوز لها أيضا أن تسحب قرارها بعد فوات المدة المحددة قانونا كحالات فقط على سبيل الاستثناء.

في حين تم التطرق في جانب آخر إلى دراسة النظام القانوني للإلغاء الإداري، هذه الآلية تمتد آثارها بالنسبة للمستقبل فقط على عكس السحب الإداري، إذ تمارس الإدارة هذه السلطة على قراراتها الفردية والتنظيمية المعيبة خلال الفترة المحددة قانونا وإلا تحصنت ضد الإلغاء، كما يمكن لها أيضا أن تلغي قراراتها السليمة إذ لم ترتب حقوق مكتسبة، يجوز للإدارة إلغاء قراراتها الفردية السليمة التي أكسبت حقوق للأفراد في حالات فقط على سبيل الاستثناء. إن نهاية القرارات الإدارية يمكن أن تكون نهاية غير قضائية، كما يمكن للإدارة بسلطتها التقديرية وما تقتضيه الظروف المحيطة بها أن تنهي قراراتها المعيبة بالسحب أو الإلغاء الإداريين ضمن المواعيد القانونية المقررة لذلك ووفق الإجراءات المقررة لذلك. بناء على ما سبق ذكره تم التوصل إلى النتائج التالية.

نتائج الدراسة:

1- بعنوان السحب الإداري للقرارات الإدارية:

- _ إعدام كافة الآثار المترتبة على آلية السحب الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل.
- التزام الإدارة في السحب الإداري للقرارات الإدارية أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.
- _ هناك نوعين من سحب القرار سواء أن يشمل أجزاء فقط من القرار ونكون هنا أمام سحب جزئي، أو أن يشمل القرار بأكمله إذا كان القرار غير قابل للتجزئة ونكون هنا أمام سحب كلي.
- _ سحب الإدارة للقرار الإداري يكون خلال مدد الطعن القانونية، وإلا تحصن هذا القرار إعمالاً لمبدأ الحقوق المكتسبة.

2- بعنوان الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية:

- _ لا يجوز تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة لما تكسب الأفراد من حقوق ومراكز قانونية إلا برضا من أنشأت لصالحهم، حيث أن هناك حالات خاصة يجوز إلغاؤها لاعتبارها غير مولدة للحقوق كالقرارات السلبية والولائية.
- _ يجوز إلغاء القرارات التنظيمية سواء كانت سليمة أو معيبة دون التقيد بميعاد ويكون ذلك وفقاً لمقتضيات الصالح العام.
- _ لا يشمل الإلغاء الآثار التي حدثت في الماضي وإنما يكون بالنسبة للمستقبل فقط.
- _ وجود نوعين من الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية، إما ضمناً عن طريق سكوت الإدارة أو صريحاً عن طريق إفصاح الإدارة عن إرادتها.
- على سند ماسبق ذكره، وفي ضوء النتائج المقررة تم التوصل إلى تقديم المقترحات الآتية.

مقترحات الدراسة:

نتقدم بالتوصيات الآتية للإدارة للعمل الإداري السليم ولعدم ظلم الأفراد.

_ يمكن أن تتفادى الإدارة بنسب أقل سحب وإلغاء قراراتها الإدارية، جراء تفعيل آليات الإستشارة الداخلية، وطلب الرأي والرأي المطابق قبل إصدار القرار من جهة، وتفاديا للإرتجالية والتسرع في إصدار قراراتها الإدارية من جهة أخرى.

_ على الإدارة مراعاة الحقوق المكتسبة للأفراد عند سحبها لقراراتها.

_ نلتمس من الجهات القضائية المختصة -القضاء الإداري خاصة- نشر أحكامها وقراراتها القضائية على نطاق واسعة، خاصة لطلبة وباحثي القانون للإستفادة منها في أبحاثهم وأعمالهم.

_ نلتمس من المشرع أن يعمل على إعادة ضبط وتوطين النظام القانوني للسحب والإلغاء الإداريين في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بشكل واضح ومستقل، نظرا لأهمية وخطورة هذه الآلية على الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، إعمالا لمبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي وضوح وبساطة التقنين بشكل عام.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً-المصادر

1-الآيات القرآنية:

- الآية 12، سورة السجدة، القرآن الكريم.
- الآية 71، سورة غافر، القرآن الكريم.

2-القواميس:

- إبراهيم نجار، أحمد زكي بدوي، يوسف شلالا، القاموس القانوني الجديد، مكتبة لبنان، بيروت، 2006.
- سهيل إدريس، القاموس عربي-عربي المنهل، دار الأدب للنشر والتوزيع، طبعة 16، بيروت، 1995.

3-القوانين:

أ-النصوص التشريعية

- قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 21، 2008.
- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

ب-النصوص التنظيمية

-المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 240-99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر عدد76، مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

القرارات القضائية:

- قرار مجلس الدولة رقم 169417 الصادر بتاريخ، 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، عدد1، 2002.
- قرار مجلس الدولة رقم 880355 الصادر بتاريخ 2000/10/23، مجلة مجلس الدولة، عدد88، 2003.
- قرار مجلس الدولة رقم 001830 الصادر بتاريخ 2001/03/19، مجلة مجلس الدولة، عدد209، فهرس رقم 209.
- قرار مجلس الدولة رقم 133 الصادر بتاريخ 2006/06/10، الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، منشورات مجلس شوري الدولة.
- قرار مجلس الدولة رقم429 الصادر بتاريخ، 2009/11/26، الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، منشورات مجلس شوري الدولة.
- قرار مجلس الدولة رقم 481 الصادر بتاريخ 2009/12/28، الهيئة الهامة، منشورات مجلس شوري الدولة، 2009.

- قرار مجلس الدولة رقم 549 الصادر بتاريخ 20/05/2010، محكمة العدل العليا، منشورات مركز العدالة، الأردن، 2009.
- قرار مجلس الدولة رقم 994 الصادر بتاريخ 22/08/2011، الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، منشورات مجلس شوري الدولة.

ثانياً-المراجع

-الكتب:

1. إبراهيم فياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط2، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 2003.
2. بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية تشريعية وقضائية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2018.
3. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دراسة مقارنة، ط2، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، القاهرة، 2008.
4. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.
5. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.
6. خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2017.
7. رابحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.

8. كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.
9. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
10. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
11. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2005.
12. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
13. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط2، 2007.
14. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، بدون طبعة، 2012.
15. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
16. نواف كنعان، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995.
17. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر.
18. عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، 2003.
19. علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.

20. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
21. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، مطابع الولاء الحديثة، 2005
22. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.
23. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية فقهية قضائية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.
24. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
25. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2010.
26. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط3، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2018.
27. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1957.
28. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، مصر، 1961.
29. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007.

-الرسائل العلمية:

الأطروحات:

-شفيق دعاء، نظرية القرار الإداري المضاد، أطروحة دكتوراء، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، مصر، 2000.

مذكرات الماجستير:

1. الإبراهيمي زينب عباس حسن، التظلم الإداري بإعتباره شرطا من شروط قبول الدعوى أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النهريه، كلية الحقوق، 2007.

2. تحسين مجير محمد القطاونة، سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عمان للدراسات العليا، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2007.

3. ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2015.

4. نسيم بني عامر، الإنهاء الإداري للقرارات التنظيمية و الفردية المولدة للحقوق، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2011/2010.

5. عادل عمران حمد، إنتهاء القرار الإداري بإرادة الإدارة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء، كلية الحقوق، عمان، الأردن، 2013.

مذكرات الماستر:

6. بوجمعة سعدية، إلغاء القرار الإداري وسحبه، رسالة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2018.
7. خروبي سليمان، إنقضاء القرار الإداري، رسالة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم كلية الحقوق والعلوم السياسية، قانون عام، 2019/2018.
8. دباخ ليندة، نهاية القرار الإداري، رسالة ماستر، جامعة آكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015/2014.
9. عبد المالك بوضياف، ضوابط السلطة الإدارية في سحب قراراتها، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعية بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008/2007.
10. عقيلة بوحديد، خديجة سعدي، نهاية القرار الإداري، رسالة ماستر، جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2016/2015.

المقالات:

1. أحمد إسماعيل، «أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية»، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، كلية الحقوق، العدد 01، المجلد العشرون، 2004.
2. حسن إدريس محمد، الكبابجي لبنى فوزي محمد، «الإنهاء الإداري لقرار فرض العقوبة الإنضباطية»، مجلة تكريت، للعلوم القانونية والسياسية، العدد 15، المجلد 9، 2012.
3. حسني درويش، «حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري السليم»، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1974.

4. محمد عمر الجداع، «نهاية القرار الإداري السليم إدارياً»، مجلة جامعة صبراتة العلمية، جامعة صبراتة، كلية طرابلس للعلوم والتقنية، العدد الخامس، 2019.

5. محفوظ علي التواتي، «سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة»، مجلة البحوث الأكاديمية، العدد التاسع.

-محاضرات:

-إلياس بودريالة، محاضرات في الرقابة الإدارية موجه لطلبة سنة أولى ماستر، جماعات محلية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة.

المراجع باللغة الفرنسية

1. André de loubarder, jean claude, venizia yues gaudement, traite de droit administratif, tome, dalloz, paris, 1984.

2. Farida aberkane, le rôle juridiction administrative dans le fonctionnement de démocratie, revue du conseil d'état, n°04, 2005.

الفهرس

فهرس الموضوعات

1	مقدمة
5	الفصل الأول: السحب الإداري للقرار الإداري
5	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسحب الإداري
6	المطلب الأول: مفهوم السحب الإداري
6	الفرع الأول: تعريف السحب الإداري
7	أولاً- التعريف اللغوي والاصطلاحي للسحب الإداري
8	ثانياً- تعريف السحب الإداري فقهاً
11	الفرع الثاني: الطبيعة الإدارية لقرار السحب وأساسه القانوني
11	أولاً- الطبيعة الإدارية لقرار السحب
	ثانياً- الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها. Erreur ! Signet non défini.
15	المطلب الثاني: ضوابط سحب القرار الإداري
15	الفرع الأول: تحديد القرارات الجائز سحبها
15	أولاً- سحب القرارات الإدارية المشروعة
17	ثانياً- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة
19	ثالثاً: سحب القرارات الإدارية المعدومة
20	الفرع الثاني: شروط سحب القرارات الإدارية
20	أولاً- أن يكون القرار محل السحب غير مشروع
20	ثانياً- أن يتم السحب خلال المدة المحددة
21	ثالثاً- أن يتم السحب من السلطة الإدارية المختصة
21	المبحث الثاني: النظام القانوني للسحب الإداري

22	المطلب الأول: ميعاد السحب والاستثناءات الواردة عليه.
22	الفرع الأول: ميعاد سحب القرارات الإدارية.
23	أولا- المدة المحددة للسحب.
25	ثانيا- جزاء سحب القرار الإداري بعد الميعاد.
25	الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على ميعاد السحب.
26	أولا- سحب القرارات المنعقدة.
27	ثانيا- القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس.
29	المطلب الثاني: السحب الإداري بين الآثار والرقابة.
29	الفرع الأول: آثار السحب الإداري.
30	أولا- زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي.
32	ثانيا- إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.
33	الفرع الثاني: الرقابة على السحب الإداري.
34	أولا- الرقابة الإدارية ومفهومها على السحب الإداري.
36	ثانيا- سحب السحب.
37	ثالثا- استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرار سحب معيب.
39	ملخص الفصل الأول.
41	الفصل الثاني: الإلغاء الإداري للقرار الإداري.
41	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإلغاء الإداري.
42	المطلب الأول: مفهوم الإلغاء الإداري.
42	الفرع الأول: تعريف الإلغاء الإداري.
42	أولا- في الفقه العربي.
46	ثانيا- موقف القضاء من مفهوم الإلغاء الإداري.
47	الفرع الثاني: الإختصاص بالإلغاء الإداري.

- 47أولا - إلغاء القرارات الإدارية بواسطة السلطة المصدرة
- 47ثانيا- إلغاء القرار الإداري بواسطة السلطة الرئاسية
- 48ثالثا-إلغاء القرارات الإدارية بواسطة السلطة الوصية
- 49المطلب الثاني: تمييز الإلغاء الإداري عن غيره من المصطلحات المشابهة
- 50الفرع الأول: تمييز الإلغاء الإداري عن السحب الإداري
- 51الفرع الثاني: تمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي
- 52المبحث الثاني: النظام القانوني للإلغاء الإداري
- 53المطلب الأول: إلغاء القرارات الفردية وأسبابها
- 53الفرع الأول: إلغاء القرارات الفردية
- 54أولا- إلغاء القرارات الولائية والوقائية
- 56ثانيا- إلغاء القرارات غير التنفيذية والقرارات السلبية
- 58الفرع الثاني: أسباب إلغاء القرارات الفردية
- 58أولا- رضا ذي المصلحة
- 59ثانيا- تغير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار
- 59ثالثا- إلغاء القرارات لدواعي الصالح العام
- 60المطلب الثاني: إلغاء القرارات التنظيمية
- 61الفرع الأول: إلغاء القرار الإداري التنظيمي السليم
- 62أولا- الشكل والإجراءات في إلغاء القرار التنظيمي
- 66ثانيا- تطبيقات إلغاء القرار التنظيمي السليم
- 68الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري التنظيمي المعيب
- 69أولا- ميعاد الإلغاء الإداري
- 71ثانيا- إلغاء القرارات التي تحصنت بقوة ميعاد الطعن القضائي
- 72ثالثا- آثار الإلغاء الإداري

75	ملخص الفصل الثاني
76	خاتمة
80	قائمة المصادر والمراجع
89	فهرس الموضوعات

ملخص البحث

تمارس الإدارة وظائفها من خلال قراراتها التي تعد من أهم الوسائل القانونية التي منحها المشرع إياها بغية تحقيق المصلحة العامة، بحيث أن لنهاج هذه القرارات حد تنتهي إليه وتزول به، وهو ما يعرف بنهاية القرار الإداري، وتتم هذه المرحلة إداريا عن طريق النهاية الطبيعية كقاعدة عامة، أو من خلال آليتي السحب والإلغاء الإداريين.

حيث ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية وذلك عن طريق تنفيذه أو من خلال نهاية المدة المحددة لنفاذه، أو عن طريق تعليق القرار على شرط أو أجل فاسخ، وإلى جانب النهاية الطبيعية للقرار الإداري يمكن أن ينتهي أيضا لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة، وذلك بتغير الظروف القانونية أو الواقعية التي أدت إلى إصدار القرار أو من خلال الترك والإهمال.

كما ينتهي القرار الإداري عن طريق تدخل الإدارة بسلطة السحب أو الإلغاء الإداريين، بحيث تستعمل الإدارة كل منهما بهدف إعدام قراراتها المشوبة بعيب في المشروعية، إذ يمس هذا الإعدام الآثار القانونية للسحب الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل، أما الإلغاء الإداري فتكون بالنسبة للمستقبل فقط

Abstract:

The administration exercises its functions through its acts, which are one of the most important legal means granted by the legislator in order to achieve the public interest. The enforcement of these acts has a limit to which they end and disappear, known as the end of the administrative act. This stage is done administratively through the regular end as a general rule, or through the administrative withdrawal and cancellation mechanisms.

Thereby, the administrative act ends regularly by the end of the specified period for its enforcement, by suspending the decision on a condition or by reaching a rescinded deadline. In addition to the Natural end of the administrative decision, it can end.