مجلة الباحث العربي
Arab Researcher Journal
ISSN: 2709 – 0647/DOI: 10.57072
CC BY 4.0 License :المشاع الإبداعي
مجلد 3 عدد 2 (2022)

دور مجلس الدولة في مواجهة النقص التشريعي بشأن نفاذ القرار الإداري

The Role of The State Council in Facing the Legislative Deficiency Regarding the Enforcement of The Administrative Decision

المستشار الدكتور عبد المنعم عبد العزيز عبد المنعم، قاضٍ بمحكمة القضاء الإداري – جمهورية مصر العربية
Councelor Dr. Abdel Moneim Abdel Aziz Abdel Moneim, Judge at the Administrative Court - Egypt
http://doi.org/10.57072/ar.v3i2.86

نشرت في 2022/11/10

المستخلص:

القانون الإداري قانون غير مقنن، وترتب على ذلك وجود العديد من المنازعات والمشكلات العملية التي لم تحسمها النصوص التشريعية، فظهرت أهمية دور القاضي الإداري في مواجهة النقص في التشريع وذلك بوضع حلول قانونية للمنازعات والإشكاليات التي خلت نصوص التشريع من تنظيمها، وكان من بين هذه الاشكاليات تلك المتعلقة بنفاذ القرار الإداري موضوع البحث الماثل.

ويقصد بنفاذ القرار الإداري الاحتجاج بما حواه هذا القرار في مواجهة الأفراد والإدارة على حد سواء، إذ لا ينفذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد فحسب، ولكنه ينفذ أيضاً في مواجهة الإدارة، بحيث يرتب لكل منهما حقوقاً ويلقى على عاتقهما التزامات يولدها هذا النفاذ.

وقد انصب الاهتمام في البحث الماثل على بيان دور القاضي الإداري بشأن نفاذ القرار الإداري وذلك بدايةً من تحديده لماهية ذلك النفاذ ومروراً بدوره في تعليق نفاذ بعض القرارات على شرط أو توافر الاعتماد المالي وانتهاءً بدوره في تقرير سحب وإلغاء الإدارة لتلك القرارات.

Abstract:

Administrative law is an uncodified law, and this has resulted in the existence of many disputes and practical problems that were not resolved by legislative texts, so the importance of the role of the administrative judge in facing the lack of legislation by developing legal solutions to disputes and problems that the texts of the legislation were devoid of regulation, and among these problems were those related to the enforcement of the administrative decision, the subject of this research.

The enforcement of the administrative decision is intended to invoke the contents of this decision in the face of individuals and the administration alike, where the administrative decision is not only implemented in the face of individuals but is also implemented in the face of the administration, so that it arranges rights for each of them and imposes on them obligations generated by this enforcement.

Attention in the present research was focused on clarifying the role of the administrative judge regarding the enforcement of the administrative decision, starting with his identification of the nature of that enforcement, passing through his role in suspending the enforcement of some decisions on the condition or availability of financial credit, and ending with his role in deciding the administration's withdrawal and cancellation of those decisions.

مقدمة:

القانون الإداري على عكس باقي فروع القانون الأخرى هو قانون غير مُقنن، إذ لا توجد نصوص قانونية تعالج حالات ومشكلات النشاط الإداري كافة، وترتب على ذلك إثقال كاهل القضاء الإداري، والذي لم يكن قضاءً تطبيقياً فحسب كما هو الحال بالنسبة للقضاء الاعتيادي، إذ تُعرض على القاضي الإداري منازعات لا يحسم الحكم فيها نصوصاً تشريعية في غالب الأحوال، الأمر الذي دعاه إلى ابتكار حلول لها مستهدياً في ذلك بروح القانون ومبادئه العامة، إضافة إلى مبادئ العدالة المجردة، وذلك ضماناً لتحقيق السلام الاجتماعي داخل

استلم البحث في 2022/10/15 قبل للنشر في 2022/10/28

الدولة بحسم منازعاتها مع الأفراد دون حيف على حقوقهم أو تفريط في المصلحة العامة.

دور القاضي الإداري وهو بصدد إيجاد حل قانوني للنزاع المعروض عليه دون وجود نص تشريعي يحكمه، قد يكون دوراً إنشائياً لقاعدة جديدة تحكم هذا النزاع يستنبطها من روح القانون والتي أساسها تفسير لإرادة المشرع المفترضة لو عرض عليه أمر النزاع، وقد يقتصر دور القاضي في هذا الشأن على الكشف عن قاعدة قانونية في قانون آخر وتطويع حكمها للتطبيق على النزاع المثار أمامه وذلك في إطار التزامه القانوني بالفصل فيه، شريطة ألا يتعارض النص الذي يطبقه القاضي مع روابط القانون العام والطبيعة الخاصة للمنازعة الإدارية.

وقد كان لقضاء مجلس الدولة الفرنسي السبق في إرساء مبدأ ابتداع القاضي الإداري لقواعد قانونية، والذي نجح من خلاله في تشييد صرح القانون الإداري، حيث أرسى قواعد القانون الإداري ونظرياته، فكان المجلس عوناً للإدارة في تحقيقها للمصلحة العامة وملجأً للأفراد في ذات الوقت حال تعسفت الإدارة في استعمال سلطاتها تجاههم.

وقد ساير مجلس الدولة المصري بعد إنشائه في عام 1946 نظيره الفرنسي في ابتداع وإرساء قواعد القانون الإداري، فانتهج دربه في إنشائه لتلك القواعد لحسم النزاعات المعروضة عليه والتي لم يجد في التشريع نصاً يحكمها.

وبناءً على ذلك فقد اضطلع القضاء الإداري الفرنسي والمصري بمهمة إرساء القواعد القانونية اللازمة للفصل في النزاعات المطروحة أمامهما، فأمست أحكامهما المصدر الرئيس لقواعد القانون الإداري ونظرياته.

ويلاحظ أن للقرار الإداري نشأة قضائية خالصة بدءاً من تحديد مفهومه وأركان صحته والرقابة على مشروعيته[1] وقواعد نفاذه وضوابط تنفيذه وصولاً لتنظيم إجراءات الطعن فيه بالإلغاء.

فالقرار الإداري يعدّ أحد أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة – على خلاف القاعدة في القانون الخاص – إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، ويرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبه على المصالح الفردية.

وتتحقق غاية الإدارة من إصدارها للقرار الإداري بتطبيق هذا القرار في الواقع العملي وذلك من خلال ضوابط محددة لتاريخ نفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به، ويقصد بنفاذ القرار الإداري الاحتجاج بما حواه هذا القرار في مواجهة الأفراد والإدارة على حد سواء، إذ لا ينفذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد فحسب، ولكنه ينفذ أيضاً في مواجهة الإدارة، بحيث يرتب لكل منهما حقوقاً ويلقى على عاتقهما التزامات يولدها هذا النفاذ.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية هذا البحث في إبراز دور القاضي الإداري في حل إشكالية النقص في التشريع، إذ يتدخل القاضي الإداري لمواجهة هذه الإشكالية من خلال إنشاء قواعد قانونية لحسم النزاعات المثارة أمامه، وقد ترتب على ذلك اضطلاع القاضي الإداري بحماية السلام الاجتماعي وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإزاء كون القانون الإداري قانون غير مقنن لمرونته وتطوره، فقد تجلت أهمية إبراز دور القاضي الإداري الرائد في مجال نفاذ القرار الإداري، إذ كان للقاضي الإداري دور مهم للغاية في تقرير القواعد والمبادئ الحاكمة بشأن نفاذ القرار الإداري.

إشكالية البحث:

ترتب على عدم تقنين أحكام نفاذ القرار الإداري أنه قد ثارت بعض المشكلات العملية التي خلت نصوص التشريع من تنظيمها، ومن أهم هذه الاشكاليات مدى جواز نفاذ القرار في مواجهة الأفراد دون اتصال علمهم به، ومدى جواز نفاذ القرار غير المشهر في مواجهة الإدارة، ومدى أثر عدم شهر القرار الإداري على مشروعيته من حيث انسحاب جزاء البطلان على القرار الإداري الذي لم تقم الإدارة بشهره، ومدى جواز تعليق نفاذ القرار على شرط ومدى جواز ارتباط هذا النفاذ بتوافر الاعتماد المالي في حالة ترتيب القرار لالتزامات مالية على عاتق الإدارة، ومدى جواز سحب الإدارة لقرارها موقفة بذلك

[1] د/ هانم أحمد سالم – المستشار محمد شكرى أبورحيل – دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني – دار النهضة العربية – طبعة 2021، ص 12.

نفاذه –يعاد نظره– ومدى جواز امتداد ميعاد سحب القرار الباطل إذا كان قد تم اتخاذ إجراءات سحب القرار الباطل خلال الميعاد المحدد للطعن فيه، ومدى تمتع نفاذ القرار بأثر رجعى، ومدى مشروعية قيام الإدارة بإلغاء هذا القرار صراحة أو ضمناً بقرار لاحق.

ولعدم تعرض المشرع لحل هذه الإشكاليات العملية، فقد اضطلع القاضي الإداري بهذا الدور بوضع حلول قضائية لمواجهة هذه الإشكاليات وذلك على النحو الذي سوف نتناوله في هذا البحث الماثل.

منهج البحث:

يدور منهج هذا البحث حول الكشف عن حقيقة الدور الإنشائي للقاضي الإداري بشأن نفاذ القرار الإداري بشكل تأصيلي استقرائي تحليلي وصفي مقارن مع استعراض الأحكام الكبرى والفتاوى الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والمصري والتي أنشأت قواعد قانونية جديدة لم يتطرق لها المشرع عند إقراره لقواعد القانون الإداري، إذ اقتصر دور المشرع بصددها على وضع إطار عام لتلك القواعد تاركاً للقضاء الإداري مهمة وضع قواعد قانونية قابلة للتطبيق على ما يعرض عليه من منازعات.

ونظراً لأن دراستنا في هذا البحث يدور موضوعها حول دور القاضي الإداري في إنشاء القواعد القانونية بشأن نفاذ القرار الإداري، فسوف نقصرها على تناول واستعراض الأحكام والفتاوى الصادرة عن مجلس الدولة ذات الطبيعة الإنشائية في خصوص نفاذ القرار الإداري والتي لا تعد تطبيقاً لنصوص تشريعية، دون التعرض للاتجاهات والاختلافات الفقهية في هذا الشأن، إلا بالقدر الذي يستلزمه البحث.

ولعل اختيارنا للقضاء الإداري الفرنسي للدراسة المقارنة مع القضاء الإداري المصري مرجعه دوره الرائد في إنشاء قواعد ونظريات القانون الإداري، إذ اقتدى القضاء الإداري المصري أثره في هذا الخصوص بوصفه حديث النشأة بالمقارنة بنظيره الفرنسي، وسوف نستعرض في هذا البحث الماثل دور القاضي الإداري في مجال نفاذ القرار الإداري بشكل استقرائي تحليلي مقارن، وسيكون تناولنا لذلك من خلال بيان دور القاضي في تحديد بدء نفاذ القرار الإداري ودوره بشأن نفاذ القرارات المعلقة على شرط أو المعلقة على توافر الاعتماد المالي، كما سنتناول دور القاضي الإداري بشأن رجعية القرارات الإدارية ودوره في تقرير سحب تلك القرارات أو إلغائها بقرارات مضادة.

المبحث الأول: دور القاضي الإداري في بيان ماهية وبدء نفاذ القرار الإداري

سوف نستعرض في هذا المبحث بيان ماهية نفاذ القرار الإداري والفرق بين نفاذ القرار وتنفيذه، كما سوف نتناول دور القاضي الإداري في تحديد بدء نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد والإدارة وذلك على النحو الآتي بيانه:

المطلب الأول: ماهية نفاذ القرار الإداري

يقصد بنفاذ القرار الإداري الاحتجاج بما حاوه هذا القرار في مواجهة الأفراد والإدارة على حد سواء [1]؛ إذ لا ينفذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد فحسب، ولكنه ينفذ أيضاً في مواجهة الإدارة، بحيث يرتب لكل منهما حقوقاً ويلقى على عاتقهما التزامات يولدها هذا النفاذ.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري[2] على أن القرارات الإدارية تصدر نافذة ذات قوة ملزمة، حتى ولو كانت مشوبة بأحد عيوب المشروعية، فالقوة الملزمة تصاحب القرارات الإدارية حتى ولو كانت معيبة طالما كان القرار الإداري المعيب ما زال متصفاً بالصفة الإدارية كتصرف قانوني.

ونفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه، فإذا كان نفاذ القرار هو عملية قانونية تتمثل في الاحتجاج بالقرار في مواجهة الأفراد والإدارة، فإن تنفيذ هذا القرار يتسم بكونه عملاً مادياً لاحقاً لنفاذ القرار يهدف لوضعه موضع التطبيق من الناحية العملية، وتنفيذ القرار الإداري هو الآلية التي تتحقق بها غاية إصداره ومن دونه لا يحقق ذلك القرار الأثر المقصود منه في حين أن نفاذ القرار الإداري يتعلق بالآثار القانونية للقرار

---

[1] د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الأسس العامة للقرارات الإدارية – منشاة المعارف – طبعة 2016، ص 173.

[2] C.E 14 Mars 2009, n 12589, www.conseil-etat.fr.
C.E 16 Mars 2018, n 406066، 406497، 406498، 407474, SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS, www.conseil-etat.fr.
وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 25748 لسنة 57 قضائية. عليا، جلسة 2019/1/27، غير منشور.

الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد

من المقرر أن القرار الإداري ولئن كان يصدر نافذاً مرتباً لآثاره، إلا أن هذا النفاذ لا يسري في مواجهة الأفراد إلا باتصال علمهم به سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، وتأكيداً لذلك فقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن القرارات الإدارية لا تعد نافذة في مواجهة الأفراد إلا إذا اتصل علمهم بها[1]، فقضى مجلس الدولة الفرنسي[2] بأن القرارات الإدارية لا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً، وهذه القاعدة متعلقة بالنظام العام يطبقها القاضي من تلقاء نفسه.

كما قضى المجلس[3] بأن القرار الإداري لا يُرتب التزامات على عاتق الأفراد في تاريخ سابق على إعلانهم به، وتطبيقاً لذلك فقد قضى المجلس[4] بأن قرار الطرد الذي لم يعلن إلى المدعية يكون لا أثر له ولا يجوز الاحتجاج به في مواجهتها.

والعلم بالقرار الإداري كشرط لنفاذه في مواجهة المخاطبين به هو ما سار عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ استقر قضاؤها على أن القرارات الإدارية لا تعد نافذه في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها عن طريق نشرها أو إعلانهم بها أو علمهم اليقيني بأحكامها[5].

ويرى الباحث أنه إزاء تطور وسائل التواصل الاجتماعي، فإنه يتعين الاعتراف بالوسائل الإلكترونية كوسيلة لعلم المخاطبين بالقرار، وذلك ضماناً لسرعة نفاذ القرار الإداري لتحقيق الهدف المقرر من إصداره.

المطلب الثالث:دور القاضي الإداري في نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

إذا كانت القرارات الإدارية لا تعد نافذة في مواجهة الأفراد إلا إذا اتصل علمهم بها، فإنه يثور تساؤل حول ما إذا كان يجوز الاحتجاج بالقرار الإداري غير المشهر في مواجهة الإدارة من عدمه.

واختلف الفقه في الإجابة عن هذا التساؤل، فبعض الفقه[6] ذهب إلى نفاذ القرارات الإدارية غير المشهرة في حق الجهة الإدارية، مما يجوز معه استفادة الأفراد من القرارات الإدارية غير المنشورة أو المعلنة سواء كانت تلك القرارات تنظيمية أو فردية.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى عدم جواز مطالبة الأفراد للإدارة بالاستفادة من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها

---

[1] إسماعيل علوى مصطفى – نفاذ القرارات الإدارية – رسالة ماجستير – جامعة مولاي إسماعيل – المغرب –عام 2019، ص 2.

القاضي الدكتور/ عبد المنعم عبد العزيز خليفة – دور مجلس الدولة في حماية المشروعية – دار محمود للطباعة – طبعة 2020، ص 5.

[2] C.E 14 Nov 2007, n 54896, www.conseil-etat.fr.
Cédric Milhat, L'acte administratif - Entre processus et procédure, Éditions du Papyrus, Paris, 2007, p. 17.

[3] C.E 3 Nov 1978, Dam Lamothe, C.C.D, P18.
Michel Rousset, Driss Basri, Ahmed Belhaj, Jean Gargnon, droit administratif marocain, 4 ème édition 1984, Imprimerie Royale, rabat, p 404.

[4] C.E 21 févr 1966 Sonz vve Montfort, J.C.P, P11.

مشار له بمرجع د/ محمد عبد العال السناري – نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق عام 1981، ص 58–61.
Jean Rivero. Droit administrative – Dalloz – 1987 – P 264.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2167 لسنة 37 ق. ع، جلسة 1992/7/4، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 37، ص 1761.

[6] د/ سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – دار الفكر العربى – طبعة 1991– ص 526.

قبل شهرها، فلا يجوز للأفراد الاحتجاج بتلك القرارات في مواجهة الإدارة قبل نشرها.

أما قضاءً فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي[1] إلى أن القرارات الإدارية تكون نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها حتى ولو لم تكن قد اشهرت بعد، وذلك لأن الشهر قد تقرر لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة، وعلى ذلك فالإدارة لا تستطيع التحلل من أحكام القرارات التي تصدرها بحجه عدم شهرها.

وفي مصر قررت المحكمة الإدارية العليا أن نفاذ القرارات الإدارية في حق الجهة الإدارية لا يتوقف على نشرها في الوقائع المصرية، لما هو مقرر من أن النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو التنظيمية فهي تعد نافذة في حق الجهة الإدارية من تاريخ صدورها[2].

ويؤيد الباحث ما انتهى إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري من عدم اشتراط شهر القرار لتقرير نفاذه في مواجهة الجهة الإدارية، فالإدارة هي التي أصدرت القرار، فلا يسوغ لها التحلل منه بحجه عدم شهره، فشهر القرار تقرر لمصلحة الأفراد وليس الإدارة، فيكون القرار الإداري نافذاً في مواجهة الإدارة فور صدوره دون حاجة لإجراء آخر.

وقد يثور التساؤل حول أثر عدم شهر القرار الإداري على مشروعيته، من حيث انسحاب جزاء البطلان على القرار الإداري الذي لم تقم الإدارة بشهره من عدمه.

هذا التساؤل وجد إجابته في قضاء مجلس الدولة الفرنسي[3] الذي ذهب إلى أن شهر القرار ليس شرطاً لمشروعيته وإنما هو مجرد إجراء لاحق على وجود القرار فلا يُقصد به سوى نقل العلم بالقرار إلى ذوي الشأن من الأفراد، فعدم إعلان القرار للأفراد لا يكون من شأنه التأثير في مشروعية القرار.

وقد اتفق هذا القضاء مع ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن عدم نشر القرار الإداري لا يترتب عليه نتائج من شأنها المساس بمشروعيته، فيبقى ذلك القرار مشروعاً منتجاً لآثاره، إلا أن هذا القرار لا يكون نافذاً في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به[4].

ويؤيد الباحث ما قرره قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري من أن عدم شهر القرار الإداري لا يؤثر في مشروعيته، وذلك لأن الشهر ليس ركناً من أركان القرار الإداري، فالقرار الإداري متى صدر مستوفياً لأركانه من اختصاص وشكل ومحل وسبب وغاية فإنه يغدو مشروعاً، فلا يجوز تعييب هذا القرار استناداً إلى عدم شهره، فشهر القرار لا يؤثر إلا في نفاذه في مواجهة الأفراد دون أن يؤثر في مشروعية القرار.

وهدياً بما تقدم فإن ثمة استقرار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن القرارات الإدارية تكون نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها دون حاجة لشهرها، إلا أن هذه القرارات لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد قبل إعلانهم بها بأي طريقة من الطرق، بيد أن عدم شهر هذه القرارات في مواجهة الأفراد لا يقدح في مشروعيتها فتظل القرارات مشروعة إلا أنها لا تكون نافذة بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها.

المبحث الثاني: دور القاضي الإداري بشأن نفاذ بعض القرارات الإدارية

بعد استعراض دور القاضي الإداري في تحديد بدء نفاذ القرار الإداري، تثور إشكالية عملية تتعلق بقيام الجهات الإدارية بتعليق نفاذ القرار الإداري على تحقق شرط معين أو توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه، وإزاء خلو التشريع من حل قانوني لهذه الإشكالية فقد تصدى القاضي الإداري لحل

---

(1) C.E 16 Avril 1948, Usin prod in, R Siri, P55.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2167 لسنة 37 ق.ع، جلسة 1992/7/4، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 37، ص 1761.

(3) C.E 28 Févr 1958, Dam Almaric-Castelle, J.C.P, P1573.
C.E 28 Juin 1938, Stéfani , Rec , P239.

مشار إليهما بمرجع د/ محمد السنارى – مرجع سابق، ص22.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3403 لسنة 33 ق.ع، جلسة 1996/7/9، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 41، ص 1416.

هذه الإشكالية وذلك على نحو ما سوف نستعرضه على مدار المطلبين التاليين:

المطلب الأول: دور القاضي الإداري بشأن نفاذ القرارات المعلقة على شرط

الشرط بصورة عامة هو أمر مستقبلي وغير محقق الوقوع ويترتب على وقوعه وجوب الالتزام، وهو إما أن يكون شرطاً واقفاً أو شرطاً فاسخاً فالشرط الواقف هو الذي يتحقق الالتزام بوجوده، والشرط الفاسخ هو الذي يزول الالتزام بتحققه[1].

لذا فإن القرار المعلق على شرط فاسخ يكون نافذاً من تاريخ صدوره ومرتباً لجميع آثاره ويزول بتحقق الشرط الفاسخ بأثر رجعي[2]، ويكون زوال القرار منذ تاريخ صدوره لا من تاريخ تحقق الشرط الفاسخ، والقرار المعلق على شرط واقف لا يكون نافذاً من تاريخ صدوره بحيث يقف نفاذه على تحقق الشرط الواقف.

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على تقرير حق الإدارة في تعليق نفاذ قراراتها على تحقق شرط معين، مع اشتراط أن يكون ذلك الشرط الفاسخ أو الواقف مشروعاً غير مخالف للقانون. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي[3] أنه يجوز للإدارة تعليق نفاذ أحد قراراتها على تحقق شرط معين، إلا أنه يتعين أن يكون ذلك الشرط مشروعاً.

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي[4] بنفاذ قرار الترخيص لشركة أوتوكار باتخاذ مواقف لها في الطرق العامة، وبطلان الشرط الذي كان مفاده ضرورة إخلاء الشركة لهذه المواقف عند مرور قطارات السكة الحديد، إذ تبين أن هذا الشرط لم يكن مشروعاً، لما يؤدي إليه تطبيقه من عدم استفادة الشركة من تعاقدها، وقضى كذلك [5] بأنه إذا كان الشرط الذي قُضى ببطلانه هو الدافع الرئيس لإصدار القرار، فإن ذلك يترتب عليه بطلان القرار كذلك، إذ إن الإدارة لم تكن لتصدر القرار لولا الشرط الذي اقترن به، وأوضح المجلس أن تقدير كون الشرط هو الدافع الرئيس للقرار من عدمه يعد مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حده.

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه يجوز أن يكون القرار الإداري معلقاً على شرط واقف أو فاسخ، ومعظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة تؤدى إلى تأجيل أثر القرار، ويكون نفاذ القرارات المعلقة على شرط مرهون بتحقق هذا الشرط، إلا أن هذا الشرط يجب أن يكون مشروعاً، فإذا ثبت عدم مشروعيته فإنه يكون باطلاً، ويظل هذا القرار الإداري على الرغم من ذلك صحيحاً ومنتجاً لآثاره إلا إذا كان هذا الشرط هو الدافع الرئيس للقرار، وهي مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة[6].

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة أن جهة الإدارة قد وافقت على منح الطاعن إجازة لمرافقة الزوجة وعلقت قرارها هذا على شرط واقف هو أن يتقدم الطاعن بإقرار يفيد بأنه لا يعمل بالخارج، وإذا كان الثابت أن هذا الشرط قد تحقق بالإقرار الذي قدمه الطاعن فإن الشرط الذي علق عليه قرار منح الطاعن الإجازة يكون قد تحقق فيرتب بالنتيجة آثاره القانونية، فما كان يجوز إنهاء خدمة الطاعن للانقطاع ولا يغير من ذلك أن يكون الطاعن قد تعاقد للعمل بالخارج بعد أن أصبح قرار منحه الإجازة نافذاً بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار لأن هذه الواقعة وإن صلحت سبباً لإنهاء خدمة الطاعن

---

[1] د / محمود خليل خضير – نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء – بدون دار نشر – طبعة 2021، ص 12.

[2] د / محمود أحمد حلمي محمد حمزة – القرار الإداري المعلق على شرط – بحث قانوني بمجلة الدراسات القانونية بجامعة أسيوط عدد ديسمبر 2020، ص 9.

[3] C.E 11 Mai 2021, n 487956, lian paros, www.legifrance.gouv.fr.

[4] C.E 22 Juin 1917, Bouchez et Autres, Rec, P195.

مشار إليه بمرجع د/ محمد السناري – مرجع سابق، ص 323.

[5] C.E 5 Févr 1943, Peytrol , Rec , P28

مشار إليه بمرجع د/ محمد السناري – مرجع سابق، ص 324.

CE, 20 mai 2020, n° 317098, www.legifrance.gouv.fr.

[6] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1692 لسنة 36 ق. ع، جلسة 1996/3/26، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 41، ص 929، وحكمها في الطعن (54876) لسنة 60 ق.ع، جلسة 2021/7/15، غير منشور.

لالتحاقه بالعمل بخدمة جهة أجنبية دون إذن، فإنه لا أثر لها في صحة القرار الصادر بمنح الإجازة أو في نفاذه بعد أن تحقق الشرط الذي علق عليه في تاريخ سابق على تلك الواقعة [1]

فالمستقر عليه قضاءً في مصر أن القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها إلا أنه يتعين في هذا الصدد التمييز بين القرارات الإدارية البسيطة، والقرارات الإدارية المعلقة على شرط، وذلك لأن قاعدة نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها لا تصدق على إطلاقها إلا بالنسبة للقرارات الإدارية البسيطة، أما القرارات المعلقة على شرط سواء كان الشرط واقفاً أو فاسخاً، فإن نفاذ هذا النوع من القرارات وتحقق أثارها يكون مرهوناً بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار، وأغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط مؤقتة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه حسن سير المرفق العام، وعلى ذلك فإن لجهة الإدارة ان تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق الصالح العام، فإذا ما علق القرار الإداري على شرط سواء كان موقفاً أو فاسخاً فإنه يجب أن يكون هذا الشرط مشروعاً، فإذا ما كان الشرط غير مشروع، فالقاعدة العامة في هذا الصدد هي بقاء القرار سليماً، مع بطلان الشرط غير المشروع الذي علق عليه[2].

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه ولئن كانت الجهة الإدارية قد أصدرت قراراً بمعايير المفاضلة في طلبات الترخيص بمزاولة الأعمال السياحية، ولما كانت هذه المعايير التي اعتمدها وزير السياحة وطبقت على الشركات السياحية تعد خرقاً للقواعد والشروط الموضوعية التي قررها القانون للترخيص للشركات السياحية واعتداءً جسيماً على سلطة المشرع، واستحداثاً جائراً لشروط مفاضلة على غير مقتضي حكم القانون، وإجباراً لطالب الترخيص على تقديم أموال خارج نطاق القانون للمساهمة في ميزانية التنشيط السياحي، الأمر الذي أضحت معه تلك المعايير للمفاضلة هي والعدم سواء، ومن حيث إن الجهة الإدارية وافقت على طلب ترخيص شركة سياحة، إلا أنها علقت تنفيذ قرار الموافقة على تنفيذ معايير المفاضلة، ولما كانت معايير المفاضلة غير مشروعة ومن ثم فإنها لا تصلح لأن تكون شرطاً موقفاً لنفاذ قرار الإدارة، وبذلك يظل قرار الجهة الإدارية بالموافقة على إنشاء الشركة سليماً واجب النفاذ ومنتجاً لآثاره وأخصها السير في إجراءات تأسيس الشركة[3].

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي والمصري قد اعترف بحق الجهة الإدارية في تعليق نفاذ قراراتها على شرط، فإن هناك بعض القرارات لا يجوز تعليقها على شرط مثل القرارات السلبية.

والقرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح[4]، وهذا النوع من القرارات لا يقبل بحكم طبيعتها أن تقترن بشرط، إذ لا يتصور أن يعلق شرط على سكوت الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار معين كان من الواجب عليها إصداره[5]، وبناءً على ذلك فإن القرارات السلبية لا يجوز أن تقترن بشرط سواء واقف أو فاسخ.

وصفوة القول فيما تقدم أن ثمة استقرار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على الاعتراف بحق الجهة الإدارية في تعليق نفاذ قراراتها على شرط، إلا أنه يتعين أن يكون ذلك الشرط مشروعاً، فإذا كان الشرط غير مشروع فإنه يكون باطلاً دون أن يؤثر ذلك في مشروعية القرار، إلا إذا كان ذلك الشرط

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1692 لسنة 36 ق. ع، جلسة 1996/3/26، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 41، ص 929.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (39194) لسنة 56 القضائية (عليا)، جلسة 2019/1/26، غير منشور.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 39194 لسنة 56 ق.ع، جلسة 2019/1/26، غير منشور.

[4] د/ أحمد متولى – القرارات الإدارية السلبية والرقابة عليها دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه – جامعة الاسكندرية – عام 2019، ص 9.

[5] د/ نوفان منصور العجارمة – د/ ناصر عبدالحليم السلامات – الآثار القانونية المترتبة على تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل – المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية – العدد (2) سنة 2019، ص 21.

هو الدافع الرئيس لإصدار القرار، ففي هذه الحالة يكون القرار باطلاً كذلك.

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري بشأن نفاذ القرارات حال عدم توافر الاعتماد المالي اللازم

قد تصدر الجهة الإدارية قراراً إدارياً معلقاً نفاذه على توافر الاعتماد المالي، ولمواجهة هذه الاشكالية فقد قرر القضاء الإداري الفرنسي والمصري عدم جواز تعليق القرار الإداري على توافر الاعتماد المالي.

وتطبيقاً لذلك ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي[1] إلى أن عدم توافر الاعتماد المالي اللازم لا يؤثر في مشروعية أو نفاذ هذا القرار، طالما كان القرار مستوفياً لشروط صحته، فيبقى القرار صحيحاً واجب النفاذ.

وفي مصر ثار خلاف في أحكام المحكمة الإدارية العليا حول نفاذ القرار الإداري حال عدم توافر الاعتماد اللازم، فكان للمحكمة في هذا الشأن اتجاهان سوف نستعرضهما فيما يلي:

الاتجاه الأول: انتهت فيه المحكمة إلى أنه متى انطوى القرار الإداري على قواعد تنظيمية عامة، وكان من شأنه ترتيب أعباء مالية، فإن ذلك القرار لا ينتج أثره إلا إذا توفر الاعتماد المالي اللازم[2].

وتأكيداً من المحكمة لهذا الاتجاه فقد قضت بأن القرار الذي لا يتوافر له اعتماد مالي يصبح غير جائز من الناحية القانونية على سند من أنه إذا لم يوجد الاعتماد كان تحقيق أثر القرار غير ممكن قانوناً، فإذا صدر اعتماد مالي معين كان من الواجب على الإدارة أن تلتزم حدود هذا الاعتماد فيما تصدره من قرارات، فإن جاوزته فقد قرارها سنده المالي ووقع على غير محل[3].

وتطبيقاً لذلك أيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن الجهة الإدارية تتقيد في تقريرها بدل وجبة غذائية للعاملين بهيئة الطاقة الذرية بالاعتمادات المالية التي لا سلطان لها في تقديرها ما دامت الاعتمادات المالية في هذه الحالة هي أساس صحة القرار وليست أثراً من آثاره، فإذا لم يوجد الاعتماد فإن القرار يكون عديم الأثر قانوناً، ويتفرع عن هذا الأصل أنه إذا صدر اعتماد مالي معين كان من واجب الإدارة أن تلتزم حدود هذا الاعتماد فيما تصدره من قرارات، فإذا جاوزته فقد قرارها عند التجاوز سنده القانوني ووقع على غير محل[4].

والاتجاه الثاني: وهو الذي رجحه قضاء دائرة توحيد المبادئ القانونية بالمحكمة الإدارية العليا المصرية، والذي انتهت فيه إلى أنه لا يجوز للإدارة أن تمتنع عن إصدار القرار الذي تلزمها القواعد بإصداره بحجة عدم توفر الاعتماد المالي اللازم، فيتعين عليها أن تصدع لحكم القانون فتصدر القرار ثم تسعى إلى توفير الاعتماد اللازم بإدراجه في موازنتها، والقول بغير ذلك يعني أن لها أن تعطل ما تشاء من أحكام القانون بالامتناع عن إصدار القرارات اللازمة لتطبيقه بحجة عدم توفر الاعتمادات بعد أن تتقاعس عن إدراجها في ميزانيتها[5].

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة بأن تدبير الاعتماد المالي لا يعدّ ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري، فلا يسوغ لجهة الإدارة أن تمتنع عن صرف الحافز للعامل الذي توافرت بشأنه

---

(1) C.E 13 Nov 1953, Recueil, Rec, P553.
C.E 15 Juin 2020, n 487545, Paron Caioalion, www.legifrance.gouv.fr.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2598 لسنة 37 ق. ع، جلسة 1996/2/10، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 41، ص 513.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4210 لسنة 40 ق. ع، جلسة 1996/11/30، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 42، ص 331.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6272 لسنة 45 ق. ع، جلسة 2002/11/24، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 48، ص 181.

(5) حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6316 لسنة 43 ق. ع، جلسة 2002/6/6، منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام دائرة توحيد المبادئ في 30 سنة، ص 604.

شروط استحقاقه تذرعاً بعدم توافر الاعتماد المالي، وأساس ذلك أن توفير الاعتماد المالي هو واجب جهة الإدارة ومسؤوليتها عن تنفيذ أحكام القوانين واللوائح ولا شأن للعاملين المستفيدين من هذه القواعد القانونية بذلك، طالما ظلت القرارات المنشئة لحقوقهم قائمة قانوناً لم يدركها التعديل أو الإلغاء[1].

كما قررت المحكمة أن طبيعة العمل بهيئة الطاقة الذرية فرضت ضرورة توفير وجبة غذائية للعاملين بها، وهذه الوجبة بالكميات والنوعيات المقررة أصبحت حقاً مكتسباً لهؤلاء العاملين، لا يجوز المساس به أو الانتقاص منه، ولو لم يتوفر الاعتماد المالي الكافي، فتوفير هذا الاعتماد هو واجب الهيئة، وعليها أن تنشط بجميع الوسائل إلى تدبيره، ولا شأن للعاملين بذلك[2].

ويرى الباحث أن القول بربط نفاذ القرار بتوافر الاعتماد المالي اللازم هو قول غير سديد، إذ يتعين على الإدارة أن تقوم بتوفير الاعتماد المالي اللازم لضمان نفاذ ما تصدره من قرارات، فإن هي تقاعست عن طلب توفير ما يتطلبه نفاذ قراراتها من اعتمادات مالية، فإن ذلك لا ينهض سبباً لامتناع الإدارة عن إصدار هذه القرارات، لما قد يؤدي إليه ذلك الوقف من إضرار بمصلحة الأفراد المستفيدين من هذه القرارات، ومن أجل ذلك نتفق مع اتجاه دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا فيما قررته من عدم جواز ربط نفاذ القرار بتوافر الاعتماد المالي اللازم.

المبحث الثالث: دور القاضي الإداري بشأن رجعية القرارات الإدارية وإنهائها إدارياً

إذا كان القرار الإداري يعد أحد أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، وفي ضوء ذلك تثور بعض الإشكالات التي تتعلق بمدى جواز تقرير الإدارة لأثر رجعي لأحد قراراتها، ومدى جواز قيامها بسحب قرار سابق موقفة بذلك نفاذه بالنسبة للماضي والمستقبل، ومدى جواز إصدار قرار جديد بالإلغاء الصريح أو الضمني لقرار سابق صادر منها، وسوف نتناول فيما يلي استعراض دور القاضي الإداري في مواجهة الإشكاليات سالفة البيان وذلك على النحو الآتي بيانه:

المطلب الأول: دور القاضي الإداري بشأن رجعية القرارات الإدارية

خلت النصوص التشريعية في فرنسا ومصر من النص على تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إذ اقتصرت تلك النصوص على تأكيد مبدأ عدم رجعية التشريعات بصفة عامة والتشريعات الجنائية بصفة خاصة، فقد نصت المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي على أن أحكام القانون لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل ولا يجوز أن يكون لها أثر رجعي، وهذا ما أكده المشرع المصري إذ قرر سريان القوانين بأثر فورى دون انسحاب أثرها على الماضي على النحو الوارد بأحكام القانونين المدني والجنائي.

وإزاء ما تقدم وحماية للحقوق المكتسبة من القرارات الإدارية فقد اضطلع مجلس الدولة في فرنسا بتقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فقضى المجلس بإلغاء القرارات الإدارية حال النص على سريانها بأثر رجعي[3]، كما قضى[4] بأن القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه إذ يكون القرار غير مشروع، إذا نص على سريانه من تاريخ سابق على صدوره.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 13961 لسنة 61 ق.عليا، جلسة 2019/9/2 . وحكمها في الطعن رقم 33712 لسنة 63 ق.عليا، جلسة 2019/11/3، غير منشور.

[2] حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 665 لسنة 44 ق. ع، جلسة 2013/1/5، منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام دائرة توحيد المبادئ في 30 سنة، ص 1128.

[3] C.E 10 Jan 1949, Rausseau et Mellet, Rec.p 717

مشار إلى هذا الحكم بمؤلف د/ محمد السناري، مرجع سابق ص 219.

[4] C.E 3 Nov 1978, Dame Lamothe, Rec.p 18.

C.E 13 Mai 2016, n 383722 ASSOCIATION NATIONALE DES OPERATEURS DETAILLANTS EN ENERGIE (ANODE), www. conseil-etat.fr

وعلى الرغم من استقرار القضاء الإداري الفرنسي على تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا أنه ثمة حالات استثنائية أجاز فيها المجلس الخروج عن هذه القاعدة، إذ أقر الأثر الرجعي للقرار الإداري في تلك الحالات استثناءً من الأصل العام.

إذ أقر هذا القضاء[1] مشروعية الأثر الرجعي للقرار الإداري في حالة ما إذا نص القانون على هذا الأثر الرجعي، فقضى المجلس بشرعية امتداد آثار القرار الإداري إلى تاريخ سابق على صدوره إذا ما نص القانون على ذلك لمعالجة فراغ تشريعي أو قانوني.

ومن هذه الاستثناءات أيضاً حالة ما إذا كان القرار الإداري صادراً لتنفيذ حكم قضائي بإلغاء قرار إداري سابق[2]، فيكون للإدارة إصدار قرارات لها أثر رجعي لإعادة الحال إلى ما كان من الواجب أن يكون عليه لو لم يصدر القرار الملغى.

وفي مصر ونظراً لعدم تطرق المشرع المصري في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة لمسألة الأثر الرجعي للقرارات الإدارية، سواء بالحظر أو الإجازة فقد ساير قضاء مجلس الدولة المصري منذ بواكير أحكامه نظيره الفرنسي في تأكيد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقتضيه العدالة، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تتهدد الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكداً لهذا الأصل الطبيعي بحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون وذلك بأن جعل تقرير الرجعية رهناً بنص خاص في قانون، أي جعل هذه الرخصة من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات، ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل ألا تسرى القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم الرجعية فإنه استثناء لا يخل بحكمة هذا الأصل[3].

وتقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو ما استقر عليه القضاء الحديث للمحكمة الإدارية العليا المصرية والذي انتهت فيه إلى أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية، سواء تنظيمية أو فردية، أن يقترن نفاذها بتاريخ صدورها، بحيث تطبق بالنسبة للمستقبل، ولا تطبق بأثر رجعي إلا إذا نص القانون على ذلك تطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة، واستقرار الأوضاع والمراكز القانونية، وقد أوردت المحكمة على هذا الأصل استثناءً في حالتين: (الأولى) أن تكون القرارات واللوائح تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، و(الحالة الثانية) إذا كانت هذه القرارات أو اللوائح تنفيذاً لأحكام صادرة عن القضاء بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون[4].

كما قررت هذه المحكمة أنه من المقرَّر الالتفاتُ عن أي قرارٍ أو لائحةٍ تقرِّر الأثر الرجعي، إلا إذا كانت صادرةً تنفيذاً لقانونٍ ذي أثرٍ رجعي، أو تنفيذاً لحكمٍ صادر بالإلغاء عن محاكم مجلس الدولة، فتقريرُ أثرٍ رجعيّ لقرارٍ أو لائحةٍ يمثلُ عدواناً على مراكزَ قانونيةٍ وإهداراً لحقوقٍ مكتسبة استقرت واكتمل وجودها قبل نفاذ القرار أو اللائحة، ويعدّ مناهضاً لمبدأ خضوع الدولة للقانون[5].

وفي ضوء ما تقدم فقد برز الدور الخلاق لمجلس الدولة الفرنسي والمصري في إقرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بقصد حماية الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة، إذ استقر قضاؤهما على إلغاء أي قرار إدارى ينص على انسحاب أثره

---

(1) C.E 7 Févr 1979, Association des professiurs C.C.D.p 9.

(2) C.E 9 Dec 1977, Michel De Grailly, A.J.D.A.P 466.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1050 لسنة 7 ق.ع، جلسة 1965/11/21.

(4) في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 7963 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2016/11/23 – غير منشور، وحكمها في الطعن رقم 12341 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2019/1/16، غير منشور، وحكمها في الطعن رقم 30212 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2019/5/25 – غير منشور.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8449 لسنة 59 ق. ع، جلسة 2014/6/4، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 59، ص 908.

إلى الماضي، وما ورد من استثناءات قضائية على هذا المبدأ مرجعه الطبيعة الخاصة للقرارات المستثناة من الخضوع له، ومن ثم لا تخل تلك الاستثناءات بالأصل العام المستقر عليه قضاءً المتمثل في عدم رجعية القرارات الإدارية بصفة عامة.

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري بشأن سحب القرارات الإدارية

يتحقق سحب القرار الإداري بإصدار الإدارة لقرار لاحق عليه بقصد إنهاء قوته الملزمة بما يرتبه ذلك من اعتبار القرار السابق كأن لم يكن من تاريخ صدروه وإزالة ما كان له من أثر في الماضي، إضافة لعدم إحداثه لأي أثر في المستقبل.

وسحب القرار هو عملية قانونية تمكن الإدارة من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته[1]، والسحب كما يرد على القرارات الإدارية الصريحة، فمن الجائز أن يرد على القرارات الإدارية الضمنية.

وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية سحب القرارات الإدارية، بأن قرر حق الإدارة في سحب أنواع معينة من تلك القرارات، وإن كان قيد حق الإدارة في استعمال هذا الحق بشروط عدة.

وقد ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في هذا المجال فقرر حق الجهة الإدارية في سحب بعض القرارات الإدارية، ووضع عدة شروط لصحة سحب هذه القرارات.

وسوف نستعرض فيما يلى قواعد سحب القرارات الإدارية الصحيحة والباطلة والمنعدمة والسلبية، ودور القاضي الإداري بهذا الصدد بشيء من التوضيح وذلك على النحو الآتي بيانه.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري بشأن سحب القرارات الصحيحة

القرار الإداري الصحيح هو القرار الذي اكتملت فيه أركان صحته، فهو قرار صادر من سلطة مختصة وفقاً للقوانين واللوائح مرتباً لأثر قانوني معين ومبتغياً تحقيق مصلحة عامة.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي[2] على أن القرار الصحيح المرتب لحقوق ومراكز قانونية للأفراد يمسى حصيناً من السحب، فلا يجوز للجهة الإدارية أن تقوم بسحبه.

كما قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن القرار الإداري الذي يولد حقاً أو مركزاً قانونيّاً ذاتيّاً متى صدر صحيحاً، يكون حصيناً من السحب؛ وذلك لأن مقتضيات المصلحة العامة والحرص على استقرار المراكز القانونية تقتضي تحصن هذا القرار من السحب، إذ يعد كل إخلالٍ بهذا المركز بقرار لاحق أمراً مخالفاً للقانون[3].

وأيدت ذلك الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إذ قررت أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية الصحيحة، لما في ذلك من إخلال بالمراكز القانونية للمخاطبين بالقرار [4].

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري بشأن سحب القرارات الباطلة

القرار الإداري الباطل هو القرار المشوب بأحد العيوب غير الجسيمة، فهذا القرار معيب لكنه يحتفظ بوصفه قراراً إدارياً حتى مخاصمته قضائياً أو إلغاؤه إدارياً.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي[5] على أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات الباطلة، إلا أنه يتعين على الإدارة بأن تقوم بسحب القرار الباطل في مدة الطعن القضائي فيه، فإذا انتهت هذه المدة دون أن تقوم الإدارة بهذا الإجراء،

---

[1] Chailly, Nature juridique des traités internationaux, Paris 1932, P 239.

[2] C.E. 5 Dec 2011, n 58436, www.conseil-etat.fr.

[3] في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 913 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/2/4، وحكمها في الطعن رقم (29990) لسنة 55 ق.ع، جلسة 2019/2/20، غير منشور، وحكمها في الطعن رقم 15807 لسنة 58 ق.ع، جلسة 2019/6/27 – غير منشور، وحكمها (الدائرة الخامسة) في الطعن رقم (9904) لسنة 54 ق.ع، جلسة 2020/1/18، غير منشور.

[4] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بالملف رقم 86 /3/ 1179 بجلسة 2018/11/28، رقم التبليغ 1685 بتاريخ 2018/12/29، في هذا المعنى الفتوى رقم (157) لسنة (2021)، جلسة 2021/1/13.

[5] C.E. 11 Mars 2021, N 54879, www.legifrance.gouv.fr.
C.E. 2 Févr 1979, Caisse des Depots C.C.D.p 10.

فإن القرار الإداري يكون قد تحصن على نحو لا يجوز معه للإدارة سحب هذا القرار.

كما اشترط المجلس[1] مراعاة قاعدة توازي الأشكال القانونية عند إصدار القرار الإداري الساحب، فلا يجوز أن يكون هذا القرار صادراً من سلطة أدنى من تلك التي أصدرت القرار المسحوب.

وفي مصر فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة أنه إذا انطوى القرار الإداري على مخالفة للقانون، وجب على جهة الإدارة أن تسحبه خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن عليه بالإلغاء، فإذا لم يتم ذلك فإن مقتضيات المصلحة العامة والحرص على استقرار المراكز القانونية تقتضي تحصن هذا القرار من السحب، شأنه شأن القرار الإداري الذي صدر صحيحاً، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حقٌّ مكتسب في المركز القانوني الناشئ عن هذا القرار، إذ يعد كل إخلالٍ بهذا المركز بقرار لاحق أمراً مخالفاً للقانون، يعيب القرار الأخير ويبطله[2].

كما قررت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أن نظرية سحب القرارات الإدارية المعيبة إنما تدور على محورين الأول: حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى حظيرة القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، والثاني: وجوب استقرار الأوضاع الإدارية، وللتوفيق بين هذين الأمرين استقر القضاء على أن القرار الإداري المعيب متى كان من شأنه أن يولد حقاً بالمعنى الواسع فإن حق جهة الإدارة في سحبه يقوم في المدة التي يكون فيها مهدداً بالإلغاء القضائي، وهذه المدة محددة تشريعياً بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري، أو إعلان صاحب الشأن به، أو تحقق علمه اليقيني به، ومن ثم يكون حق الإدارة في سحبه مقيداً بهذه المدة القانونية، ويُعدُّ هذا القيد بمثابة النتيجة الطبيعية التي يؤدى إليها ربط السحب الإداري بالإلغاء القضائي، باعتبار أن كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدى إلى انعدام القرار بأثر رجعي بدءً من تاريخ صدوره[3].

وعلى الرغم من إقرار مجلس الدولة المصري بحق جهة الإدارة في سحب قراراتها الباطلة، إلا أن تلك السلطة ليست طليقة من كل قيد، إذ اشترطت المحكمة الإدارية العليا أن يصدر القرار الساحب من مُصدر القرار المسحوب نفسه أو ممن يعلوه من السلطات المختصة فلا يجوز لسلطة أدنى أن تسحب قراراً صادراً من سلطة أعلى، وقد قصد بهذا القيد إرساء مبدأ التدرج في سلم الهيكل الإداري، والذي يتعين بموجبه على السلطات الإدارية الأدنى عدم المساس بقرار صادر عن سلطة تعلوها في تدرج الهيكل الإداري[4].

كما اشترطت المحكمة أن يتم سحب القرار الباطل خلال ميعاد الطعن فيه بالإلغاء، إذ يتحصن ذلك القرار من السحب بفوات هذا الميعاد[5].

ويثور تساؤل ذو صبغة عملية حول ما إذا كان قد تم اتخاذ إجراءات سحب القرار الباطل خلال الميعاد المحدد للطعن فيه، إلا أن القرار الساحب صدر بعد فوات ذلك الميعاد، فهل يكون هذا القرار صحيحاً أو باطلاً لصدوره بعد الميعاد؟

وجد هذا التساؤل إجابته بقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي انتهت فيه إلى أنه ليس بلآزم سحب القرار كلياً أو جزئياً في أثناء مدة السحب وإنما يكفي لتحقيق مقتضى ذلك الحكم أن تكون إجراءات السحب بإفصاح الإدارة عن إرادتها في هذا الخصوص، فقد بدأت قبل انتهاء هذا الميعاد،

---

(1) C.E. 13 Juin 2017, Juge des référés, N 410542, www.legifrance.gouv.fr.
J.-L. Autin, C. Ribot, Droit administratif général, Litec, 2002, p.166.

(2) في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 15807 لسنة 58 ق.ع، جلسة 2019/6/27 – غير منشور.

(3) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بالملف رقم 86 /3/ 1179 بجلسة 2018/11/28، رقم التبليغ 1685 بتاريخ 2018/12/29، في هذا المعنى الفتوى رقم (71) لسنة (2020)، جلسة 2020/12/12، تاريخ التبليغ 2021/1/25.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8208 لسنة 46 ق. ع، جلسة 2003/1/11، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 48، ص 307.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 11704 لسنة 59 ق. ع، جلسة 2014/5/18، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 59، ص 808.

الأمر الذي يُدخل هذا القرار في طور من الزعزعة وعدم الاستقرار الذي لا يمكن أن يكسب أي مركز قانوني ثابت ومستقر، ويظل بهذه المثابة طوال المدة التي تبحث فيها الجهة الإدارية مشروعية القرار طالما أنها سلكت مسلكاً إيجابياً نحو بحثه وتوافرت دلائل على عدم مشروعيته، فلا يعيب القرار الساحب أن يصدر في تاريخ لاحق لانتهاء المدة المقررة لسحب القرار الإداري طالما كان قد تم البدء في إجراءاته خلال الميعاد المقرر للسحب[1].

ويؤيد الباحث ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد إذ إن القول بغير ذلك ينطوي على تكليف للإدارة بما يجاوز السعة ويؤدى إلى إسراعها على وجه مبتسر في إصدار قرار السحب الذي قد يتبين بعد ذلك عدم مشروعيته، الأمر الذي يتعارض مع مصلحة ذوي الشأن والمصلحة العامة في الوصول للمراكز القانونية الصحيحة التي يجب أن تتسم بالثبات والاستقرار لا المراكز القانونية المتسرعة التي تكون عرضة للإلغاء.

الفرع الثالث: دور القاضي الإداري بشأن سحب القرارات المنعدمة

القرار المنعدم هو القرار الذي افتقد أحد أركان صحته، فهذا القرار مشوب بمخالفة جسيمة، كأن يصدر من شخص اعتيادي، أو يصدر من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى، أو يكون صادراً بناءً على غش أو تدليس، والقرار المنعدم لا يكسب المخاطبين به حقوقاً ولا يكتسب حصانة أمام القضاء.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي[2] أنه يجوز سحب القرار المنعدم في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن القضائي فيه، فقضى المجلس بسحب ترخيص باستخدام ترددات راديوية لبث خدمة اتصالات مرئية ومسموعة بعد فوات ميعاد الطعن القضائي على ذلك القرار، وذلك على أساس أن القرار الإداري الذي يتم الحصول عليه من خلال الغش والاحتيال هو قرار منعدم لا ينشئ حقوقاً لصاحبه ويمكن سحبه في أي وقت دون التقيد بمواعيد دعوى الإلغاء.

وفي مصر فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن القرار المنعدم لا يتقيد سحبه بالميعاد المقرر لإقامة دعوى الإلغاء، فيجوز للجهة الإدارية سحبه في أي وقت[3].

كما قررت المحكمة أنه لا حصانة من السحب لقرار معدوم لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد فعل مادي منعدم الأثر قانوناً، ولا حصانة لقرار حصل عليه أحد الأفراد نتيجة غش أو تدليس من جانبه [4].

الفرع الرابع: دور القاضي الإداري بشأن سحب القرارات السلبية

القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

والقرارات الإدارية السلبية لا تولد حقوقاً مكتسبة للأفراد، ومن ثم فإنه يجوز للإدارة سحب هذه القرارات دون تقيد منها بميعاد، ويترتب على ذلك السحب إعدام أثر هذه القرارات بأثر رجعي[5].

ويرجع ذلك إلى أن القيد الزمني لسحب القرارات الإدارية والمقدر بستين يوماً من تاريخ إعلان القرار أو نشره أو العلم اليقيني بصدوره يدور وجوداً وعدماً مع علته وهي تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية التي أوجدها القرار الإداري، والتي

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 7835 لسنة 46 ق. ع، جلسة 2005/11/26، غير منشور.

[2] C.E 25 Mars 2016, DIVERSITE TV FRANCE, N 395702, www.conseil-etat.fr.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (29990) لسنة 55 ق.ع، جلسة 2019/2/20، غير منشور، وحكمها في الطعن رقم 15807 لسنة 58 ق.ع، جلسة 2019/6/27 – غير منشور.

[4] في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1756) لسنة 43 ق.ع، جلسة 1999/12/19،، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 45، ص 294، وحكمها في الطعن رقم 11704 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2014/5/18، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 59، ص 808.

[5] د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية – المكتب الجامعى الحديث – طبعة 2015، ص110.
د/ عاطف مصطفى كمال علام – القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً مكتسبة – بدون دار نشر – طبعة 2016، ص100.

تعد بمثابة حقوق مكتسبة، فيكون للمخاطب بالقرار التمسك بها في مواجهة الإدارة، فإذا زالت تلك العلة لكون القرار الإداري محل السحب لا يولد حقاً فإنه يكون بوسع الإدارة سحبه دون تقيد منها بميعاد، ومن أمثلة القرارات التي لا تولد مراكز قانونية القرارات السلبية.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي[1] أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات السلبية إذ إنها لا تنشئ مراكز قانونية، فيجوز سحب هذه القرارات في أي وقت ودون التقيد بالمواعيد المقررة لإقامة دعوى الإلغاء.

كما قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أن القرارات الإدارية السلبية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاع قانونية بالنسبة للغير يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت، وذلك لأن القيود التي تعترض سلطة الإدارة في سحب القرارات تكون في حالة إذا ما أنشأت تلك القرارات مزايا أو مراكز قانونية لمصلحة الأفراد فلا يكون من المناسب حرمانهم منها[2].

ونستخلص مما تقدم أن ثمة استقرار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن القرار الإداري الإيجابي الصحيح المرتب لمراكز قانونية للأفراد لا يجوز سحبه، فإذا قامت الإدارة بسحبه أمسى قرارها الساحب باطلاً، أما القرار الإداري الباطل فيجوز للجهة الإدارية سحبه ولكن خلال ميعاد الطعن فيه بالإلغاء فإذا لم تسحبه خلال هذه المدة غدا هذا القرار حصيناً من السحب، وعلى العكس من ذلك فإن القرار المنعدم يجوز لجهة إصداره سحبه دون التقيد بوجوب القيام بهذا السحب خلال ميعاد الطعن في هذا القرار، وذلك لأن القرار المنعدم لا يُكسب حقاً ولا يكتسب حصانة، وأما القرار السلبي فإنه يجوز للجهة الإدارية سحبه في أي وقت إذ إنه لا يترتب عليه تقرير مراكز قانونية للأفراد.

وتجدر الإشارة إلى أهمية ابتداع مجلس الدولة الفرنسي والمصري لنظرية سحب الإدارة لقراراتها المعيبة، مع الحفاظ في ذات الوقت على الحقوق الفردية المكتسبة، وذلك توقياً للطعن القضائي على تلك القرارات، بما يرتبه ذلك من إظهار الإدارة بمظهر المخالف للقانون، إضافة لحصول المضرور من القرار على تعويض، يؤدي أداؤه لخسارة الخزانة العامة لقيمته.

المطلب الثالث: دور القاضي الإداري بشأن الإلغاء الإداري للقرار الإداري

اعترف القاضي الإداري الفرنسي والمصري بسلطة الجهة الإدارية في إلغاء القرار الإداري الصحيح وإنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل قبل نهايته الطبيعية، فقد تطرأ بعض الظروف المادية والتشريعية التي تدفع الإدارة لإلغاء قرارها السابق إلغاءً صريحاً أو ضمنياً.

وسوف نتناول فيما يلى التعرض لدور القاضي الإداري بشأن الإلغاء الصريح للقرار والإلغاء الضمني وهو ما يعرف بالقرار المضاد وذلك على النحو الآتي بيانه:

الفرع الأول: دور القاضي الإداري بشأن الإلغاء الصريح للقرار الإداري

يكون إلغاء الإدارة الصريح لبعض قراراتها لأسباب ترجع للمخاطب بالقرار أو تغير الظروف المادية والتشريعية التي صدر في كنفها القرار، كما يكون للإدارة في كل الأحوال إلغاء ما سبق لها إصداره من قرارات إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

فإذا أصدرت الإدارة قراراً بتعيين أحد الأفراد، إلا إنه امتنع عن استكمال مسوغات تعيينه أو امتنع عن تسلم العمل في الأجل المحدد، فإن موقفه يعد بمثابة موافقة ضمنية منه على إلغاء الإدارة الصريح لقرار تعيينه. وقد تصدر الإدارة قراراً إدارياً في ضوء تشريع معين، ثم يصدر تشريعاً جديداً يخالف ما تضمنه التشريع السابق، ويترتب عليه أن يكون القرار مخالفاً لهذا التشريع الجديد، الأمر الذي يخول جهة الإدارة سلطة الإلغاء الصريح لذلك القرار احتراماً لمبدأ التدرج التشريعي.

---

[1] C.E 12 Nov 2019, Parion Caiaz, N 256481, www.conseil-etat.fr.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 4392 لسنة 8 ق، جلسة 1955/4/10، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 9، ص 404، وحكمها في الدعوى رقم 45789 لسنة 70 ق، جلسة 2021/8/5 0 غير منشور.

وقد اعترف القاضي الإداري الفرنسي[1] بسلطة الجهة الإدارية في الإلغاء الصريح للقرار الإداري وذلك بالنسبة للمستقبل وذلك في الحالات التي نص عليها القانون، واشترط أن يكون الإلغاء صادراً من ذات سلطة إصدار القرار الملغى أو سلطة أعلى.

وفي مصر قررت المحكمة الإدارية العليا أنه يجوز إنهاء القرار الإداري صراحةً قبل النهاية الطبيعية له وذلك بالنسبة للمستقبل، وذلك في الحالات وللأسباب التي ينص عليها القانون وبواسطة السلطة التي خَوَّلها القانون ذلك[2].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة أن الترخيص الصحفي كقرار إداري وإن استقر وجوده القانوني ميلاداً وإصداراً فإن استمرار وجوده بحكم اتصاله وتعلقه بممارسة نشاط معين يخضع لرقابة القضاء في حدود التنظيم القانوني لهذه الممارسة ولشروط الترخيص، هذا التنظيم وهذه الشروط قد تجيز إلغاء الترخيص إذا جدَّ واقع جديد في أثناء سريان الترخيص يبرر هذا الإلغاء في الحالات وبالشروط الواردة بالقواعد القانونية الحاكمة لهذا النشاط، وهذا لا يعد سحباً أو إلغاءً للقرار الأول بأثر رجعي وإنما هو قرار جديد صريح بإلغاء الترخيص بالنسبة للمستقبل في ضوء الوقائع الجديدة التي تبرر هذا الإلغاء كنهاية للقرار الأول[3].

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري بشأن الإلغاء الضمني للقرار الإداري القرار المضاد

القرار الإداري المضاد هو القرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة بإلغاء قرار إداري صحيح ضمناً قبل نهايته الطبيعية [4].

وحيث إنه وإن كان يفترض في القرارات الإدارية الصحة والسلامة بمجرد صدورها إلى أن يثبت العكس، إلا أن تلك الحصانة ليست جامدة، لأن هذا يجافي سنة التطور وحسن سير الإدارة، ومن ثم يكون المقصود بحصانة القرارات الإدارية الفردية السليمة عدم المساس بها، إلا عن طريق القرار المضاد، وبصدد الإجراءات التي يحددها القانون وفي الحالات التي يقتضيها، فهذا القرار هو بمثابة قرار إداري يلغي ضمناً قراراً إدارياً مشروعاً، على أن ينصب الإلغاء على المستقبل مع بقاء الآثار التي تولدت في الماضي مشروعة، فالقرار المضاد قرار إداري ينصب على قرار إداري سليم فيحدث فيه تعديل جزئي أو كلي ويقتصر أثره على المستقبل فقط.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي[5] كعادته أول من قرر وابتدع فكرة القرار الإداري المضاد إذ عرفه المجلس بأنه هو القرار الذي يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم ويقتصر أثره على المستقبل فقط.

واشترط مجلس الدولة الفرنسي[6] تسبيب جميع القرارات الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السليمة، ويمكن تبرير هذا الاستثناء على أساس حماية الأفراد، لأن اختصاص الإدارة بإلغاء القرارات الفردية السليمة هو اختصاص مقيد ومن ثم فلا يتم إلا بأسباب محددة سلفاً.

---

(1) C.E 8 Oct 2015, n 256481, www.legifrance.gouv.fr.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 9488 لسنة 47 ق.ع، جلسة 2002/5/25، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 47، ص 905.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 9488 لسنة 47 ق.ع، جلسة 2002/5/25، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 47، ص 905.

(4) المستشار حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – طبعة 2018، ص 1092.

د/ ارحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – أطروحة دكتوراه – جامعة القاهرة – 1981، ص 85.

(5) C.E. 28 Avril 1967, Fédération nationale des syndicats, Rec, Lebon, P180.

(6) C.E 5 Mars 1948, Jeunesse indep, Rec, P490

د/ سليمان الطماوي – مرجع سابق، ص 672. مشار إليه بمرجع:

C.E. 16 Juillet 2020, n 55849, www.conseil-etat.fr.

كما اشترط المجلس[1] أن يكون صدور القرار المضاد وفقاً لقاعدة توازي الأشكال، بأن استوجب صدوره من ذات السلطة التي أصدرت القرار الأصلي أو سلطة أعلى منها.

وفي مصر فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن لجهة الإدارة إصدار قرار إدارى مضاد لقرار إدارى سابق إذا قامت دواع تبرر ذلك، ويجب أن تتوازى الأشكال القانونية في كل من القرار والقرار المضاد، وإلا كان حرياً بالإلغاء[2].

وعلى هدى ما تقدم فإنه يبدو جلياً أن جهة الإدارة تملك سلطة إلغاء القرارات الإدارية وذلك عن طريق إصدار قرارات إدارية لاحقة بإلغاء القرارات السابقة، فقد تصدر جهة الإدارة قراراً إدارياً صريحاً بإلغاء قرار سابق، كما قد تصدر قراراً إدارياً يلغى ضمناً قرار إدارى سابق وهو ما يعرف بالقرار المضاد.

والجدير بالإشارة أن إلغاء الإدارة لقرارها على ذلك النحو يختلف كثيراً في أحكامه عن القرار الساحب، فالقرار الصريح أو المضاد سواء صدر بإلغاء القرار الأصلي صراحةً أو ضمناً، فإن أثره إنما ينصرف إلى المستقبل فقط مع بقاء الآثار كافة التي ولدها القرار الملغى سليمة ومنتجة لآثارها، فتظل جميع الآثار التي سبق أن أنشأها القرار الأول قائمة، ويختلف ذلك عن القرار الساحب الذي يمتد أثره للماضي وينهي الآثار كافة التي ولدها القرار المسحوب، وعدها كأنها لم تكن، فالصفة الرجعية للقرار الساحب تختلف عن الأثر المستقبلي الذي ينطوي عليه قرار الإلغاء الصريح أو المضاد.

بالإضافة لما تقدم فإن القرار الساحب لا يرد على قرار صحيح، فالقرار الصحيح لا يجوز سحبه على النحو السابق تناوله وذلك على خلاف قرار الإلغاء الصريح أو القرار المضاد الذي من الممكن أن يلغى أو يعدل قراراً إدارياً صحيحاً، كما أن قرار الإلغاء الصريح أو القرار المضاد لا يصدر إلا طبقاً للإجراءات والأوضاع المنصوص عليها في القانون على خلاف القرار الساحب الذي يكتفي بالإشارة للعوار الذي اعترى القرار المسحوب.

الخاتمة:

تتحقق غاية الإدارة من إصدارها للقرار الإداري بتطبيق هذا القرار في الواقع العملي وذلك من خلال ضوابط محددة لتاريخ نفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به، وفي شأن نفاذ القرار الإداري تثور بعض المشكلات العملية.

وقد استعرضنا دور القاضي الإداري بخصوص نفاذ القرارات الإدارية وذلك بدءاً من دوره بشأن تحديد بدء نفاذ هذه القرارات ومدى جواز تعليقها على شرط أو على توفر الاعتماد المالي، مروراً باستعراض مدى جواز رجعية القرارات الإدارية وانتهاءً بمدى جواز سحبها أو إلغائها بقرارات إدارية مضادة، وذلك على وفق ما قرره قضاء مجلس الدولة من قواعد في هذا الشأن.

وقد حرصنا على تتبع أحكام المبادئ الصادرة عن مجلس الدولة سواء في فرنسا أو مصر لبيان دور القاضي الإداري بشأن نفاذ القرار الإداري، وذلك دون تعرض منا للاختلافات الفقهية حوله إلا فيما ندر، لخروج ذلك عن نطاق البحث الماثل، وذلك دون إقصاء منا لما استقر عليه الفقه من بيان لبعض المفاهيم التي انطوى عليها هذا البحث.

نتائج البحث:

- استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري على أن القرارات الإدارية تكون نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها دون حاجة لشهرها، إلا أن هذه القرارات لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد قبل إعلانهم بها بأي طريقة من الطرق.
- جرى القضاء الإداري الفرنسي والمصري على تقرير حق الإدارة في تعليق نفاذ أحد قراراتها على تحقق شرط معين، مع اشتراط أن يكون ذلك الشرط مشروعاً.
- استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري على عدم جواز قيام الإدارة بتعليق نفاذ أحد قراراتها على توافر الاعتماد المالي.
- قرر القضاء الإداري الفرنسي والمصري مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بقصد حماية الحقوق والمراكز القانونية

---

(1) C.E. 9 dec 2011, Ecole Normale Supérieure de Lyon, N 335033, www.conseil-etat.fr.
CE Ass., 3 févr. 1989, Cie Alitalia : Rec. CE, p.44. www.conseil-etat.fr.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1620 لسنة 43 ق. ع، جلسة 2001/3/31، منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة في ربع قرن، ص 2312، وحكمها في الطعن رقم (85152) لسنة 63 ق.ع، جلسة 2019/11/26.

المكتسبة، إلا أنه ثمة استثناءان على هذا الأصل (الأول) أن تكون القرارات تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، و(الثاني) إذا كانت هذه القرارات تنفيذاً لأحكام صادرة عن القضاء بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون.

- أجاز القضاء الإداري المصري صدور القرار الساحب للقرار الباطل في تاريخ لاحق لانتهاء المدة المقررة لسحب القرار الإداري طالما كان قد تم البدء في إجراءاته خلال الميعاد المقرر للسحب.
- أجاز القضاء الإداري الفرنسي والمصري للجهة الإدارية إصدار قرار إدارى صريح أو ضمنى بإلغاء قرار إدارى سابق وذلك بشرط صدور ذلك القرار الجديد وفقاً لقاعدة توازي الأشكال، بأن يكون صدوره من ذات السلطة التي أصدرت القرار الأصلي أو سلطة أعلى منها.

التوصيات:

وفي ضوء دراسة دور القاضي الإداري بشأن نفاذ القرار الإداري، وبعد استعراض أهمية هذا الدور وأثره البالغ، فقد خلصنا إلى بعض التوصيات، وفقاً لما سوف نورده على النحو التالي:

- يهيب الباحث بالمشرع المصري سرعة إصدار قانون للإجراءات الإدارية الواجبة الاتباع أمام محاكم مجلس الدولة، إذ لا مسوغ لعدم إصدار هذا القانون مدة تربو على سبعين عاماً على إنشاء مجلس الدولة المصري، وذلك على الرغم مما تشهده البلاد من ثورة تشريعية واسعة النطاق فرضتها المتغيرات السياسية والاقتصادية، كان من المأمول صدور هذا القانون في ظلها استجابة للكثير من المناشدات الفقهية في هذا المجال، وتمشياً مع طبيعة المنازعة الإدارية والتي تختلف بحسب موضوعها مع المنازعة المدنية، وعلى نحو يحول دون إخضاعهما لوعاء إجرائي واحد.
- يهيب الباحث بالمشرع المصري تقنين القواعد والمبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة بشأن نفاذ القرار الإداري وذلك سواء فيما يتعلق ببدء هذا النفاذ أو مدى مشروعية تعليق نفاذ القرار على شرط أو على توافر الاعتماد المالي أو فيما يتعلق بمدى جواز رجعية وسحب وإلغاء القرارات الإدارية.
- يهيب الباحث بالجهات الإدارية المصرية عدم تعليق نفاذ قراراتها على توافر الاعتماد المالي، إذ إنها حتى بعد صدور حكم دائرة توحيد المبادئ القانونية بالمحكمة الإدارية العليا بمصر ما زالت تعلق نفاذ قراراتها على توافر الاعتماد المالي، الأمر الذي يضطر أصحاب الشأن لمخاصمة الإدارة قضائياً أمام محكمة القضاء الإداري للحصول على حكم ببطلان تعليق نفاذ القرار على توافر الاعتماد المالي.
- يرى الباحث أنه إزاء تطور وسائل التواصل الاجتماعي الإلكترونية، فإنه يتعين الاعتراف بالوسائل الإلكترونية كوسيلة لعلم المخاطبين بالقرار، وذلك ضماناً لسرعة نفاذ القرار الإداري لتحقيق الهدف المقرر من إصداره.

المراجع

- **المراجع العربية:**

أولاً: المراجع العامة:

- المستشار حمدي ياسين عكاشة. موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – طبعة 2018.
- د/ سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية – دار الفكر العربي – طبعة 1991.
- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. الأسس العامة للقرارات الإدارية – منشاة المعارف – طبعة 2016.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

- د/ عاطف مصطفي كمال علام. القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً مكتسبة – بدون دار نشر – طبعة 2016.
- د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة. الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية – المكتب الجامعي الحديث – طبعة 2015.
- القاضي الدكتور/ عبد المنعم عبد العزيز خليفة. دور مجلس الدولة في حماية المشروعية – دار محمود للطباعة – طبعة 2020.

- د / محمود خليل خضير. نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء – بدون دار نشر – طبعة 2021.
- د/ هانم أحمد سالم – المستشار محمد شكري أبورحيل. دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني – دار النهضة العربية – طبعة 2021.

ثالثاً: أطروحات الماجستير والدكتوراه:

- د/ أحمد متولي. القرارات الإدارية السلبية والرقابة عليها دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه – جامعة الاسكندرية – عام 2019.إسماعيل علوي مصطفى. نفاذ القرارات الإدارية – رسالة ماجستير – جامعة مولاي إسماعيل – المغرب –عام 2019.
- د/ ارحيم سليمان الكبيسي. حرية الإدارة في سحب قراراتها – أطروحة دكتوراه – جامعة القاهرة – عام 1981.
- د/ محمد عبد العال السناري. نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق عام 1981.

رابعاً: الأبحاث المتخصصة:

- د / محمود أحمد حلمي محمد حمزة. القرار الإداري المعلق على شرط – بحث قانوني بمجلة الدراسات القانونية بجامعة أسيوط عدد ديسمبر 2020.
- د/ نوفان منصور العجارمة – د/ ناصر عبدالحليم السلامات. الآثار القانونية المترتبة على تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل – المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية – العدد (2) سنة 2019.

خامساً: مجموعات الأحكام والفتاوى:

- مجموعات أحكام محكمة القضاء الإداري في سنواتها المختلفة.
- مجموعات أحكام المحكمة الإدارية العليا في سنواتها المختلفة.
- مجموعة المبادئ التي قررتها دائرة توحيد المبادئ منذ إنشائها إلى نهاية أغسطس 2015.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن منذ عام 1991 وحتى عام 2016.
- مجموعات فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في سنواتها المختلفة.

- **المراجع الفرنسية:**

- Chailly.
- Nature juridique des traités internationaux, Paris 1932.
- Cédric Milhat.
- L'acte administratif - Entre processus et procédure, Éditions du Papyrus, Paris, 2007.
- J.-L. Autin, C. Ribot.
- Droit administratif général, Litec, 2002.
- Jean Rivero.
- Droit administrative – Dalloz – 1987.
- Michel Rousset, Driss Basri, Ahmed Belhaj, Jean Gargnon,
- Droit administratif marocain, 4ème.