مبدأ إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية على أثر تغير الظروف

دكتورة

دعاء عبد المنعم شفيق

مدرس القانون بالمعهد العالي

للخدمة الاجتماعية ببنها

تمهيد

القرار الإداري من حيث الأصل هو نفاذه وسريان حكمه إلى أن تبطله الإدارة نفسها إستنادا إلى سبب من أسباب البطلان أو أن تسحبه في الحدود التي يجوز فيها أو يقضى بإلغائه لمخالفته للقانون أو لفساد الباعث عليه [١] .

ومن المسلمات **أن** القرارات الإدارية – اللائحية أو الفردية – لايجوز الطعن عليها بالإلغاء بعد إنقضاء مدة شهرين إعتبارا من النشر أو الإعلان ، وهذه القاعدة المستقرة تستهدف استقرار وثبات "stabilité " العلاقات القانونية والحفاظ على الحقوق المكتسبة "édroits aquis" [٢] .

غير أن المتغيرات المتسارعة في الواقع الإداري وتطوره الدائم تتطلب ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغييرها في كل وقت لتواكب هذا التطوز وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة ، وتتوافق مع مبدأ المشروعية [٣] .

فمن المؤكد أن المصالح تتغير بتغير الأزمان وتتجدد بتجدد الأحوال ، فيلزم تبدل الأحكام تبعا لتبدل المصالح التي شرعت لها [٤] .

واذا كانت المصلحة العامة هي الهدف من كل قرار إداري سواء كان منشئا أو معدلا لمركز قانوني أو منهيا له ، فإن هذا الهدف لن يتحقق عملا إلا إذا قام

([1]) يراجع د / حسني درويش - رسالة بعنوان " نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء - جامعة عين شمس - ١٩٨١ - صـ١٧٠ .

([2]) Petit (y) , lès circonstances Nouvelleles Dans le Contentieux De la légalité des actes administratifs Uniiatéraux, R.D.P, 1993 , p 1291.

([3]) AUBY "J.M " , L'Abrogation des actes administratifs A.J.D.A, 1967 , p.139

(٤) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات رسالة بعنوان," أثر تغيرالظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية " - جامعة اعين شمس

القرارعلى أسباب مبررة تؤدي به إلى تحقيق هذا الهدف، بأن يكون صدور القرار استجابة لمتطلبات الحياة الواقعية واحتياجاتها [١]

وهذه المتطلبات الواقعية هي التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارتها وهي بالتالي التي يجب أن تنصب عليها الرقابة الإدارية بوصفها المؤدية إلى تحقيق الهدف من القرار [٢].

فمن المسلمات في فقه القانون الإداري أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره [٣]، فإذا صدر القرار على سبب صحيح وقائم ثم انتفت بعد ذلك الواقعة التي قام عليها القرار أصبح القرار غير مشروع .

والسبب وفقاً لما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة المصري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين ... [٤]، فالسبب هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار قرارها [٥]، فهي تقيمه على أساس قانوني . قاعدة قانونية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون . أو حالة واقعية معينة وقد يتكون قرارها نتيجة لهاتين العنصرين[٦] .

---

(١) يراجع في تفصيلات سبب القرار الإداري د / محمد حسين عبد العال رسالة بعنوان " فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء " ـ جامعة القاهرة – ص٣٤٥ .

(٢) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٣ .

(٣) يراجع د / محمد حسين عبد العال الرسالة السابقة .

(٤) يراجع إدارياً عليا ـ طعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٩ق جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧
إدارياً عليا ـ طعن رقم ١١٧٨ لسنة ٢٧ق جلسة ١٩٨٢/٤/٢٤
مشار إليه في مؤلف د / محمد ماهر أبو العينين ـ الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري ـ ٢٠٠٧ ـ الكتاب الثاني ـ ص ٤٢٠،

(٥) يراجع د / ماجد راغب الحلو ـ القانون الإداري ـ ١٩٩٦ ـ صـ ٥١٠ وما بعدها .
ويرى أن وجود سبب القرار الإداري هو ما يستدعي تدخل الإدارة ، ضمانا ضد إتباعها الهوى فيما تتخذ من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد .

(٦) يراجع د / محمد ماهر أبو العينين ـ المرجع السابق ـ ٤٢٠ .

والقاعدة المسلم بها في فرنسا ومصر أن مشروعية القرار الإداري يجب أن تقدر بالنظر إلى وقت إصدار القرار [١] .

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري قضت محكمة القضاء الإداري " أنه يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره وإلى الظروف التي لابسته ، ومدى تحقيق المصلحة العامة ، وذلك عند صدور القرار فقط دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو ما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز الذي أنشأه " [٢]

كما قضت في حكم آخر " أن العبرة في تقدير صحة القرار هي وقت صدوره دون أثر للظروف اللاحقة المستحدثة ، فلا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته ، جعل أثر الظروف اللاحقة المستحدثة ينعطف على الماضي لإبطال قرار صدر صحيحاً أو تصحيح قرار صدر باطلاً في حينه "[٣].

ولكن تطبيق هذه القاعدة يختلف بالنسبة للقرارات الفردية عن القرارات اللائحية . التنظيمية . فالقاعدة المقررة في شأن الأولى هي ضرورة احترام مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، أما الثانية لا تنشئ مراكز شخصية ، بل يتولد عنها مراكز عامة وهذه المراكز لا تخول للأفراد حقوقاً إلا بتطبيقها تطبيقاً فردياً ، فلا مجال للتمسك هنا بالحق المكتسب [٤]،فإن للإدارة الحق في أن تلغيها أو تعدلها في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، حيث أن مشروعية تلك القرارات تقدر ليس فقط في

---

(٧) يراجع د / حسني درويش ـ الرسالة السابقه ـ صـ٩٨ .
(١) قضاء إداري ـ قضية رقم ٥٠٦ لسنة ٩ق ـ السنة ١١ ـ صـ٤ .
(٢) يراجع قضاء إداري ـ قضية رقم ١٠٦٥ لسنة ٧ق جلسة ١٩٧٨/٤/٤ السنة ٣٢ مشار إليه في رسالة د / حسني درويش ـ المرجع السابق صـ٩٨ .
(٣) يراجع قضاء إداري ـ قضية رقم ١١٧ لسنة ٧ق جلسة ١٩٥٦/٥/٢٧ ـ السنة ١٠ ـ صـ٣٣٩ .

ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها ولكن أيضاً في ظل القواعد والظروف الجديدة .

لذا استقر الرأي في فرنسا ومصر[١] على أن مشروعية القرارات اللائحية تقدر ليس فقط في ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها ولكن أيضاً في ظل القواعد الجديدة لأنها تهدف التنظيم بالنسبة للمستقبل [٢] .

فالظروف التالية لإصدار القرار تؤثر في شرعيته ويتعين على جهة الإدارة أن تتدخل لتحقق التوافق بين القرار التنظيمي والظروف الجديدة .

وفي هذا المعنى قضى مجلس الدولة الفرنسي " إذا كان قرار تنظيمي قد صدر مستكملاً أركانه صحيحاً في القانون يجب نفاذه والتقيد به ، فإنه من الممكن أن يصادف في حياته ما يجعله غير مشروع بسبب صدور قانون مخالف، إلا أن عدم مشروعية هذا القرار قد تنجم نتيجة لتغير الظروف التي أدت إلى اتخاذ القرار[٣].

---

(1) Aubert (charles) , le délai du recours pour excies de pouvoir , thèse, Paris, 1937, p.141 J.M . Auby , S.1964 , p.234.
يراجع كذلك د / حسني درويش ـ المرجع السابق ـ ص ٩٩ .

(٢) وتبعاً لذلك فإن الغاء القرار التنظيمي يترتب عليه بطلان القرارات التنظيمية الأخرى التي استندت إلى القرار الملغي ويتعين على الإدارة سحب هذه القرارات حتى بعد انقضاء المدة المقرر لسحب القرارات الإدارية ، وهذا الحل فضلاً عن أنه يستجيب لاعتبارات المنطق المجردة فإنه يتماشى مع الاعتبارات العملية ، فالقرار التنظيمي يصبح لا محل له ويفقد سبب وجوده بعد إلغاء القرار التنظيمي الذي يستند إليه وزوال أثره القانوني .
يراجع د / محمد ماهر أبو العينين ـ المرجع السابق ـ الكتاب القانوني ـ صـ٨٨١ .

(3) C.E.3Fev . 1989 , conpagnie Alitalia, Rec. P . 44.
C.E.26 Mars 1997 , Assos Français des Banques, Rec.p. 120.
C.E 23 Avril 1997, préfet de la Manche c/sociéte Nouvelle enireprise Henry, Rec.p.153.

فالقرارات الإدارية يمكن تعديلها حتى تستجيب لفكرة تغير الظروف ، ذلك أن هذا التغيير قد يصحبه صعوبة إن لم تكن استحالة في تطبيق القرار ، الأمر الذي يضع على عاتق الإدارة . مصدر اللائحة . الالتزام بتعديل القرار أو إلغائه[١] .

وتعتبر فكرة تغير الظروف فكرة قضائية مستخلصة أساساً من أحكام مجلس الدولة الفرنسي حيث أفصح عن هذه الفكرة صراحة في حكم " Despujol " الذي يعد أساس انطلاق نظرية تغير الظروف وأثرها على شرعية القرار الإداري[٢].

وقد تأصلت هذه الفكرة في قضائه حيث كان له الفضل في إرساء قواعدها، وقد تبني قضاؤنا المصري هذه الفكرة وإن كانت تطبيقاته ضئيلة في هذا المجال بحيث يصعب التوصل من خلالها إلى إطار متكامل لفكرة تغير الظروف بالإضافة إلى ندرة الدراسات التي تناولتها .

ومن هنا تظهر لنا أهمية البحث في الحاجة إلى الوصول إلى إطار عام ومتكامل لمبدأ إلتزام الإدارة بتعديل القرارات الإدارية أو إلغائها على أثر تغير الظروف ومحاولة إرساء قواعده على ضوء أحكام مجلس الدولة .

ويجدر بنا الاشارة هنا أن تغير الظروف تلعب دورا بارزا وهاما في جميع مجالات القانون الإداري[٣] وهي تظهر جليا في مجال العقود الإدارية . [٤]

([١])(A.De) Laubadére , venezia (J.C) et Gaudemet (y) , Traité de droit administratif Tome1, 14 éd , L . G . D . J , 1996 . No 995.

([١]) سابق الإشارة إليه .

(٢) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٢٣ .

(٣) يراجع في تفصيلات ذلك د/ سليمان الطماوى – الأسس العامة للعقود الادارية –الطبعة الرابعة ١٩٨٤ – ص٥٩٨

علاوة على أن القواعد الكلية في الشريعة الإسلامية تضمنت أحكام نظرية تغير الظروف[١] . كما ينظمها القانون الوضعي وإن كانت هذه القواعد أكثر شمولا وأوسع مدى بحيث تمنح الأفراد

حماية مما قد يلحق بهم من أضرار نتيجة تغير لظروف [٢] .

إلا أن الفقه الإسلامي لم يضع نظرية عامة متماسكة وانما قد عالج المسائل مسألة مسألة ووضع لها حلولا عملية عادلة [٣] .

خطة الدراسة

الواقع أن تغير الظروف إنما يعني إصابة عناصر الواقع أو القانون التي تبرر اتخاذ القرار بحيث تطرح مسألة ما إذا كانت هذه الظروف تؤثر على شرعية القرار وبالتالي مدى الإبقاء عليه

والتغيرات التي تحدث أثرها في شرعية اللائحة واستمرارها هي تلك التي تتصل بالأسباب المتطلبة في اللائحة على ضوء القاعدة القانونية التي تصدر على أساسها والتي يجب تطويرها دائماً على مقتضاها .

ولإدراك هذه الحقائق والخوض فيها يكون من المفيد للإحاطة التامة بمبدأ إلتزام الإدارة بتعديل القرارات الإدارية أو إلغائها على أثر تغير الظروف التي لابست إصدارها،أن نتناول في دراستنا الموضوعات التالية

الفصل الأول : الظروف التي تؤثر على شرعية القرارات الإدارية

الفصل الثاني : نطاق تطبيق نظرية تغير الظروف

---

(٤) يراجع في تصيلات موقف الشريعة الاسلامية من نظرية تغير الطروف : د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة .

(٥) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٣٩٧ .

(٦) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص١٠ .

الفصل الثالث : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية على أثر تغير الظروف .

الفصل الأول

الظروف التي تؤثر على مشروعية القرارات الإدارية

أشار الأستاذ " Alibert " [١] في تعليقه علي حكم مجلس الدولة الصادر ١٩٣٠ إلى أن تطور المجتمع والضرورات يؤدي إلى تطور المشروعية ، فعندما توجد ظروف جديدة قد تغير وجهة النظر إلى القرار الإداري من حيث مشروعيته بعد صدوره ، فان مقتضى الصالح العام يصبح داعيا إلى إنهاء المركز القانوني بعد أن كان داعيا إلى إنشائه الأمر الذي يدفع الادارة إلى إلغائه بالنسبة للمستقبل مع إحترام كافة الآثارالتي أنتجها مثل هذا القرار الصحيح في الماضي و إلا إتسمت تصرفاتها بالجمود لعدم تجاوبها مع الظروف بما قد يعود بالتأثير الضار على الأفراد ، ممايلزم الإدارة بالتدخل بناءعلى طلب صاحب الشأن لإلغاء أو تعديل القرار حتى يواكب الظروف والمتغيرات الجديدة [٢] .

والواقع أن تغير الظروف إنما يعني إصابة عناصر الواقع أو القانون التي تبرر اتخاذ القرار الإداري ، بحيث تؤثر على شرعيته [٣].

وتعد الأسباب عناصر جوهرية في عملية اتخاذ القرار الإداري حيث تعكس معطيات الواقع ونصوص القانون التي تقود الإدارة إلى اتخاذ قراراتها[١].

([1]) Note Alibert sous , C.E. 10 janv. 1930 , Despujol Rec. p. 30, S. 1930 , p.42.

(١) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات- الرسالة السابقة – ص٣٩٢ .

(٢) يختلف تطبيق نظرية تغير الظروف بالنسبة للقرارات اللائحية عن القرارات الفردية.
Petit (y) , les circonstances Nouvelleles Dans le Contentieux De la légalité des actes administratifs Uniiatéraux, R.D.P, 1993 , p 1325 et ss

وقد استقر القضاء سواء في فرنسا أو مصر علي ربط صحة القرار الإداري بالحالة الواقعية أو القانونية السابقة عليه والتي استندت إليها الإدارة في قرارها ، فكل قرار إداري يجب أن يستند إلى دواعي واقعية معينة تكون هي التي دفعت الإدارة إلى التدخل وهذه الدواعي هي سبب القرار ، فإذا ثبت عدم صحتها حق للمحكمة إلغاء القرار لعدم مشروعيته [٢]

فالأسباب، كما ذكرنا، تتحدد بكل ما يشكل الواقع والقانون الذي يبرر القرار الإداري، فهي من العناصر الموضوعية المستقلة عن إرادة مصدر القرار، الأمر الذي يجعلها تحتل مركز الصدارة عند فحص مشروعية القرار على صعيد تكوينه الداخلي [٣] .

---

(1) Ceorges Dupuis , Maire – José Guédon , Droit administratif. 8 éd 1998, p. 434.

(٢) يراجع في تطبيقات ذلك :

قضاء إداري : قضية رقم ١٠٩٤ لسنة ١٢ ق جلسة ١٩٥٩/٤/١٥ ـ السنة ١٣ ـ صـ ١٩١ . قضية رقم ١٤٠٤٥ لسنة ٨ق جلسة ١٩٥٦/٤/١٨ ـ السنة ١٠صـ ٢٨١ـ قضية رقم ٥٠٢٤لسنة ٨ق جلسة ١٩٥٦/١/٣ السنة١٠صـ ١٢٨ ـ قضية رقم ١٠٨٦ لسنة ٨ق جلسة ١٩٥٥/١/١٨ ـ السنة ٩ صـ ٢٤٦ ـ قضية رقم ١١٤٢ لسنة ٦ق جلسة ١٩٥٤/١١/٢٤ السنة ٩ صـ ٥٦ ـ قضية رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ السنة ٦ صـ ١٢٦٦ .

إداريا عليا : طعن رقم ٥٧٨ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٨/٣/٨ ـ السنة ٣ صـ ٨٥١ ـ طعن رقم ١٧٢٣ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ـ السنة ٣ صـ ٦٣٥ طعن رقم ٥٨ لسنة ٤ق جلسة ١٩٥٨/٧/١٢ السنة ٣ صـ ١٧٢٩ ـ طعن رقم ١١٣٤ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٧/١/١٥ السنة ٢ صـ ٣١٥ ـ طعن رقم ١٤٦٨ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٦/١٢/٨ السنة ٢ صـ ١٧٧ ـ طعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٦/١٢/٨ السنة ٢ صـ ١٦١

(٣) وتعد فكرة سبب القرار منفصلة عن تسبيبه سواء من حيث التعريف أو مدى نطاق كل منهما وأهميته وذلك على الرغم من أن الفكرتين تساهمان في تطبيق مبدأ المشروعية وإعلاء شأنه . في هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا " يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعند إذا يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيبا بعيب شكلي أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته بل ويحمل القرار على الصحة وذلك حتى يثبت العكس إلا أن القرار سواء كان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً يجب أن يكون على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع والقانون "

وذلك عكس التسبب [١] فهو على خلاف ذلك لا يضفى على القرار إلا مشروعية شكلية لاحقة على المشروعية الموضوعية التي تشكل بمفردها المشروعية الأساسية، وذلك من واقع أن التسبيب يظهر في الوقت الذي يراد فيه إثبات التصرف الإداري، وليس عند إعداد القرار وتأسيسه على عناصر قانونية ، فبينما تعتبر الأسباب ملزمة باعتبارها قاعدة موضوعية نجد أن التسبيب لا يخرج عن كونه قاعدة شكلية ، إجراء لا يتعلق إلا بالمشروعية الخارجية للقرار[٢].

فالأصل أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب القرار صراحة إذ يفترض دوماً أن القرار قد بني على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك [٣] ومع ذلك إذا أفصحت الإدارة من سبب القرار فيلزم أن يكون صحيحاً وتخضع الإدارة في ذلك لرقابة القضاء للتعرف على مدى صحته من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقته للقانون نصاً وروحاً [٤] .

وتتلخص وظيفة القضاء في التحقق من توافر الوقائع التي بني عليها القرار أو عدم توافرها ثم التأكد من أن هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سبباً لإصدار

يراجع :طعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٠٠١/١٢/٨ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١ – قاعدة رقم ٢٨ ص ١١٩

[٢] يراجع في تفصيلات ذلك : رسالتنا بعنوان " نظرية القرار الإداري المضاد "

غير أنه لا ينبغي المغالاة بشأن التمييز بين أسباب القرار الإداري وتسبيبه ذلك لأن كلا منهما يشكل أداة ضرورية لرقابة كاملة للأسباب الأساسية لاتخاذ القرار الإداري، كما أنه يوجد في الواقع تكامل بين الأسباب والتسبيب لرقابة الهدف من القرار بحيث يجتمع كل منهما لإعمال مبدأ المشروعية . يراجع :

Guillaume Blanc, Motifs et motivation des décisions administratives. Revue administrative 1998. p. 498

[2] Cuillaune Blanc , op. cit p. 496.

(٤) إذا صدر القرار دون أن يستند إلى سبب صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب أي عدم مشروعية سبب القرار إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه .

يراجع د / عبد الغني بسيوني عبد الله ـ القانون الإداري ـ ١٩٩١ صـ ٤٧٨ .

(١) يراجع د / سامي جمال الدين ـ أصول القانون الإداري ـ ١٩٩٣ ـ صـ ٢٨٣ .

القرار وتأسيساً على ذلك تمتد رقابة القضاء إلى عنصري السبب أي إلى الواقع من جانب ، والتكيف القانوني لهذه الوقائع من جانب آخر[١] .

ويجدر بنا الإشارة إلي أن السبب باعتباره عنصراً خارجياً بالنسبة للقرار فهو يعتبر شرطاً من شروط مشروعيته وليس ركناً من أركانه كما هو مستقر في قضاء مجلس الدولة ونرى أن القرار الإداري ينعقد بتوافر ركنين أساسيين وهما ركنا الإرادة والمحل في شقه المتعلق بوجوده أو بإمكانية وجوده [٢] ، أما الشق الآخر الذي يتعلق بمشروعيته يدخل ضمن شروط مشروعية القرار [٣] .

وأخيرا يمكن القول أن تغير الظروف التي من شأنها أن تضع حدا لمشروعية اللائحة بالنسبة للمستقبل هي تلك التي تتصل بالعناصر التي تتأثر بها شرعية

---

(١) رسمت المحكمة الإدارية العليا الأصل العام في حدود هذه الرقابة بقولها "هذا القرار شانه شان سائر القرارات الإدارية يجب أن يقوم علي أسباب تبرره صدقا وحقا في الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفا قانونيا ،ولا يقوم أي تصرف بغير سببه ومع ذلك إذا ذكرت الإدارة بقرارها أسبابا فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو عدم مطابقتها له ، واثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي فيما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصه استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا ، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصه من أصول لا تنتجها كان القرار فاقدا لركن = = من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفا للقانون" طعن رقم ٢٧٧ لسنة ٣٣ق جلسة ١٩٩٣/٢/٢٧ - الموسوعة الإدارية الحديثة - الجزء ٣٥ صـ٩٩٦ وما بعدها - قاعدة رقم ٣٤٢

(٢) من التطبيقات الهامة للمحكمة الإدارية العليا في مجال انعدام القرار لعدم إمكانية وجود المحل :

طعن رقم ٤٥١ لسنة ٣٠ق جلسة ١٩٨٨/٤/٢٤ - مشار إليه في مؤلف د/ ماهر أبو العينين - المرجع السابق الكتاب الثاني صـ ٢٢٧ .

(٣) يعتبر المحل في شقه المتعلق باتساقه مع القانون بمعناه الواسع شرط من شروط مشروعية القرار شانه شان عنصر السبب والشكل والغاية والاختصاص ورأينا هذا يتفق مع الاتجاهات الحديثة للفقه وأحكام القضاء

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن السبب يفسد فقط ولكنه لا يعدم لأنه لازمة سيكولوجية لا تغادر الوعي ولا يتصور أن يتجرد منه إلا أن يكون القرار قد صدر تحت ضغط يعدم إرادة مصدر القرار أو في حالة تعدم الوعي وفي هذه الحالة تلاشي الإرادة بأكملها وليس السبب فحسب ، فطالما القرار يصدر عن وعي فلا بد أن يكون تصرفه بسبب سواء كان السبب حقيقياً أو وهمياً أو كاذباً أو لم يكن متفقاً مع الصالح العام ، ففي هذه الأحوال جميعاً يكون السبب موجوداً وإن لم يكن صحيحاً مما = = يؤدي إلى بطلان القرار لا انعدامه يراجع طعنان رقما ٣٩٢٩ لسنة ٣٨ق ، ٣ لسنة ٣٩ق - مشار إليه في مؤلف المستشار/عليوة مصطفى فتح الباب -القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم - الطبعة الأولى -١٩٩٧- صـ٢٦٩ .

اللائحة كالتي تطرأ على الأسباب المتطلبة في القاعدة القانونية الصادرة تطبيقا لها أو استنادا اليها [١] .

وللإحاطة التامة بماهية الظروف التي تؤثر على شرعية القرارات الإدارية ، نقسم دراستنا إلى :

المبحث الأول : الظروف الواقعية .

المبحث الثاني : الظروف القانونية .

المبحث الأول

الظروف الواقعية وأثرها على شرعية القرارات الإدارية

الأصل أن القرارات الإدارية تستند في إصدارها إلى مجموعة من الظروف الواقعية التي تدفع بالإدارة إلى التدخل لإصدارها فإذا حدث تغير في تلك الظروف أو بعضها بحيث يفقد القرار سبب بقائه فإنه يصبح غير مشروع ويتعين تعديله أو إلغائه [٢]، فاللوائح باعتبارها قرارا دائم يقبل التطبيق دون التقيد بمدة معينة ، فمن الأكيد التسليم بتأثر مشروعيتها على أثر صدور قواعد جديدة أو على أثر اختفاء الظروف التي كانت سبباً لإصدارها ، ولا يشترط أن تكون الظروف اللاحقة لإصدار القرار على قدر كبير من الأهمية ، فالقاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هي أن يكون من شأن تغير الظروف الواقعية أن تؤثر على سلامة القرار . اللائحة . واستمراره دون اشتراط أن تكون هذه الظروف على

---

(١) يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٩٤ .

(٢) تنطبق هذه القاعدة على القرارات اللائحية فقط دون القرارات الفردية ولكن يجب التفرقة هنا بين القرارات التي تولد حقاً وتلك التي لا يتولد عنها حق ، وان كان هناك بعض التطبيقات القضائية التي خرجت على هذه القاعدة وهو ما سنفصله في موضوعه.

درجة من الأهمية [١] ، فيكفي أن تفقد اللائحة أساسها المشروع ، ولكن يلزم أن يكون هذا التغير حقيقي بحيث تصبح اللائحة غير متفقة مع الوضع الجديد وبالتالي مجرده من أساسها القانوني [٢] .

في حين اشترط البعض أن يكون تغير الظروف الواقعية اللاحقة على اصدار اللائحة على قدر كبير من الأهمية وذلك استنادا لبعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي[٣] .

ويرى د / حسني درويش أنه يجب التفرقة هنا بين الأوضاع الإدارية والأمور الاقتصادية ، ففي الأولى لم يتطلب مجلس الدولة الفرنسي أن يكون تغير الظروف على جانب من الأهمية ويرجع ذلك إلى أنه من الصعوبة تقدير ما إذا كان التغير ذا أهمية مما يستتبع تدخل الإدارة لإلغاء أو تعديل اللائحة ، أو يسير مما تنتفي معه حكمة إعمال هذا القضاء ، علاوة على أن محاولة إيجاد معيار للتفرقة بين التقدير الجسيم أو اليسير يزج بنا إلى محاولات فقهية لا طائل منها ،

([١]) يراجع " Auby " تعليقه المنشور في مجموعة سيري ١٩٦٤ صـ٢٣٧ .
وقد خرج على هذه القاعدة المستقرة حكمان لقضاء مجلس الدولة الفرنسي تطلب فيهما أن يكون تغير الظروف على درجة كبيرة عن الأهمية وهما :
C.E. 24 Juin 1938, chambre de commerce de Daper , Rec. p.78.
C.E 12 féve 1954, Société Royer crima Rec. P 874.

([٢]) C.E Ass. 20 déc. 1995, Mme vedel et jannot p. 440.
C.E . 31 janv . 1996, féd . Synd . unitaire, D.A. 1996, No 160,
C.E 26 Mars 1997, assoc. Erce des banques, LPA Fev. 1998 , No 14, R.F.D.A. 1997 No 664

([٣]) Waline (M), Traité de droit administratif, 5 éd. 1949,Paris p. 118.
وقد استند فالين في رأيه الى هذين الحكمين :
C.E. 24 Juin 1938, chambre de commerce de Daper , Rec. p.78.
C.E 12 féve 1954, Société Royer crima Rec. P 874.

ونصل في نهاية الأمر إلى تقرير أنها تعد مسألة موضوعية تقدر وفقاً لكل حالة على حدة [١] .

وفي مصر أخذ قضاؤنا بفكرة تغير الظروف الواقعية وقد جاء مطلقاً لم يتطلب أية شروط وما إذا كانت الإدارة قد جرت على إدراج أو عدم إدراج مثل هذا الشرط في صلب قراراتها كسبب من أسباب نهاية القرارات الإدارية ، حيث يكون لجهة الإدارة أن تتدخل لإلغاء اللائحة المعيبة إذا ما تغيرت الظروف التي استوجبت إصدارها [٢] .

والواقع أن القضاء أكثر تشدداً عندما تتعلق اللائحة بالمجال الاقتصادي والمجال الضريبي ، وبصفة عامة في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطات واسعة لملائمة تصرفها مع تغير ظروف الواقع فقد طبق مجلس الدولة الفرنسي المبدأ الذي جاء به حكم " Despujol " فيما يتعلق بالحالة التي يحدث فيها تغيير في ظروف الواقع التي شكلت سبب إصدار اللائحة بشروط أكثر تقييداً فيما يتعلق بظروف الواقع ذات الطابع الاقتصادي والضريبي [٣] .

([٣]) يراجع في تفصيلات ذلك د / حسني درويش ـ الرسالة السابقة صـ ١١٥ وما بعدها .

(١) ويرى د / سليمان الطماوي أن شرط تغير الظروف قد يرد صراحة في القرار بحيث يعتبر تغير الظروف المادية متى تحققت من قبيل الشروط الفاسخة التي تنهي القرار نهاية طبيعة ، ويرى من ناحية أخرى أن تغير الظروف الواقعية التي على أساسها يصدر القرار يخول للإدارة حق إلغائه في بعض الحالات حتى ولو لم تنص على ذلك الشرط صراحة في صلب القرار .

في حين يرى د / حسني درويش أن مسألة تغير الظروف الواقعية في الغالب الأعم من الحالات غير الواردة في تقدير أو حسبان جهة الإدارة وقت إصدار اللائحة حتى ينص عليها في صلب القرار ، بل ترد مسألة تغير الظروف فجأة ولكن في القليل من الحالات قد تتوقع الإدارة أن تطرأ ظروف جديدة تتعارض وتتنافى مع الظروف التي أدت إلى إصدار اللائحة فتتدخل الإدارة لتعديل أو إلغاء اللائحة لتطابق الظروف الجديدة .

يراجع في تفصيلات ذلك : د / حسني درويش ـ الرسالة السابقة ـ صـ١٧٤ و ما بعدها

([٣]) C.E. 10 Janv. 1964 Ministre d l' Agriculture C. Simonnet, Rec. P.19 , R.D.P 1964 , p189

فخصوصية القواعد الاقتصادية لا تسمح باتساع مغالي فيه لمبادئ حكم " Despujol " حتى لا يؤدي ذلك من ناحية إلى تزايد عدم ثبات واستقرار النصوص القانونية في هذا المجال وذلك نظراً لتقلب الظروف الاقتصادية المستمرة ومن ناحية أخرى إلى تدخل القاضي الإداري تدريجياً في مجال الملاءمة حيث لا ينبغي الخلط بين السلطة اللائحية والرقابة القضائية [١] .

لهذا وضع مجلس الدولة في حكمه الشهير " Simonnet " [٢] المبادئ التالية :

يؤول لكل ذي شأن في حالة التغيير في الظروف التي تشكل قانوناً سبب النص اللائحي أن يطلب في كل وقت من السلطة المختصة إلغاء هذه اللائحة ثم يطعن عند الضرورة في قرار الرفض، هذه الإمكانية ينبغي أن تقتصر في المجال الاقتصادي على الحالة التي يتسم فيها تغير الظروف بطابع الاضطراب أو الانقلاب بحيث لا تدخل في توقعات مصدر القرار وأن يؤدي إلى فقد الأساس القانوني لقراره وان يكون ذلك الانقلاب لأسباب مستقلة عن إرادة صاحب الشأن[٣].

ويعد هذا القضاء تطور هام لمجلس الدولة في شأن تغير الظروف الواقعية وأثرها على شرعية القرارات التنظيمية ، وهذا الحكم يخرج لأول مرة قضاء المجلس من النطاق التقليدي المتعلق بقرارات سلطة البوليس إلى نطاق الاقتصاد الموجه ، أو بمعنى آخر تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي .
يراجع : د / حسني درويش ـ الرسالة السابقة ـ صـ١٤٣ .

(١) Petit (y) , op . cit , p . 1302.

(٢) حكم المجلس الصادر ١٠ يناير ١٩٦٤ ـ سابق الإشارة إليه يشير تعليق الأستاذ " فالين " على هذا الحكم إن أثره ليس فقط على نظرية تغيير الظروف ، بل أيضاً على جوهر وطبيعة هذه النظرية .
يراجع مجلة القانون العام الفرنسية ـ ١٩٦٤ ـ صـ٤٥٥ .

(3) Concl. Braibant Sous, C.E. 10 jonv 1964 , Ministre de l' Agriculture C. sinonnet, R.D.P, 1964, p. 189. S. 1964, Note J.M Auby . P. 234, A.J.D.A. 1964 . p. 150.

وهذه المبادئ التي تتسم بصفة خاصة بالشدة تجد تبريرها في عدم ثبات الظروف الاقتصادية التي تجعل من الاستحالة ربط القانون بالواقع بصفة دائمة وبالسلطات التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في المجال الاقتصادي [١] .

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم " Léon Vincent " [٢] المبادئ التي صاغها حكم " Simonnet " ، كما أنه أشار إلى المبادئ المقترحة في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطات واسعة لمواءمة تصرفها مع ظروف الواقع وذلك على أساس أن اعتبارات المشكلة لا تعد اقتصادية فقط وإنما ذات طابع اجتماعي ومهني [٣] .

وقد طبق مجلس الدولة هذه القواعد في المجال الضريبي حيث قضي أن المبادئ التي قدمها حكم " Simonnet " وحكم "Léon Vincent" ينبغي أن تقتصر في المجال الضريبي على الحالة التي يكون فيها لتغير الظروف التي أدت إلى عدم المشروعية طابع انقلاب على نحو لم يكن متوقعاً لمصدر القرار وأن يكون هذا التغيير قد أدى إلى فقد الأساس القانوني للقرار [٤] .

قد قدم مفوض الحكومة " Braibant " تقريراً في هذه القضية انتهى فيه إلى أن إطلاق تطبيق قضاء المجلس في حكمه " Despujal " قد يؤدي إلى عدم الاستقرار والاضطراب في الحياة الاقتصادية ، ويرى لتجنب المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها الأوضاع الاقتصادية نتيجة لذلك ضرورة إعمال مبدأ الملاءمة المتروك لجهة الإدارة في تقدير مناسبات قراراتها الاقتصادية وقد وضع عدة شروط لإعمال ذلك ، ولكن مجلس الدولة تبنى اتجاه مغاير ومتشددا عما عرض عليه تقرير مفوض الحكومة .

يراجع في تفصيلات ذلك : د / حسني درويش - الرسالة السابقة - صـ١٤٤ وما بعدها .

(1) Concl. Lasserre Sous, C. E. 26 Avril 1985, Entrabrises Marilmes, léon Vincent, Rec. p.126 .

(2) C.E. 26 , Avril 1985, Rec. p. 126.

(3) Petit (y) , op . cit , p . 1302

(4) C. E 30 janv. 1987, Gestin, Rec . p . 22

وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد وضع المعايير والضوابط التي تحكم نظرية تغير الظروف الواقعية في المجال الاقتصادي والضريبي وذلك لضمان استقرار الأوضاع .

على هدي ما تقدم يمكن القول أن التزام الإدارة بإلغاء أو تعديل اللائحة في المجال الاقتصادي أو الضريبي مشروط بأن يكون هناك تغير في الظروف الواقعية أحدث انقلابا في الوضع القانوني مما أدى إلى تفريغ الأساس القانوني الذي استند إليه القرار اللائحي .

وفي مصر أشارت المحكمة الإدارية العليا صراحة فكرة تغير الظروف الواقعية في شأن المجالات الاقتصادية [١] حيث أقرت سلطة الإدارة في تعديل قراراتها التنظيمية ..... وفقاً لمقتضيات الحالة الاقتصادية كلما تطلب الأمر ذلك وكلما تغيرت الظروف الزمنية والعوامل الاقتصادية ، وأن سلطة الإدارة هي سلطة تقديرية .

ولكن قد ثار الجدل حول ما إذا كانت اللائحة المشروعة في ظل الظروف الاستثنائية تصبح غير مشروعة بانقضاء تلك الظروف بحيث لا يمكن تطبيقها وينبغي إلغائها أم لا ؟ [٢] ، ويرجع هذا الجدل الى أن المادة الثالثة من مرسوم

---

(١) إدارياً عليا - طعن رقم ١٧٧ لسنة ٤ق - مبدأ ٢٣ صـ٢٧٧ .

(٢) ذهب البعض في فرنسا إلى أن هذا الجدل يمكن أن يوضع له نهاية وذلك بإظهار الخلاف بين البطلان والإلغاء ، والمعيار الذي يسمح للتمييز بينهما هو الطابع التلقائي للبطلان ، كما أنه لا يوجد امتداد لأثار القرار ، وبذلك يظهر البطلان باعتباره إلغاء تلقائي مباشر، فالبطلان هو حالة النص الذي لم يعد متطابقاً مع القانون ، وإذا كان البطلان يمكن أن ينطبق على القرارات ، فإن الإلغاء الذي يترتب على التغيير في ظروف الواقع يتطلب تعبير عن إرادة لمحو قرار من النظام القانوني وهذا يعد تطبيقاً للمبدأ الذي صاغه حكم Despujol والذي قضى أن التغيير في ظروف الواقع التي شكلت سبب إصدار القرار اللائحي يعطي لذوي الشأن في أي وقت أن يطالبوا مصدر القرار بإلغاء أو تعديل اللائحة ورفع دعوى إلغاء في حالة الرفض .

J.– Carbajo , l' application dans le Temps des décisions administratives exécutoires, L.G.D. J . 1980 , p.185.

١٩٨٣الخاص بتنظيم إلغاء القرار اللائحي غير المشروع لم تشر إلى الظروف الاستثنائية [١].

تتلخص نظرية الظروف الاستثنائية في أن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة أكثر اتساعا في اتخاذها قرارات ذات طابع عام [٢]، بحيث تكون بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية ، مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية وهكذا تتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية .

وتقدر مشروعية القرار الصادر في ظل ظروف استثنائية في ضوء الأصول والضوابط التي وضعها المشرع الدستوري[٣].

والظروف الاستثنائية هي ظروف وقتية تقترن بالفترة التي توجد فيها هذه الظروف الاستثنائية ، ومتى زالت عادت المشروعية العادية للتطبيق [٤] .

وتقدير المشروعية من جانب القاضي الإداري يختلف في فترة الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية ، حيث ثابت من أحكام القضاء أن القاضي قد يعدل من مضمون المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية [٥] .

Petit (y) , op . cit . P.1300 et 1301

(١) حيث وضعت على عاتق الإدارة التزام بإلغاء اللائحة غير المشروعة سواء استندت عدم المشروعية إلى تاريخ التوقيع عليها أو نشأت - عدم المشروعية - في تاريخ لاحق عن ظروف الواقع أو القانون - وهو ما سنفصله في موضعه

(2) Petit (y) , les circonstances Nouvelleles Dans le Contentieux De la légalité des actes administratifs Uniiatéraux, R.D.P, 1993 p. 1300.

(٣) فيجب أن تقوم ظروف واقعية أو قانونية تدعو الى التدخل وأن يكون تصرف الادارة لازما لموجهة هذه الظروف الاستثنائية بوصفه الوسيلة الوحيده لمواجهة الموقف وأن يكون هدف الادارة في هذا التصرف ابتغاء المصلحة العامة وبذلك تخضع هذه القرارات لرقابة القضاء .

يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٢٩٦ .

(٤) د / حسني درويش - الرسالة السالفة - صـ١٣٢ .

(5) A. Mathor , la théorie de circonstances exception elles in Mélanges Mestre l' évolution du droit puplic , sirey, 1956 , p. 314 .

فتقدير وقت مشروعية اللائحة لا ينظر إليه فقط في ضوء الظروف والأوضاع التي كانت قائمة وقت صدورها وإنما أيضاً وقت تطبيقها في ظل الظروف الاستثنائية .

وباستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنها استقرت على أن اللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية تتوقف عن إحداث أثارها القانونية واستمرار نفاذها بالنسبة للمستقبل ولا يمكن تطبيقها وينبغي إلغائها [١] .

وقد ساير الفقه الفرنسي هذا الاتجاه لمجلس الدولة واعتبر أن الإدارة ملزمة بعدم تطبيق اللائحة التي صدرت لمواجهة ظروف استثنائية بعد زوال تلك الظروف التي بررت إصدارها وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية ويقتصر أثر الإلغاء بالنسبة للمستقبل [٢] .

وفي مصر سار القضاء[٣] و الفقه على نهج القضاء و الفقه الفرنسي حيث انتهى د / حسني درويش إلى أن اللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية تفقد سبب وجودها ومشروعيتها نتيجة زوال تلك الظروف وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية وأن تطبيقها في خارج تلك الظروف يعد أمر غير معقول [٤] .

Petit (y) , op. cit , P. 1300.

([1]) C. E Ass, 22 Janv . 1982 , Butin et Ah. Won, Rec. p. 27 et 33.
C. E 3 Mai 1958 Rec. P.626
C. E 13 juill. 1956, ioison, p. 335.

([2]) Waline, Note Sous l'arrét de C.E. 5 janv. 1955, R.D.P, 1955 , p. 109. -; M. Bailly, le acte réglementaire illégal, R.D.P 1985, p. 1524 et 1525 -;Petit (y) , op. cit , p. 1300.

([٣]) إدارياً عليا ـ طعن رقم ٩٠٦ لسنة ٢٧ق ـ جلسة ١٩٨٥/٦/١٥ .

([٤]) يراجع د / حسني درويش ـ الرسالة السابقة ـ صـ١٣٥

وقد برر وجهة نظره بسببين : الأول : يرجع إلى اختلاف ظروف تطبيق اللائحة التي صدرت لمواجهة ظروف استثنائية وأن تطبيقها في تلك الظروف يعد أمراً مشروعاً ، أما إعادة تطبيقها خارج=

على هدي ما تقدم يمكن القول أن الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو مصر استقر على ضرورة إلغاء اللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية وأصبحت غير مشروعة بانقضاء تلك الظروف وبالتالي إلزام الإدارة بعدم تطبيقها.

ونحن نري أن من البديهي عدم تطبيق اللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية بعد زوال تلك الظروف وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية ليس لأنها أصبحت غير مشروعة بانقضاء تلك الظروف وإنما على أساس أن شرعية تصرفات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية يعد خروجا علي مبدأ المشروعية فهي تشكل استثناء ، أباح للإدارة إذا ما طرأت ظروف استثنائية اتخاذ قرارات تعتبر غير مشروعة في ظل الظروف العادية وذلك حفاظاً على النظام العام وسير المرافق العامة سيراً منتظماً .

فالنصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فبذلك تعد الظروف الاستثنائية استثناء يبيح للإدارة الخروج مؤقتاً على مبدأ المشروعية [1].

= تلك الظروف فإنها لا تجد تجاوبا مع تلك الظروف ، الأمر الذي يترتب عليه اعتبارها مفتقرة إلى مبررات إصدارها .

الثاني : أن القضاء قد خرج بمبدأ أصبح الآن من المُبادئ العامة للقانون مؤداه إلزام الإدارة بإلغاء القرارات اللائحية التي تعد غير مشروعة على أثر تغيير الظروف التي استوجبت إصدارها وذلك في حالة صدور اللائحة في الظروف والأحوال العادية ، من باب أولى إلزام الإدارة بإلغاء اللائحة التي صدرت في ظل ظروف استثنائية بعد زوال مبررات إصدارها .

(١) للإدارة أن تتحرر من قواعد المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية ، غير أن هذا التحرر قد يكون نتيجة قوانين صدرت خصيصاً لمواجهة تلك الظروف مما يجعل الخروج على القواعد العادية مشروعاً في ذاته ، إذا ما تم وفقاً لقواعد تلك التشريعات الاستثنائية ، وأحياناً يتم هذا التحرر من قواعد المشروعية بموافقة القضاء الإداري أي على خلاف النصوص التشريعية المعمول بها مما يعتبر بحق استثناء من قواعد المشروعية العادية .

يراجع د / سليمان الطماوي ـ المرجع السابق ـ صـ ١٠٦ .

والجدير بالذكر هنا أن المبدأ المستقر فقها[١] وقضاء[٢]أن عودة الظروف الى العادية ليست ذات أثر على القرار الفردي الذي صدر في ظل الظروف الاستثنائية بشرط أن يكون قد رتب حقا أوميزة للفرد[٣].

المبحث الثاني
الظروف القانونية

لما كانت وظيفة السلطة التنفيذية تقتصر على تنفيذ القانون فيجب عليها في أدائها لوظيفتها الإدارية أن تحترم إرادة المشرع فلا تخرج عن نصوص القانون ولا تتنكر لها أو تعمل على إهمالها بعدم تطبيقها من جانبها أو الوقوف منها موقفاً سلبياً بترك الأفراد يخالفونها دون جزاء إداري يصدر من الإدارة يجب أن يكون مستنداً إلى نص قانوني بالمعنى العام [٤] وخضوع الإدارة للقاعدة القانونية لا يعني أن تكون تصرفاتها طبقاً لتلك القواعد الخارجية ، بل يجب خضوعها كذلك للقواعد التي تصدرها هي كاللوائح والمبادئ التي استخلصها القضاء الإداري

---

(٢) حيث انتهى الفقيه Muzellec إلى أن تغير الظروف من الاستثنائية إلى العادية لايؤثر في شرعية القرارات الفردية التي رتبت حقوقا ومزايا للأفراد .

- Muzellec (R) , le Principe d' intangibilité des actes administratifs individuels en droit Françoise thése, Rennes, 1971. p. 294

(2) C. E16 Mai 1947 Rec. p.205 .

(١) وفي مصرأيد الفقه تطبيق هذا المبدأ و قرر البعض أن ذلك يرجع لسببين الأول من الوجهة النظرية : أن اعمال مبدأ استقرارالاثار الفردية للقرارات الإدارية يؤدي الى ثبات واستقرار المراكز القانونية للأفراد .

الثاني من الوجهة العملية : أن القرارات الفردية التي تصدر في ظل أوضاع استثنائية ضئيلة للغاية بحيث لاتبرر اهدار هذا المبدأ علاوة على أنها تولد حقوقا فيعول عليها الأفراد

.....

يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص٣٠٦ .

(٢) يراجع د / سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - الطبعة السادسة ١٩٩١ - ص ١٧

وأصبحت بالنسبة للإدارة شرعاً ومنهاجاً ، كما أن هذا الخضوع يجب أن يكون ضمن إطار التدرج الذي تحتل القاعدة القانونية مرتبتها فيه ، فهي تخضع للقاعدة الأعلى وذلك ضمن التدرج الهرمي للبناء القانوني في الدولة [١] .

وتتعلق المبادئ التي أرساها حكم " Despujol " بتغيير ظروف القانون ذلك التغير الذي يترتب على تدخل قانون أو لائحة أعلى من اللائحة المعمول بها ولا تتفق معها بحيث تكون أمام وضع قانوني جديد نشأ عن نص له قيمة أعلى وصدر لاحقاً على صدور اللائحة السارية وهنا يكون لصاحب الشأن اللجوء إلى المطالبة بالإلغاء القضائي [٢]، فاللائحة التي تتعارض مع وضع قانوني جديد تتعرض للإلغاء صراحة أو ضمنا، ولاتلغى إلا بالقدر الذي لايتعارض مع ذلك الوضع القانوني الجديد [٣] .

وفي ذات الإتجاه يرى الأستاذ فالين اذا صدر قانون جديد يعدل القانون القائم الذي صدر في ضوئه القرار اللائحي يصبح هذا القرار غير قانوني و يكون لصاحب الشأن أن يطابوا من السلطة الإدارية سحب ذلك القرار وإذ إمتنعت يمكن الطعن على قرار الإمتناع أمام مجلس الدولة [٤] .

---

(٢) يراجع د / أرحيم سليمان ـ رسالة بعنوان " حرية الإدارة في سحب قراراتها " جامعة القاهرة ـ ١٩٨٦ ـ ص ٦٤

(١) حدد حكم "Despujol " ميعاد الطعن القضائي بمدة شهرين للمطالبة بإلغاء اللائحة التي تفقد أساسها القانوني وذلك عكس ما انتهت إليه في الظروف الواقعية وظل الوضع هكذا حتى صدور مرسوم ١٩٨٣ وحسم هذه التفرقة وذلك على ما سنفصله في موضعه .

(3) C. E 28 Janv 1987, Gestin. Rec. p.22 .

(4) Waline (M), op. cit , p.. 118.

وقد استند فالين في رأيه إلى هذين الحكمين :

C.E. 24 Juin 1938, chambre de commerce de Daper , Rec. p.78.

C.E 12 féve 1954, Société Royer crima Rec. P 874.

وتغير ظروف القانون التي بررت إصدار اللائحة إنما تعني القانون بمعناه الواسع [١] وليس النصوص التشريعية فقط ، مع مراعاة ضرورة احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية [٢]، وتبعاً لذلك فإن إلغاء القرار التنظيمي يترتب عليه بطلان القرارات التنظيمية الأخرى التي استندت إلى القرار الملغي ويتعين على الإدارة سحب هذه القرارات حتى بعد انقضاء المدد المقررة لسحب القرارات الإدارية [٣] .

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن" القواعد التنظيمية العامة التي تصدر ممن يملكها كالمدير العام للمصلحة متسمة بطابع العمومية والتجريد تكون بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الإتباع في حدود ما صدرت بشأنه ، فيلتزم بمراعاتها لا المرءوسون وحدهم بل الرئيس نفسه ، كذلك في التطبيق على الحالات الفردية طالما لم يصدر منه تعديل أو إلغاء لها بنفس الأداة أي بقرار تنظيمي عام مماثل"[٤].

---

(٤) يجب على الإدارة الالتزام بأحكام القانون بمعناه الواسع وذلك بالتصرف استنادا لأحكامه من ناحية وعدم مخالفة القانون من ناحية أخرى .

يراجع د /أنور احمد رسلان – القضاء الإداري – ٢٠٠٠ – ص ٢٦ .

(٥) تدرج الأعمال القانونية يعني أن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطا تسلسلياً وأنها ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية ، بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر .....

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى من حيث الشكل والموضوع ، أي صدورها من السلطة التي حددتها القاعدة الأسمى وبإتباع الإجراءات ، وأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى .

يراجع د / ثروت بدوي ـ تدرج القرارات الإدارية " مبدأ المشروعية " ـ ١٩٧٠ صـ ١٠.

(١) يراجع د / محمد ماهر أبو العينين ـ المرجع السابق ـ الكتاب الثاني ـ صـ٨٨١ ونحن نرى أن هذا الرأي يعني بكلمة السحب هنا إلغاء اللائحة بالنسبة للمستقبل وليس السحب بأثر رجعي .

(٢) يراجع إدارية عليا ـ طعن رقم ١٥٩ لسنة ١ق جلسة ١٩٥٥/١١/٥ السنة الأولى صـ ٤٥ .

كما قضت في حكم حديث " أن القواعد التنظيمية العامة التي تضعها جهة الإدارة متسمة بطابع العمومية والتجريد تكون ملزمة لها في الحالات الفردية شأنها شأن اللوائح التنفيذية للقانون "[١]

وقد استقر القضاء في فرنسا على أن تغير ظروف القانون[٢] قد ينتج من تدخل مبدأ عام للقانون ،وتعد الأحكام التي صدرت بمناسبة قضية Butin et "Ahlvon " انطلاقاً لالتزام الإدارة بأن تحترم أثناء ممارستها لسلطتها اللائحية المبادئ العامة للقانون [٣] فقد اضطرد قضاء مجلس الدولة على الاعتداد بالمبادئ العامة للقانون واعتبرها سبب لعدم مشروعية اللائحة التي أصبحت تخالف تلك المبادئ والاستناد إليها بجانب استناده إلى ظروف القانون التي تستند إلى الدستور أو ديباجته والتغير في الظروف التي سبب إصدار القرار اللائحي في هذه الحالة ينشأ من تأكيد القاضي لمبدأ عام في القانون [٤] .

---

(٣) يراجع إدارية عليا طعن رقم ٨٦٢ لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٣/٥/٢ ـ الموسوعة الإدارية الحديثة ـ الجزء ٣٥ صـ ٩٤٢ ـ قاعدة رقم ٣١٨ ـ طعن رقم ٨٨٣ لسنة ٦٨ق جلسة ١٩٩٣/٥/٢ ـ طعن رقم ٢١٥٥ لسنة ٣٧ق جلسة ١٩٩٢/٢/٢ ـ طعن رقم ٢١٥٨ لسنة ٣٧ق جلسة ١٩٩٢/١/٢٦ ـ مشار إليه في مؤلف د / ماهر أبو العينين ـ المرجع السابق ـ الكتاب الثاني ـ صـ ٢٣٩ وما بعدها .

(٤) في فرنسا انتهى مجلس الدولة إلى ضرورة توافق القانون الإداري مع توجيهات المجموعة الأوربية ، فالنص الصادر عن تلك المجموعة إنما يشكل تغير في ظروف القانون وتكملة لقانون المجموعة الأوربية للقانون الدولي أيضاً .

C.E . 23 Octobre 1987, R.F.D.A, 1987 , p . 970 , Concl. J. Masset , p . 963

وهنا يكون لصاحب الشأن الدفع بعدم مشروعية اللائحة بسبب تعارضها مع توجيه اوربي اصبح موضع تطبيق بصفة لاحقة على نفاذ النص اللائحي ، وقد أشار مجلس الدولة إلى هذه القاعدة في حكمه الشهير " Morgane "

C . E 12 Janv . 1991 , Morgane, A. J . D . A, 1991 , p. 149 .

يراجع في تفصيلات ذلك : Petit (y) op . cit , p . 1312 et ss

(3) C. E . 22 Janv. 1982 , Rec . P. 27 et 33 .

Petit (y) , op . cit , p . 1305 .

(4) C. E 26 Juin 1989, Fédération des syndicals Généraux de L'Education Nationale et de la Recherche , A. J . D . A, 1989 , p . 725 .

ويجدر بنا الإشارة هنا إلى أن المبادئ العامة للقانون تعد من المصادر الهامة غير المدونة للمشروعية، والتي يقوم القاضي الإداري باستخلاصها من معطيات مختلفة بعضها مدون في نصوص والبعض الآخر غير مكتوب وهنا يظهر الدور المنشئ للقاضي الإداري[١] ، فهي من الناحية الشكلية من صنع القضاء الإداري ومن الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة ، وهي تشبه التشريع في هاتين الصفتين[٢].

وتنبع قوة الالتزام بها من مصدرها الرسمي الذي هو القضاء ، إحدى سلطات الدولة ومصدرها الموضوعي الذي يعبر عن أفكار سامية وقواعد عليا [٣].

لذا فإنها تفرض على السلطة الإدارية ذاتها، حتى عند عدم وجود تقييد لها من جانب القانون [٤]، فعلى سبيل المثال قضى مجلس الدولة الفرنسي "يلتزم رئيس مجلس الوزراء أثناء ممارسته لوظائفه باحترام المبادئ العامة التي تفرض على كل سلطة إدارية حتى عند عدم وجود نص تشريعي" [٥].

---

[٣] يراجع :- د/ عبد الحميد كمال حشيش- مبادئ القضاء الإداري - المجلد الأول ١٩٨٤ ص ٦١

[٤] يراجع :- د/ محمود حلمي – رسالة بعنوان سريان القرار الإداري من حيث الزمان – ١٩٦٢ صـ١٠١ .

[٥] يراجع :- د/ مجدي دسوقي محمود –رسالة بعنوان " المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار ١٩٩٨ صـ٢٠٥

[١] استقر غالبية الفقه علي أن القاضي الإداري لا يراقب ملاءمة القرارات الإدارية ولا يراقب السلطة التقديرية ذاتها وإنما يراقب مشروعية العمل الإداري ؛ مع ملاحظة أن هذه المشروعية لا تتحدد بحسب موقف المشرع من تقييد سلطة الإدارة بشان هذا العمل أو منحها حرية تقديرية وإنما كذلك بحسب موقف القضاء من هذا العمل حتى يأتي دوره لاحقا لدور المشرع لاستكمال عناصر التقييد من خلال المبادئ العامة للقانون ؛وليس لتحويل الاختصاص التقديري إلي اختصاص مقيد كما يعتقد البعض والقاضي في ذلك إنما يمارس وظيفته المكلف بها وهي السهر علي احترام مبدأ المشروعية و التزام الإدارة لحدوده عند ممارستها لسلطة اتخاذ القرار الإداري .
يراجع : د/ سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، ١٩٩٣ –ص٢٩٩.

[5] C.E 26 Juin 1959, syndicat général des ingénieurs conseils Rec. p. 394 << ..... que dans l'exercice de ses attributions, il était cependant tenu de respecter, d'une part les dispositions des lois applicables dans les territoires d'

الفصل الثاني

نطاق تطبيق نظرية تغير الظروف

يلعب مبدأ الاستقرار القانوني للمراكز القانونية المشروعة دوراً هاماً ، حيث يقيد الإدارة في تعديل القرارات المنشئة لتلك المراكز بالنسبة للمستقبل ، وكذلك يقيدها في اتخاذ قرارات لها أثر رجعي ، أي أن الإدارة تلتزم بالإبقاء على المراكز التي تكونت بصفة مشروعة ، كما أنها تلتزم بعدم فرض التزامات جديدة تطبق بأثر رجعي [١] .

فالقاعدة المسلم بها فقهاً وقضاءً أنه لا يجوز إلغاء قرار إداري صدر مطابقاً للقانون ، وقد بنيت هذه القاعدة على مبدأ من المبادئ العامة للقانون ألا وهو مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية [٢] إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة وتطبيقها يختلف حسب ما إذا كان القرار لائحي أو قرار فردي ، فبالنسبة للقرارات اللائحية للإدارة الحق في أن تلغيها أو تعدلها وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز خا ص فإنه لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً [٣] .

---

outre – mer, d'autre part, les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire même l'absence de dispositions législatives >> .

([١]) Fromont (M) , le Principe de sécurité juridique A.J.D.A. 1996, P.781

(٣) يراجع في تفصيلات هذا المبدأ رسالتنا بعنوان " نظرية القرار الإداري المضاد " .

- Muzellec (R) , le Principe d' intangibilité des actes administratifs individuels en droit Françoise thése, Rennes, 1971.

(١) يراجع د / سليمان الطماوي ـ المرجع السابق ـ صـ٦٤٧

وقد أسلفنا القول إلى أن مشروعية القرار الإداري تقدر بالنظر إلى وقت إصدار القرار ، ولكن تطبيق هذه القاعدة يختلف بالنسبة للقرارات الفردية عن القرارات اللائحية فمشروعية القرارات الأخيرة تقدر ليس فقط في ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها ولكن أيضاً في ظل القواعد والظروف الجديدة لأنها تهدف التنظيم بالنسبة للمستقبل .

ولكن هل مفاد ذلك خروج القرارات الفردية من نطاق تطبيق نظرية تغير الظروف ؟

للإجابة على هذا التساؤل سوف نقسم دراستنا إلى مبحثين :

الأول : القرارات الفردية ونظرية تغير الظروف .

الثاني : القرارات اللائحية ونظرية تغير الظروف .

المبحث الأول
القرارات الفردية ونظرية تغير الظروف

القرارات الفردية هي التي تخاطب شخص أو عدة أشخاص معينين بذاتهم وقد تكون هذه القرارات قرارات فردية أي تتعلق بشخص أو عدة أشخاص أو قرارات جماعية " Collectifs " أي تتعلق بمجموعة أشخاص محددين فردياً ويتضامنون في المراكز وقد تكون قرارات خاصة تتعلق بمركز منفرد ولكن له أثارا على مجموعة غير محددة من الأشخاص [1].

([1]) G.vedel, P. Delvolvé, Droit a dministratif , voir. Également , M.CBercerés, les actes Non réglementaires , A.J.D.A, 1980, P. 204 - Petit (Y) , op .cit p.1296.

فالقرار الفردي هو الذي ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً لفرد معين[١] وينتهي بمجرد تطبيقه لأنه يستنفذ الغرض الذي من أجله صدر [٢] .

وقد استبعد الفقه القرارات الفردية من نطاق تطبيق نظرية تغير الظروف لأنها تنشئ مراكز خاصة واحترام هذه المراكز من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترام المشروعية سواء بسواء [٣] .

فالقاعدة المسلم بها أن السلطة الإدارية لا تستطيع أن تضع نهاية للقرارات الإدارية الفردية المشروعة سواء بالنسبة للمستقبل أو بأثر رجعي ذلك ما لم يوجد نص قانوني يقضي باتخاذ قرار مضاد ، قرار يحدد النص نظامه القانوني [٤] .

---

(١) يراجع قضاء إداري - قضية رقم ١١٧ لسنة ٧ق جلسة ١٩٥٦/٥/٢٧ السنة ١٠ - صـ٣٣٩ ، إدارياً عليا - طعن رقم ٦٧٤ لسنة ١٢ق - بجلسة ١٩٦٧/٩/٢ س١٢ صـ١٢٣٦ .

يراجع كذلك : المستشار / حمدي ياسين عكاشة - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة - ١٩٨٧- صـ٢٤٥ وما بعدها

د / محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق - الكتاب الأول - صـ١٣٢ .

(٢) يراجع : د / سليمان الطماوي - المرجع السابق - صـ٤٥٢

ويظهر الاختلاف بين القرارات الفردية و القرارات التنظيمية – اللوائح – في :

١- تسري القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالات معينة بالذات ، بينما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجرد تطبق على كل من تتوافر فيهم شروط معينة دون أن يتم تحديد هؤلاء الأشخاص مقدماً بذواتهم أو أسمائهم .

٢- يسري القرار الفردي من تاريخ إعلان صاحب الشأن به كقاعدة عامة في حين يبدأ سريان القرارات الإدارية التنظيمية من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

٣ - تمتلك الإدارة الحق في تعديل القرارات التنظيمية أو إلغائها أو سحبها دون أن يكون لأحد الحق في التمسك بحقوق مكتسبة ، في حين تخضع الإدارة في سحبها وإلغائها وتعديلها للقرارات الإدارية الفردية لشروط معينة حددها القانون .

٤ - تختص المحاكم العادية في تفسير القرارات التنظيمية كما هو الحال في تفسير القوانين ، في حين تحقيق القضاء الإداري بتفسير القرارات الإدارية الفردية .

(٣) يراجع : د / سليمان الطماوي - المرجع السابق - صـ٦٤٧ .

(٤) يراجع في تفصيلات القرار المضاد رسالتنا بعنوان " نظرية القرار الإداري المضاد - " دراسة مقارنة " - ٢٠٠٣ .

كما استقر القضاء والفقه على أن القرارات الفردية غير المشروعة منذ إصدارها تتحصن ضد الإلغاء والسحب بعد انقضاء مدة الطعن القضائي وتصبح مشروعة ويسري عليها ما يسري على القرارات المشروعة بحيث لا تستطيع الإدارة وضع نهاية لها إلا عن طريق القرار المضاد وهذا يتفق مع الحرص على ثبات المراكز القانونية حتى المكتسبة بصفة غير مشروعة .

والواقع أن القرارات الفردية إنما يحكمها من ناحية مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية ، ومن ناحية أخرى مبدأ احترام الحقوق المكتسبة[١]، وقد اشترط الفقه لإعمال هذين المبدأين أن يكون القرار الفردي منشئاً لحقوق[٢].

وباستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنها لم تقر مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية إلا بالنسبة للقرارات الفردية وبالرغم من ذلك فقد تردد في بعض أحكامه حول تطبيق نظرية تغير الظروف على القرارات الفردية ، وبالتالي مدى إمكانية طلب إلغائها بالنسبة للمستقبل الأمر الذي دعا البعض إلى القول أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد وضع استثناءات على مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية [٣] .

فقد أرسى حكم "Despujol" المبادئ الخاصة بنظرية تغير الظروف ، حيث يعد مرحلة هامة من مراحل تطور مجلس الدولة الفرنسي في شأن تغير الظروف الواقعية والقانونية وأثرها على مشروعية القرارات اللائحية ،[٤] فقد أشار هذا الحكم صراحة على قصر تطبيق نظرية تغير الظروف على القرارات اللائحية فقط وذلك تأكيداً على اتجاه القضاء في خضوع القرارات الفردية لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية .

Carbajo (J) , l'application dans le temps des actes adminsatratifs, éd, 1980 p.206 . Petit,o p.cit, p .1308 .

(١) يراجع في تفصيلات مبدأ احترام الحقوق المكتسبة :

Constantin Yannakopoulos, la Notion de droit acquis en droit adminiatratif Français, L.G.D.J thèse, Paris, 1997.

(2).De Laubadére (A}, Traité de droit admisistratif, éd 1992, p. 644.

(3) Petit (Y) , op. cit , P. 1308; Muzellec, op. cit, P. 398.

(4) C.E. 10 Jonv . 1930, Rec. p.30.

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة على هذه القاعدة [١] إلا أن هناك بعض التطبيقات التي أثارت نظرية تغير الظروف بالنسبة للقرارات الفردية وهذه التطبيقات هي : حكم المجلس الصادر في ١٢ مايو ١٩٨٢ الذي انتهى فيه لإمكانية وضع نهاية بالنسبة للمستقبل لترخيص مهنة الصيدلة طالما لم يهدف إلى تحقيق مصلحة المرضى [٢] .

وكذلك حكم مجلس الدولة الصادر ٨ يناير ١٩٧١ [٣] الذي اعتبر قرارات الوصاية قرارات فردية وقضى أن موافقة وزير الشئون الاجتماعية على الأشكال النمطية للتحصيل من قبيل القرارات الإدارية غير اللائحية وأنها بهذه المثابة تنشئ حقوقاً ومزايا ، وأن الوزير لا يستطيع أن يرجع في تصديق على الأنظمة إلا إذا طرأت تغيرات في ظروف الواقع أو القانون[٤] ، أو يغير في النظام المالي للاتحاد، الأمر الذي يعوق معه الإبقاء على النصوص السابقة [٥] .

([1]) C.E. Ass. 10 Janv. 1964, Simonnet, P.19, A.J.D.A 1964 p.152.
C.E Ass . Fev. 1989, cie Alitalia, Rec. P.44, A.J.D.A. 1989, p.387
C.E 20 dec 1995, Mme vedel et Jannot, Rec. p. 440
C.E. 3 Oct. 1958, caisse Primaire de Sécurité Soclale Haguenou, Rec. p.471

([2]) C.E. 12 Mai 1982 Minisrtre de la Santé c. conseil Régional de l'ordre des pharmaciens,. T 1982, p.498.

([3]) C.E. 8 Janv. 1971, Union Pour le recouvremenet de catisations de sécurité Sociate et d'allocation Familiales des. Alpes – Maritimes , Rec. p. 11 Concl, vught, A.J.D.A 1971, p. 161 Note P.Ferrari.

([٣]) وقد انتقد حكم مجلس الدولة الصادر ١٩٧١ " سالف الذكر " فيما انتهى إليه من التفرقة بين مسألتين الأولى تتعلق بطبيعة القرار ذاته ، والثانية تتعلق بطبيعة الحق الذي نشأ عن القرار .
يراجع في تفصيلات هذا الحكم والنقد الموجه إليه د / حسني درويش - الرسالة السابقة صـ١٥٢ أو ما بعدها .

([٤]) وفي حكم المجلس الصادر ٣ أكتوبر ١٩٥٨ طبق حكم " Despujol" على القرارات اللائحية حيث قضى بالسماح لسلطة الوصاية " Tutell " بإلغاء قرار مجلس إدارة صندوق التأمين الاجتماعي

بهذه التطبيقات يكون مجلس الدولة الفرنسي قد طبق نظرية تغير الظروف على القرارات الفردية[١] خروجاً منه على مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية وعلى مبدأ احترام الحقوق المكتسبة .

وقد أيد هذا الاتجاه الأستاذ " Auvret " وقرر أن نظرية تغير الظروف قد تفرض في مجال القرار الفردي[٢]، و هذا الاتجاه يستند إلى نصوص المادة الثانية والثالثة من مرسوم ١٩٨٣ التي أجازت للإدارة إلغاء قرار فردي يستند إلى مركز مستمر يصدر تطبيقاً للائحة أصبحت غير مشروعة .

ويكاد يجمع الفقه على التفرقة بين القرارات الفردية المنشئة لحقوق وتلك غير المنشئة فيما يتعلق بنطاق تطبيق نظرية تغير الظروف [٣].

" عندما يكون له الصفة اللائحية سواء بسبب تغير ظروف القانون أو الواقع أو التغير في الوضع المالي للصندوق بشكل يعوق الإبقاء على التنظيم السابق

C.E. 3 Oct. 1958, Caisse Primaire de Sécurité Sociale Haguenau, Rec p.471.

وبذلك يكون مجلس الدولة قد طبق ذات القاعدة على القرارات الفردية في حكمه الصادر في ٨ يناير ١٩٧١ "سالف الذكر" وخرج على مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية .

(*) وفي مصر ذهب البعض الى أن هناك بعض التطبيقات لمجلس الدولة التي قد يستفاد منها اعمال نظرية تغير الظروف بالنسبه للقرارات الفردية السليمة واستند هذا الرأي الى أبعض أحكام مجلس الدولة منها على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ٩٧٥ لسنة ٧ق جلسة ١٩٥٥/٢/١٠ السنة التاسعة ص٢٨٦ القضية رقم٥٠٦٨ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٨٣/١٢/١٣ والذي أيدته المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٥١ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٤/٥/٢١ .

- يراجع في تفصيلات ذلك د/ ناهد أحمد فرحات- الرسالة السابقة صـ٣٢٣و ما بعدها . .

ونحن من جانبنا لا نؤثر مانتهى اليه هذا الرأي ونرى أن الأحكام التي استند اليها تؤكد على أن القرارات الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص فإنه لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً ، فبالنسبة للحكم الأول تتعلق الواقعة بسحب قرار نزع ملكية و استندت المحكمة الى قانون نزع الملكية الذي يحدد الحالات التي يجوز فيها للادارة سحب قرار نزع الملكية وانتهى الى عدم توافر احدى هذه الحالات التي نظمها القانون ، فيما يتعلق بالحكم الثاني فان الوقعة ينظمها القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالمصنفات الفنية وقد حددت المادة التاسعة منه الحالات التي يجوز فيها للادارة سحب الترخيص وان سلطة الادارة هنا مقيدة بحكم النص القانوني .

(٢) Auvret (P), la Notion de clroit acquis en droit administratif, Français, R.D.P. 1985 p.98.

(*) الواقع أن اتساع قضاء "Despujol" ليشمل القرارات غير المنشئة لحقوق أصبح تدريجيا حقيقة..... اعتبارا من حكم ALITALIA .

فالقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً هي أن تغير الظروف الواقعية أو القانونية التي سببت إصدار القرار الفردي المنشئ لحق لا يؤثر على مشروعية ذلك القرار بالنسبة للمستقبل ، لأن مشروعية القرارات الفردية تبحث على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدورها ، ويترتب على ذلك بقاء مثل هذه القرارات الفردية قائمة منتجة لآثارها ولا يجوز إلغاؤها في المستقبل إلا في الحدود المقررة قانوناً وهذا تطبيق لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية [١] .

أما القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق فإن المبدأ المستقر هو التزام الإدارة بإلغائها[٢] إذا طالب صاحب الشأن بالإلغاء على الرغم من انقضاء مواعيد الطعن القضائي في حالة تغير الظروف التي بررت إصدارها [٣] حيث يقع على الإدارة نفس الالتزام الذي يقع على عاتقها تجاه القرارات اللائحية .

وقد حاول قضاء مجلس الدولة أن يضع عدة معايير للتمييز بين القرارات المنشئة وغير المنشئة لحقوق إلا أنه لم يكن في الإمكان وضع معيار عام يحكم على مقتضاه بما إذا كان القرار الفردي قد أكسب حقاً أو لم يكسب [٤] لذا استقر

يراجع في تفصيلات التطور القضائي فيما يتعلق بالقرارات غير اللائحية و غير المنشئة لحقوق فيما يتعلق بنطاق تطبيق نظرية تغير الظروف – د/ ناهد أحمد فرحات- الرسالة السابقة صـ٢٦٩و ما بعدها .

(٢) يراجع المستشار/عليوه مصطفى فتح الباب ـ القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم ـ الطبعة الأولى ـ١٩٩٧ـ صـ٨٧.

(2)Carbajo (J) , op. cit , p.158 .

(٣) لم يستبعد القضاء الإداري الفرنسي إلغاء القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق سواء كانت هذه القرارات مشروعة أو غير مشروعة والسلطة الإدارية تستطيع أن تسحب في أي وقت تلك القرارات .

Petit (Y) , op. cit , p.1310 et ss.

و قد سار القضاء المصري على ذات النهج ومن تطبيقات المحكمة الادارية العليا طعن رقم ٤١ لسنة ٢٣ق جلسة ١٩٨٥/١/١٢السنة ٣٠ ص ٣٥٢

(4) R. Chapus , Droit aclministratif général, 1, éd 9 , 1995 No 1161.

مجلس الدولة على إظهار الطابع المنشئ أو غير المنشئ للقرار المطعون فيه في كل حالة على حده[١] .

فالأصل في القرارات الفردية المشروعة أنها تولد حقاً بالمعنى الواسع وبالتالي تستقر بمجرد صدورها ولا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصة من القرارات الفردية تعتبر على سبيل الاستثناء غير مولدة لحق[٢] بل تخول منفعة أو ميزة لا تخول دون حق الإدارة في إلغائها [٣] .

وهناك بعض القرارات التي يترتب عليها مراكز شخصية وحقوق مؤقتة ، فإن إلغاء مثل هذه القرارات يرجع إلى طبيعة هذه القرارات ذاتها وليس إلى عدم وجود حقوق مكتسبة [٤] .

---

(١) يراجع أ / محمد محمد متولي - مقاله بعنوان " مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية - مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الأول - ١٩٧٢ - صـ٦٣ ومن تطبيقات مجلس الدولة في هذا الخصوص :
C.E. 22 juin 1984 , SC./ Palaiseau Villebon, R.D.P. 1986, P 259.
C.E. 22 Dec. 1977, Rec. p.474.

(٢) حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أن الترخيص لا يعطي حقا لصاحب الشأن ويمكن سحبه في أي وقت .
C.E.13Mai 1970, Rec.p .320 .

(٣) يراجع د / سليمان الطماوي - المرجع السابق - صـ٦٤٩ .

(4) Auby, op. cit, p. 137 et 138
حيث يرى أن القرارات الفردية لا تقبل من حيث المبدأ المساس بها وذلك مع مراعاة بعض الاستثناءات التي تجد تبريرها عادة في طبيعة القرار ذاته أو المصلحة العامة .
يراجع رسالتنا - المرجع السابق - صـ٦١ وما بعدها .

المبحث الثاني

القرارات اللائحية ونظرية تغيير الظروف

القرارات اللائحية- التنظيمية – هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامه ومجردة [١] تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة [٢]، فاللوائح تتضمن قواعد عامة ملزمة وتطبق على عدد غير محدد من الأفراد وقابلة للتطبيق أكثر من مرة فهي تصدر للعمل بها لفترات طويلة[٣].

وفى هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث أن " القرارات الإدارية التنظيمية ذات طابع تشريعي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق

---

(٢) العمومية هنا تعني أنها تتوجه بخطابها إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين وليس إلى فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم ولا يغير من طبيعة القرار أن يكون المخاطب به طائفة محددة مادام أعضائها غير محددين بذواتهم وأسمائهم ، كالقرار الصادر بتنظيم شئون المهندسين أو الأطباء ، أو الذي يتعلق بسكان مدينة معينة ..... الخ .

أما التجريد في وصف القرار التنظيمي يعني أن هذا القرار لا يستنفد ولا ينتهي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها وإنما يبقى سارياً ويتجدد تطبيقه بتجدد الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل وذلك بطبيعة الحال ما لم يسحب أو يلغى بالطرق القانونية المقررة أو تنقضي المدة المحددة إن كان لسريانه أجلاً معيناً ، مثلاً فلائحة قبول الطلاب بالجامعات لا تستنفد بتطبيقها على عام دراسي واحد وإنما يتجدد تطبيقها بخصوص قبول الطلاب في السنوات الدراسية اللاحقة .

يراجع : د / محمد فؤاد عبد الباسط ـ أعمال السلطة الإدارية ـ ١٩٨٩ ـ صـ ٤٢ .

(٣) فاللوائح قرارات إدارية في شكلها وطريقة إصدارها بينما تعتبر تشريعاً بالمعنى الواسع في موضوعها باعتبارها تنطوي على قواعد عامة مجردة ، ويجب أن تحترم هذه اللوائح القواعد القانونية الأعلى سواء الدستورية أو التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية ، فإذا اعتدت على الأولى وقعت في خومة المخالفة الدستورية وإذا تعارضت مع الثانية أو خرجت عليها شابها عيب عدم المشروعية القانونية .

يراجع المستشار / عليوة مصطفى فتح الباب ـ القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم ـ الطبعة الأولى ـ ١٩٩٧ ـ صـ ٨٢ .

(٤) يراجع في تفصيلات ذلك : د / سليمان الطماوي ـ المرجع السابق ـ صـ ٤٥٢
د / عبد المنعم محفوظ ـ القانون الإداري ـ الكتاب الثاني ـ الطبعة الأولى ـ صـ ١٤٥
د / سامي جمال الدين ـ اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية .

على عدد غير محدد من الأفراد معينين بأوصافهم لا بذواتهم كثر هذا العدد أو قل فإن ذلك لا يغير من طبيعة تلك القرارات التي تولد مراكز عامة أو مجردة وعند تطبيقها على الحالات الفردية المخاطبة بأحكامها فتكون القرارات الصادرة في هذا الشأن مصدر لمراكز قانونية فردية أو خاصة متميزة عن المركز القانوني العام المجرد المتولد عن اللائحة " (١)

والقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءاً أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل اللوائح أو تلغيها وفقاً لمقتضيات الصالح العام(٢) ، لأن اللوائح لا يتولد عنها إلا مراكز عامة وموضوعية ومن طبيعة هذه المراكز أنه يجوز تعديلها وإلغائها في كل وقت (٣) .

ونظراً لهذه الطبيعة للقرارات اللائحية استبعد الفقهاء تطبيق مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية بشأنها إلا أنهم صاغوا مبدأ آخر يتماشى مع طبيعة تلك القرارات ألا وهو مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح (٤) .

ذلك المبدأ يستند إلى حجج قوية يستحيل معها التنازل عن تطبيقه وذلك من واقع أن اللوائح باعتبارها قوانين من الناحية المادية لا يمكن استمرارها على الدوام ويعتبر الفقيه " Jese" هو أول من ساند بقوة مبدأ إلغاء اللائحة في كل وقت ، حيث لا يعقل ولا يتصور . على حد قوله . تقييد الأجيال المتعاقبة في نفس

---

(١) يراجع طعن رقم٤٥٣٢ لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٢/١/١٦ – المرجع السابق – قاعدة رقم ٧٠ – ص ٦٤

(٢) وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا " جرى قضاء هذه المحكمة علي أن مركز الطالب بالنسبة للجامعة هو مركز تنظيمي يجرى تغييره في أي وقت واستبداله بتنظيم جديد " .
طعن رقم ٨٨٣ لسنة ٦٨ق جلسة ١٩٩٣/٥/٢ ـ مشار إليه في مؤلف د / ماهر أبو العينين ـ المرجع السابق ـ الكتاب الثاني ـ صـ ٢٣٩ وما بعدها .

(٣) يراجع د / سليمان الطماوي ـ المرجع السابق ـ صـ٦٤٥ .

(4) Auvret (P), op. cit, p .59.

التنظيمات السياسية والإدارية والاجتماعية التي قد تتعارض بقوة مع أفكار ومتطلبات العصر السائد ومتخلفة عن التطور الاجتماعي سواء من الناحية الاقتصادية أو السياسية الخ [1] .

فمبدأ الالتزام بإلغاء اللائحة المعمول بها بسبب تغير ظروف الواقع أو القانون يعد إجراء فعال لكي يجبر السلطات العامة على المواءمة المستمرة لقراراتها مع الأوضاع الجديدة في القانون وفي الواقع، ولتوضيح ذلك بشئ من التفصيل نقسم هذا المبحث إلي :-

المطلب الأول : أساس مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح

المطلب الثاني :القرارات التي تخضع لمبدأ تغيير أو تعديل اللوائح.

المطلب الأول
أساس مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح

ذكرنا أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل اللوائح أو تلغيها لأنها تضع قواعد عامة مجردة الغرض منها إنشاء مراكز عامة وموضوعية لا تنشئ حقوقا مكتسبة[2]، اللهم إلا إذا طبقت على الأفراد تطبيقاً فردياً ، فموظفي الدولة على سبيل المثال ليس لهم حق مكتسب في الإبقاء على نظام الوظيفة العامة المعمول به وقت دخولهم الكوادر الوظيفية، كما أن حقهم في المزايا التي تتضمنها الأنظمة

(1) Jeze, Les Principes généraux, du droit administratif, 2 éme, éd 1914, p.88
(2) R. Chapus, Droit administratif général 1. No. 1161

الوظيفية إنما يتوقف على استمرار العمل بهذه الأنظمة حيث تستطيع الإدارة دائما أن تعدل هذه المزايا عند عدم وجود نص تشريعي [١].

ويعتبر مبدأ تغير أو تعديل اللوائح من المبادئ العامة التي استخلصها القضاء الإداري وتطبيقات القضاء الفرنسي بشأن المرافق العامة واضحة في هذا الصدد فعلى سبيل المثال قضى مجلس الدولة الفرنسي " ليست هناك قاعدة تفرض الإبقاء على المرافق العامة ، كما لا يستطيع أحد التمسك بحق مكتسب في هذا الإبقاء ، لذا تستطيع السلطة المختصة دائماً إلغاء المرفق بل أن عدم التغيير يعتبر متناقضاً مع الفكرة ذاتها للمرفق العام [٢].

وفي مصر أكد مجلس الدولة تلك القاعدة حيث قضت المحكمة الإدارية أن " لجهة الإدارة أن تضع من القواعد التنظيمية ما تراه ملائماً لحسن سير العمل بالمرفق ... كما أن لها أن تعدل هذه القواعد أو تلغيها حسبما تراه محققاً للصالح العام " [٣] .

ويكاد يجمع الفقه على أن لجهة الإدارة أن تعدل لوائحها في كل وقت [٤] وعلى الرغم من هذا الإجماع إلا أنهم اختلفوا حول تحديد أساس مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح .

---

[١] ويعتبر من أوائل أحكام القضاء الإداري الفرنسي التي صدرت في هذا الصدد الحكم الصادر في ١١ يونيه ١٩٠٩ في قضية "Assoc. A. Medecin" والمنشور في مجموعة مجلس الدولة ص ٥٧٥ .
يراجع كذلك : د/ نادية فرج الله – المقالة السابقة – ص ١٣ .

[٢] R. ALIBERT, Le controle juridictionnél de l' administration , 1926 p.316

[٣] إدارية عليا - طعن رقم ٢٨٢ لسنة ١٤ق جلسة ١٩٧٤/١/٢٧ - السنة ١٩ - صـ ١١٦
قضاء إداري - قضية رقم ١٦١٨ لسنة ٥ق جلسة ١٩٥٤/٢/١٥ السنة ٨ صـ ٦٧٨

[٤] Conclusion Donnediou – sous C. E. 25 juin 1954 , syndicat national de la. Meunerie á Seigle , D. 1955 p.49.
يراجع كذلك : د / أحمد يسري - أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي - ١٩٩١ صـ ٢١١ .
يراجع : د / حسني درويش - الرسالة السابقة - صـ ٣٥٢ .

فقد أسس البعض هذا المبدأ على انتفاء فكرة الحقوق المكتسبة ، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن أساسه إنما يكمن في طبيعة السلطة اللائحية ذاتها وذلك على التفصيل التالي :

أولا :- تأسيس مبدأ تغير اللوائح على انتفاء فكرة الحقوق المكتسبة :

رأى بعض الفقهاء أن مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح يكمن في أن اللوائح لا تنشئ حقوقاً ، فوفقاً للأستاذ Stassinopoulos أن سحب اللوائح الذي يتم بطريقة الإلغاء أو بطريق المخالفة لا يصطدم على الإطلاق مع الحقوق الشخصية حيث أن القرار اللائحي ... لا ينشئ إلا مراكز عامة غير شخصية[١].

ويؤكد ذلك د/حسني درويش بقوله أنه " من المسلم به أن المراكز القانونية المجردة يجوز تعديلها أو إلغاؤها من السلطة المختصة في أي وقت ولاعتبارات الملائمة أما إذا ترتب على اللائحة حقوقاً فلا يجوز سحبها إلا لعدم المشروعية[٢].

وقد ساير القضاء الإداري هذا الاتجاه في تأسيس مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح على عدم وجود حقوق مكتسبة[٣] حيث قضت محكمة القضاء الإداري أن" الحق لا يكتسب في ظل قاعدة تنظيمية عامة" [١] .

---

(١)Stassinopoulos Traité des actes administratif p. 256.

(٢) يراجع : د / حسني درويش ـ الرسالة المشار إليها ـ صـ ٥٦١ .
وفي ذات الاتجاه يراجع : د / ماجد راغب الحلو ـ المرجع السابق ـ صـ ٨٤٧ وما بعدها .

(٣) فهناك أمثلة عديدة للقضاء الفرنسي تتعلق أولاً :بالنسبة للموظفين
C.E. 6 juin 1969 syndicat national del'edministration nivsrsitaire, A.J.D.A ,1970, p.54 no.8

ثانياً : بشأن الطلبة مسابقات وامتحانات
C.E 14 Nov 1945, Lessner Rec. p.236.

ثالثاً : بخصوص طائفة التجار (على صعيد الأسعار وتحديد شروط ممارسة المهنة

كما قضت في حكم آخر " أن علاقة المنتفعين بالمرفق العام قبل ما تضعه الجهة الإدارية المختصة من تنظيمات له علاقة تنظيمية أو لائحية لا وجه لمعارضتها بدعاوى الحقوق المكتسبة مادام ما تقرره في هذا الخصوص يهدف إلى تحقيق ضرب من الصالح العام بغير انحراف " (٢) .

على الرغم من أهمية هذا المعيار كأساس لمبدأ تغيير أو تعديل اللوائح إلا أنه أخذ عليه ، فالقول بأن هذا المبدأ يتماشى مع عدم وجود حقوق مكتسبة لا يصلح لبيان أيهما يؤسس الآخر ، ومن ناحية أخرى لا يعتبر التضاد بين المراكز العامة والحقوق المكتسبة تضاداً مطلقاً فاللائحة قد تنشأ حقوقاً ومزايا للأفراد (٣) .

وقد استند أنصار هذا الرأي إلى بعض أحكام القضاء الفرنسي التي تؤكد أن المتعامل مع الإدارة من الممكن أن يكون صاحب حقوق على الرغم من أن مركزه مركز عام مثل حق الموظف في المرتب(٤)، فالتطبيقات القضائية لم تؤسس

C.E 16 Avril 1947, Unoin mutuelle du Haut jura, rec. p 525

C.E 24 Juil 1960, chamber syndicale des nédociants en peau, Rec p.315 A.J.D.A 1961, 11,p 103

رابعاً : بالنسبة لمستأجري مساكن محدودي الدخل (شروط الإيجار)

C.E 3 Janv 1958 NJambi Rec p. 824

(٤) يراجع قضاء إداري قضية رقم ٨٧٣ لسنة ٥ق جلسة ١٩٥٣/١/٨ .
قضية رقم ١٦٠٨ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥٤/٢/٢٥
قضية رقم ٦٧٢ لسنة ٢ق جلسة ١٩٤٩/٥/٤.
إدارية عليا طعن رقم ٣٣٠ لسنة ٦ق جلسة ١٩٦١/١٢/١٩ .

(١) يراجع قضاء إداري قضية رقم ١١٩ لسنة ٢٨ق جلسة ١٩٧٩/٤/١٠ السنة ٣٣ - غير منشور - هذا الحكم مشار إليه في رسالة د/ حسني درويش - المرجع السابق صـ ٥٦٩

(3) G.Vedel , Droit administratf, , 1968 p.176 -; Auby, R.D.P,1953 p.5 -; Muzellec, thése Précitée p.83 at 84.

(4) Auby (J.M) inompéitence ratione tempoeris, R.D.P.1953

امتناع الإدارة عن الرجوع في القرار التنظيمي على معيار الحقوق المكتسبة[١]،وقد وضحت هذه المسألة في مجال تنظيم المسابقات الإدارية [٢]

باستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه استخدم تعبير الحقوق المكتسبة بالنسبة للوائح، حيث قرر أن اللائحة التي لا تتضمن أي أثر رجعي تكون قد طبقت النصوص التشريعية تطبيقا صحيحاً ولا يكون للطاعن الاحتجاج بالحقوق المكتسبة[٣] .

بيد أن تعبير الحقوق المكتسبة إنما ينصرف هنا إلى الحقوق التي اكتسبت بالفعل في الماضي، وهذا يعني في حد ذاته صياغة مختلفة لمبدأ عدم الرجعية، وأن فكرة الحقوق المكتسبة لكي يكون لها فائدة لابد وأن تقدم لنا ما يميزها عن الأفكار الأخرى التي قد تختلط بها وفي مجال اللوائح تختلط تلك الفكرة مع مبدأ عدم الرجعية [٤].

والقرار اللائحي في واقعه إنما يتفق مع فكرة الحق المحتمل وذلك على خلاف القرار الفردي الذي يتلاءم تماماً مع فكرة الحق المكتسب، فالأول يعتبر بمثابة تكليف قانوني قد يتحقق عملاً بقيام الإدارة بإصدار قرار فردي ، فعلى سبيل

---

(١) C.E24 juill 1981 , Guillon autres, Rec. p. 321

حيث استخدم مجلس الدولة تغيير الحقوق المكتسبة بالنسبة للوائح فقرر أن اللائحة التي لا تتضمن أي أثر رجعي تكون قد طبقت تطبيقاً صحيحاً النصوص التشريعية ولا يكون الطاعن الاحتجاج بالحقوق المكتسبة .

(٥) يراجع د/ أرحيم سليمان ـ الرسالة السابقة ـ صـ ١١٢ .

(3) C.E 24 Juill 1981, Guillon et autres Rec , p.321.

(4) P. Auvert, La notion de droit acquis en droit administratif français R. D. P. 1985, p. 68 -; Carbajo (J), L' application dans le temps des actes administratifs, éd 1980, p. 173 .

وفى هذا المعنى أيضا : د/ نادية فرج الله – المقالة السابقة – ص ١٦ .

المثال إذا نصت لائحة على أن الأفراد الذين تتوافر لديهم شروط معينة يكون لهم الحق في الحصول على الترقية في وظائفهم ، فإذا ما توافرت هذه الشروط لدى موظف فإنه يستطيع المطالبة بالترقية، حيث يكون لديه احتمال قانوني للترقية، أي أنه يكون في مرحلة الاحتمال الذي لا يتحقق إلا بإصدار قرار فردى بترقيته إلى درجة أعلى [١].

من الصعب التسليم بأن القرار الإداري اللائحي لا ينشئ حقوقاً حيث ينبغي التمييز بين الحق في الاستفادة من آثار القرار الإداري والحق في الإبقاء على القرار ذاته، فاللائحة تنشئ حقوقاً أثناء فترة سريانها وهذه الحقوق تظل قائمة بعد إلغائها، غير أن اللائحة لا تنشئ حقوقاً في الإبقاء عليها حيث إنها تقبل بصفة أساسية التعديل والإلغاء[٢].

إن أساس الحقوق المكتسبة يكمن في القرار الفردي الذي ينشئ حقوقاً لصالح المخاطبين به في الإبقاء على النصوص الفردية التي يحويها القرار منذ التوقيع

---

(1) J. M. Rainaud, La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel, 1966, Thèse p.123.

(3) P. Delvolve, L'acte administratif, éd 1983, p. 235. -; G. Vedel et P. Delvolve, Droit administratif , p. 306.

C.E 7 Fév1968,commune de Saint-Clair, p. 94 -;C.E 26.Oct,1962 Guillon, A. J. D. A. 1963, T. 2 p 1.

وتختلف لحظة اكتساب الحق بالنسبة للقرار المشروع عن القرار غير المشروع فبالنسبة للأول فإن الحق يكتسب منذ التوقيع ، أما الأخير فيجب انقضاء مدة الطعن القضائي ، يراجع : -

J. M. Rainaud. op. cit, p. 126.

عليه[١]، فإذا كان إنشاء الحق من القانون أو اللائحة فإن اكتسابه ينشأ عن قرار فردى [٢].

ثانيا :- تأسيس مبدأ تغير اللوائح على طبيعة السلطة اللائحية :-

يتميز نشاط الإدارة بأنه نشاطاً متجدداً وسريع التطور لكي يستجيب باستمرار لحاجات الأفراد والظروف الإدارية التي تتعرض للتغيير بسرعة ملموسة بتغير الزمان والمكان ، فالإدارة لابد أن تعدل بصفة مستمرة قواعدها على ضوء الظروف التي تتغير بحكم الضرورة حتى تستطيع أن تحقق المصلحة العامة على أكمل وجه ولكي تساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة وتوافق مبدأ المشروعية [٣] .

وقد برز هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية "Blancet" حيث خلص إلى أن القرارات التنظيمية قابلة للتعديل والتغير في كل وقت وذلك بغية مواكبة التطورات التي تحدث في المجالات الإدارية ، وأصبحت القاعدة أن القرارات التنظيمية قابلة لتغيير والتعديل [٤] وقد اضطرد المجلس على تطبيق هذا المبدأ و تبلور من خلال أحكامه حتى الآن [٥] .

---

(1) C.E 7 Fév1968,commune de Saint-Clair, p. 94 -;C.E 26.Oct,1962 Guillon, A. J. D. A. 1963, T. 2 p 1.

وتختلف لحظة اكتساب الحق بالنسبة للقرار المشروع عن القرار غير المشروع فبالنسبة للأول فإن الحق يكتسب منذ التوقيع ، أما الأخير فيجب انقضاء مدة الطعن القضائى ، يراجع : -

J. M. Rainaud. op. cit, p. 126.

(2) J. M. Rainaud, op. cit, p. 130.

(3) Auby (J.M) l'abrogation des actes administratifs A.J.D.A. 1967, p. 131 et 132.

(4) C.E. 17 Mars 1911, Rec p. 332.

يراجع د / حسني درويش - الرسالة السابقة - صـ٢٥٦ .

(5) C.E. 10 janv. 1930, Despujol, Rec, p.30

C.E . 3 Fev. 1989, Conpagnie Alialia, Rec p 44

وقد أثار مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح بعض المشكلات عند تطبيقه على بعض اللوائح [١] ومنها لوائح تنظيم المسابقات الإدارية فقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا على خضوع تلك اللوائح لمبدأ عدم المساس ، حيث استقر القضاء على أن الشروط اللائحية التي تخضع لها المسابقة لا يمكن تعديلها بعد فتح باب المسابقة ، فقد ألغى القرارات التي تزيد من عدد الأماكن المحددة للمسابقة بعد بداية الاختبارات[٢] كما ألغى القرارات التي تعدل من شروط المسابقة [٣].

وقد فسر بعض الفقهاء هذا القضاء على أساس أن تلك اللوائح تنشئ حقوق مكتسبة [٤] غير أنه وفقاً للرأي السائد في الفقه أن تحديد تنظيم المسابقات الإدارية يجد أساسه الحقيقي في المصلحة العامة في تحقيق مبدأ المساواة أمام المسابقات الإدارية وليس في فكرة الحقوق المكتسبة [٥] .

على هدي ما سبق نستطيع أن نؤكد أن القرارات التنظيمية "اللائحية" لا تخضع لمبدأ عدم المساس ، حيث تستلزم الضرورة التغير السريع لمعظم الأمور ، لذا أصبح مبدأ تغيير أو تعديل اللوائح من المبادئ العامة التي تضع على عاتق الإدارة التزاماً بضرورة التدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة إذا ما استحدثت ظروف يكون من شأنها التأثير على استمرارها حتى تستطيع الإدارة أن تحقق المصلحة العامة .

C.E. 26 Mars, 1997, Rec . p. 120.

C.E. 23 Avril 1997 , Rec. p. 153.

(1) Muzellec, thése precitée p. 93

(2) C.E. 22 juin 1962, Dubourgnon , Rec, p. 991 -;C.E. 17 Avril 1970 ,Ministre d'ÓEtat chargé des affaires sociales C/Boniface , A.J.D.A. 1971, 11,p . 52 .

(3)))C.E. 2 Nov. 1959,Guntz,S.1959,111,p.13.Note Le Tourneur .

(4) Concl. Galabert Sous. C.E.4 Mars 1966, Lubin ,Dr/ sos 1966, p.597.

(5)Muzellec, op cit p. 95.

المطلب الثاني

القرارات التي تخضع لمبدأ تغيير أو تعديل اللوائح

اشرنا سلفا إلي إن القاعدة المستقرة فيما يتعلق باللوائح الإدارية هي إلزام الإدارة بالتدخل لإلغائها أو تعديلها إذا ما استحدث ظروف واقعية أو قانونية يكون شأنها التأثير في مشروعية اللائحة واستمرارها ، حيث أن مشروعيتها تقدر ليس فقط في ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها وإنما أيضاً في ظل القواعد والظروف الجديدة لأنها تهدف التنظيم بالنسبة للمستقبل [١].

وينبغي التمييز في هذا الصدد بين القرارات غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها "Abinitio" ، والقرارات التي كانت مشروعة وقت إصدارها وأصبحت غير مشروعة بعد هذا التاريخ من حيث سلطة الإدارة في إلغائها [٢].

---

(١) فتغير الظروف قد يصحبه صعوبة إن لم تكن استحالة في تطبيق القرارات اللائحية ، فقد يؤدي ذلك إلى تفريغ القرارات من فحواها ويجعلها غير مشروعة ، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي حيث نص أن " إذا كان القرار التنظيمي قد صدر مستكملاً أركانه صحيحاً في القانون فإنه يجب نفاذه والتقيد به ، غير أنه من الممكن أيضاً أن يصادف في حياته ما يجعله غير مشروع بسبب قانوني يخالف ، كما أن عدم المشروعية قد تنجم نتيجة لتغير الظروف التي أدت إلى اتخاذ القرار .

C.E 3 Fév 1989 , Rec. p.44

C.E 26 Mars 1997, Rec. p. 120.

C.E 23 Avril 1997, Rec . p. 153.

(٢) فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من تطبيقاته أن الإدارة غير ملزمة بتقرير إلغاء اللائحة غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها ، حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إلغائها أما القرار اللائحي الذي أصبح غير مشروع فيدخل ضمن الاختصاص المقيد للإدارة

30 Janv. 1981, Minitre du travail et de la participation c . Société « C.E. Sect Afrique france Europe transacion , Rec, p 32.

C.E . 6 Nov. 1959, Coopérative laitiére de Belfort, Rec. p.581

C.E. 16 Oct. 1959, union Foraine , Rec, p. 529.

C.E 12 Fév 1954, Rec, p.97.

القرارات اللائحية غير المشروعة منذ إصدارها :

أنه قبل صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ كانت الإدارة غير ملزمة بإلغاء قرار لائحي غير مشروع منذ تاريخ إصداره حيث كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي مستقرة على عدم التزام الإدارة بإلغاء قراراتها اللائحية غير المشروعة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي(١) حيث ينبغي التوفيق بين مبدأين متعارضين وهما مبدأ مشروعية تصرف الإدارة من ناحية ومبدأ ثبات قواعد القانون والمراكز القانونية واستقرارها من ناحية أخرى(٢) .

ومن تطبيقات مجلس الدولة في هذا الخصوص قضى أن السلطة الإدارية ليست ملزمة بأن تضع من تلقاء نفسها نهاية لقرار لائحي غير مشروع منذ إصداره وأصبح نهائي بعد انقضاء مواعيد الطعن القضائي (٣).

إلا أنه باستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه خرج على هذا الميدأ في حكمه الصادر ١٢مايو ١٩٧٦ حيث ألزم السلطة الإدارية بالغاء قراراتها اللائحية غير المشروعة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي (٤)، كما قضى في أحكام أخرى أن الإدارة تلتزم بعدم تطبيق اللائحة غير المشروعة (٥) وأنها تستطيع

حيث تلتزم الادارة بالغاء القرارات التنظيمية المعيبة خلال مدة الطعن القضائي و لا تلتزم بالغائها (١)بعد انقضاءهذا الميعاد .

C.E . 25 Mai 1973, Cabanié, R . D . P , 1974 , p. 579.

C.E. 6 Nov. 1959, Coopérative Laitié, Rec, p 581.

(2) Voir, les conclusions du commissaire du couvernenent Hageisteen et la chronique de Mm. Feffer et pinault, A. J.D.A, 1981 p. 246 et 247 - ; Petit (Y) , op. cit , p. 1297.

(3) C.E. 6 Nov. 1959, Coopérative Laitiére, Rec, p 581.

(4) C.E. 12 Mai 1976, Sieurs Leboucher et Taraudon, Rec, p 246.

(5) C.E. 14 Nov 1958 Ponard, p. 554.

قانوناً رفض تطبيق هذه اللائحة [١] ولا يعتبر تصرفها تجاوزاً في السلطة إذا قامت بالإلغاء[٢].

وبصدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ تم حسم هذا التردد لمجلس الدولة حيث أرست المادة الثالثة منه مبدأ الالتزام بإلغاء اللائحة غير المشروعة سواء كانت عدم المشروعية منذ تاريخ إصدار اللائحة أو لاحقة على تاريخ إصدارها [٣]،حيث لا توجد مواعيد للطعن ضد القرارات اللائحية غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها فهذه القرارات يمكن طلب إلغائها في أي وقت بإثارة عدم مشروعيتها خلال مواعيد الطعن أو التمسك بعدم مشروعية رفض الإلغاء بعد مواعيد الطعن القضائي [٤] .

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي . استناداً إلى مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ . قضى أن السلطة المختصة التي يقدم إليها طلب بغرض إلغاء لائحة غير مشروعة ، تلتزم بأن تجيب على هذا الطلب ، وذلك سواء كانت هذه اللائحة غير مشروعة منذ تاريخ التوقيع عليها أو أن عدم المشروعية يستفاد من ظروف قانون أو ظروف واقع لاحقه على هذا التاريخ [٥].

---

(1) C.E . 7 Mars 1962, Claustre Fourquet , Rec, p. 150.
C.E . 8 Janv. 1960 Laiterie, Rec, p. 10 .

(2) C.E. 13 Juill 1962, Syndicat des Taxis gapençais Rec, p. 477.

(3) Dalloz législation 1983, p.542.

(4) Petit (Y) , op. cit, p. 1298 .
بذلك تكون المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ قد وضعت مبدأ نادى به الأستاذ "Auby" منذ عام ١٩٨٢ حيث قرر أن الضرورات الأساسية للاستقرار القانوني بجانب الأهمية النظرية لمبدأ المشروعية يتطلبان من القاضي قبول الطعن بالإلغاء ليلزم الإدارة - إذا قدم إليها طلب إلغاء - بأن تلغي اللائحة غير المشروعة .
J. M. Auby, D. 1982, Sous C. E. 30 Janv. 1981, p. 42 .

(5) C.E. 3 Fév 1989, cie Alitalia, Rec. p. 44 .
C.E 1 er. Mars 1989, Synd. C.F.O.T des arsenaux du val-de Marne, D.A1989, No 209, R.D.P, p. 1488
C.E 20 déc 1995, Mane velel et Jannot, Rec. p. 440, A. J , 1996 , p. 124.

" L' autorité comnétente est tenue de Faire droit a toute demande tendant à l' abrogtion d'un réglement illégal Soit que le réglement ait été illégal des la date de sa signature, Soit que l'iuégalité résulte des circonstances de droit ou de fait postérieures á cete date " . .

على هدي ما سبق يتضح لنا أن المادة الثالثة قد أقامت اختصاصاً مقيداً للإدارة بشأن إلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة ، حيث لم تعد تتمتع بأي سلطة تقديرية ، فليس لديها إمكانية الخيار بين التصرف أو عدم التصرف ، فهي تلتزم بالإلغاء بمجرد توافر الشروط الموضوعية المطلوبة [١] .

وبذلك يكون مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ قد أرسى مبدأ الالتزام بإلغاء اللائحة غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها والذي يتفق في واقعه مع التطبيقات القضائية التقليدية التي تقتضي بأن الإدارة لا ينبغي أن تطبق اللائحة غير المشروعة حتى لو كانت نهائية ، أو يؤجل تطبيقها[٢] .

القرارات اللائحية التي أصبحت غير مشروعة :

تكون هنا بصدد قرار لائحي قد صدر مشروعاً متفقاً مع ظروف الواقع والقانون ثم حدث تغيير في هذه الظروف أدى إلى عدم مشروعية القرار ، فاللوائح باعتبارها قرار دائم يقبل التطبيق دون التقيد بمدة فمن الممكن تأثر مشروعيتها

---

(١) M. Bailly ,op. cit, R.D, P. 1985, p. 1526
كما أنه ليس للإدارة سلطة تحديد مضمون القرار حيث تلتزم وفقاً لنص المادة الثالثة من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ باتخاذ قرارا واحد ألا وهو قرار الإلغاء أي قرار يضع نهاية للائحة غير المشروعة بالنسبة للمستقبل .

Alain Backel, Contsibution de étu de du Pouvoir discrétionnaire de l'adminiotration A.J.D.A. 1978, p. 355.

(٢) C. E. 9 Mars 1966, sieur Meyer Rec. p. 200
C. E. 8 Nov. 1968, Rec. p. 557.
C.E. 26 Avr. 1974, sieur villatte, Rec. p. 253
C.E. 8 Janv. 1960, laiterie Saint cyprin, Rec. p. 10

على أثر صدور قواعد جديدة أو على أثر اختفاء الظروف التي كانت سببا لإصدارها [١] .

فالمبدأ السائد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكم "Despujol" عام ١٩٣٠[٢] أن تغير الظروف التي كانت سبب لإصدار اللائحة يجيز لذوي الشأن أن يطلبوا من السلطة المختصة تعديل أو إلغاء اللائحة التي أصبحت غير متفقة Incompatible مع الوضع القانوني الجديد الناتج عن تغيير ظروف الواقع أو القانون،وتقديم طلب إلغاء خلال شهرين من قرار الإدارة بالرفض .

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة على هذا المبدأ ومن تطبيقاته حكمه الصادر عام ١٩٨٩ في قضية "Cie Alitalia " [٣] والذي صدر استناداً لنص المادة الثالثة من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ التي ألقت على عاتق الإدارة التزاماً بإلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة في حالة تقديم طلب إليها سواء كانت اللائحة غير مشروعة منذ تاريخ التوقيع عليها أو أن عدم المشروعية ينتج عن ظروف قانون أو واقع لاحق على هذا التاريخ ، وبذلك أقامت هذه المادة اختصاصاً مقيداً للإدارة بشأن إلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة [٤].

---

(١) Auby (J.M) op. cit. A.J.D.A, 1967, P. 139.

حيث يرى أن عدم المشروعية التي تحدث بصفة لاحقة بعد صدور القرار صحيحاً لا تثور بالنسبة للقرارات الفردية نظراً أن مشروعية هذه القرارات تقدر على ضوء القواعد الموجودة وقت اتخاذها بشرط أن يتولد منها حقوق.

(٤) وكذلك الحكمين اللذين صدرا عام ١٩٦٤ :

C.E. Ass. 10 janv. 1964, ynd. Nat. de cadres des libliothéque, Rec. p.17 , R.D.P, 1964, p.459.

C.E. Ass 10 Janv. 1964, simonnet, Rec. p. 19.

(٣) سابق الإشارة إليه .

(4) Petit (Y) op. cit. P 1293.

الفصل الثالث
سلطة الإدارة في إلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة على أثر تغيير الظروف

أسلفنا القول انه قبل صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ كان مجلس الدولة الفرنسي يفرق بين حالة عدم مشروعية اللائحة عند التوقيع عليها وحالة عدم المشروعية اللاحقة على هذا التاريخ ، إذ أنه بصدد الحالة الأولى : فإن الإدارة غير ملزمة بتقرير إلغاء اللائحة غير المشروعة حيث كانت ترتبط بالسلطة التقديرية للإدارة وأما الحالة الثانية كانت تدخل ضمن اختصاص الإدارة المقيد [1]

وبصدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ أرست المادة الثالثة منه مبدأ الالتزام بإلغاء اللائحة غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها حيث أقامت اختصاصاً مقيداً للإدارة فلم تعد تتمتع بأي سلطة تقديرية سواء كانت اللائحة غير مشروعة منذ تاريخ إصدارها أو كانت عدم المشروعية نتيجة تغير في ظروف الواقع أو القانون[2]، غير أن نص المادة الثالثة لم يتناول على الإطلاق تحديد المدة التي ينبغي أن يتقدم خلالها ذوي الشأن بطلبات الإلغاء للوائح غير المشروعة .

ولتوضيح ذلك بشئ من التفصيل نقسم دراستنا إلى :

المبحث الأول : مبدأ التزام الادارة بإلغاء اللائحة غير المشروعة ؛

المبحث الثاني : الإجراءات اللازمة لإلغاء اللائحة غير المشروعة.

المبحث الثالث : السلطة المختصة بإلغاء اللائحة غير المشروعة .

---

(1) C.E 6 Nov. 1959 , Coopérative laitiére, Rec. P. 581.

(2) Dalloz legislation , 1983 , P. 542.

المبحث الأول
مبدأ التزام الإدارة بإلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة بسبب تغير الظروف

استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي . استناداً إلى مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ [١]. على مبدأ التزام السلطة الإدارية بإلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير في الظروف التي صدرت اللائحة على أساسها. [٢]

حيث قضى في حكمه الشهير " Cie Alitalia " أن السلطة المختصة التي يقدم إليها طلباً بغرض إلغاء لائحة غير مشروعة تلتزم بأن تجيب على هذا الطلب ، وذلك سواء كانت هذه اللائحة غير مشروعة منذ تاريخ التوقيع عليها أو أن عدم المشروعية يستفاد من ظروف قانون أو ظروف وقع لاحقة على هذا التاريخ [٣] .

---

(٢) وضعت المادة الثالثة من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ مبدأ الالتزام بالإلغاء منذ اللحظة التي يتقدم فيها ذوو الشأن إلى السلطة المختصة بطلب في هذا الصدد ، وقد ساوت تلك المادة بين الحالتين التي دأب مجلس الدولة الفرنسي على التمييز بينهما وهما حالة عدم المشروعية منذ التوقيع على اللائحة وحالة عدم المشروعية اللاحقة على هذا التاريخ ، لذا يمكن القول أن الاستحداث الرئيسي الذي أتت به المادة الثالثة إنما يتعلق بإرساء مبدأ الالتزام بإلغاء اللائحة غير المشروعة منذ تاريخ إصدارها وبذلك تكون أقامت اختصاصاً مقيداً للإدارة ، حيث لم تعد تتمتع بأي سلطة تقديرية فلم تعد لديها إمكانية التصرف أو عدم التصرف ، فهي تلتزم بالإلغاء بمجرد توافر الشروط الموضوعية المطلوبة - عدم مشروعية اللائحة- .

Alain Bockel, contribution á l' étude du Pouvoir discrétionnaire de l' administration A.J.D.A, 1978, p. 355.

(2) C. E Ass 3 Fev. 1989 , cie Alitalia , Rec. p. 44

C. E Ass . 20 déc 1995, Mme. veded et Jnnot , Rec p. 440 , A . J , 1996 , p . 124 .

(٣) سابق الإشارة إليه .

ويعتبر المبدأ الذي وضعه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم إعادة لقضائه السابق في حكم "Despujol" الصادر عام ١٩٣٠ والحكمين الذين صدرا عام ١٩٦٤ :

C.E Ass . 10 janv 1964, Synd. Nat. de, cadres des bibliotheque , Rec. p.17, A.J 1964, p.150, R.D.P 1964, p. 459 , concl. N. questiau, S. 1964 , p 234.

والواقع أنه تجدر الإشارة هنا إلي أن الإدارة تنعقد مسئوليتها في حالة الامتناع عن الإلغاء من جانبها [١]،فالإدارة ترتكب خطأ ينعقد معه مسئوليتها إذا امتنعت عن التصرف بناء على طلب ذوي الشأن ، فهي ملتزمة بالإلغاء ، وأن لذوي الشأن المتضررين من الإبقاء على اللائحة الحق في التعويض حتى إذا لم يطالبوا بالإلغاء [٢] .

ويترتب على مبدأ الإلغاء الملزم آثار من الناحية العملية سواء بالنسبة للإدارة أو ذوي الشأن ، فبالنسبة للسلطة الإدارية يؤدي المبدأ إلى تقوية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية ، ولكن لا يؤثر ذلك في ضرورة استقرار العلاقات القانونية وذلك من واقع أن السلطة الإدارية لا تتعرض لمشروعية قراراتها اللائحية من تلقاء نفسها وإنما بناء على طلب يتقدم من ذوي الشأن ، كما أنه على افتراض أن الإدارة رفضت الإلغاء ، فإن تحريك دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة ضد قرار الرفض لا يسفر عن إلغاء اللائحة غير المشروعة وإنما يقتصر حكمها على إلغاء قرار الرفض [٣] .

أما فيما يتعلق بذوي الشأن فإنه لا يمكن أن نتجاهل ما يسفر عنه مبدأ الالتزام بالإلغاء من توسيع دائرة الأشخاص الذين يمكن لهم إثارة عدم المشروعية ثم إمكانية الطعن القضائي ضد قرار الإدارة بالرفض الصريح أو الضمني الواقع

C.E ass . 10 Janv. 1964 simonnet, Rec . p. 19. A.J, 1964, p. 152.

([1]) Note Auby , D. 1982 , p. 410.

([2]) C.E . Sect . 5 Mai 1986, Fontanilles – Laureli, P. 127, A.J, 1986, P. 510, D.1987, Somm . p 111.

([3]) M. Bailly , op. cit , p. 1530. - ; C . E . 18 Janv. 1980, Bargain, Rec. p.29 , R.A 1980, p. 151, Conclusion Bacquet, A.J.D.A 1980 , p. 91

الذي يطرح على بساط المناقشة بطريقة غير مباشرة اللائحة غير المشروعة وذلك بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي ضد هذه اللائحة[1].

المبحث الثاني
إجراءات إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف

انتهينا إلى أن السلطة الإدارية المختصة تلتزم بإلغاء اللائحة غير المشروعة سواء كانت عدم المشروعية منذ تاريخ إصدارها أو كانت نتيجة ظروف لاحقة على هذا التاريخ ، وذلك بمجرد أن يقدم إليها طلب في هذا الشأن .

وقد أرسى مجلس الدولة مبدأ عام فيما يتعلق بإجراءات إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف وذلك في حكمه الشهير "Despujol" [2] حيث أجاز لذوي الشأن أن يطلبوا من السلطة المختصة تعديل أو إلغاء اللائحة التي أصبحت غير متفقةIncompatible مع الوضع القانوني الجديد الناتج عن تغيير ظروف الواقع والقانون ، وتحريك دعوى إلغاء ضد قرار الإدارة بالرفض خلال شهرين منة تاريخ صدوره .

وقد ميز مجلس الدولة . قبل صدور مرسوم ٢٨نوفمبر ١٩٨٣ – بين حالة عدم مشروعية اللائحة بسبب تغير ظروف الواقع و حالة عدم مشروعية اللائحة

---

(1) J.M. Auby , R.D.P. 1959 , p. 446.
Roger – Gérard Schwartzenberg , L'autorité de la chose décidée, éd. 1969 p, 373.

(2) C . E . 10 Janv. 1930, op. cit , Rec . p . 30
وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تأكيد لهذه الإجراءات وهو ما سنفصله .

بسبب تغير ظروف القانون وذلك من حيث المدة التي يجوز فيها لصاحب الشأن طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة .

ولبيان الإجراءات اللازمة لإلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف يتعين علينا التعرض لهذه الإجراءات مع بيان المدة التي يجوز فيها لصاحب الشأن طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة لذا نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين هما :

المطلب الأول : مراحل إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف .

المطلب الثاني : المدة التي يجوز فيها طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة.

المطلب الأول

مراحل إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف

أسلفنا القول أن مجلس الدولة الفرنسي قد أرسى مبدأ عام فيما يتعلق بإجراءات إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف وذلك في حكمه الشهير "Despujal" [١] وقد تواترت أحكامه تأكيد لهذا المبدأ حيث قضى " يؤول لكل ذي شأن في حالة تغير في الظروف التي تشكل قانوناً سبب النص اللائحي أن يطلب في كل وقت من السلطة المختصة إلغاء هذه اللائحة ثم يطعن عند الضرورة في قرار الرفض [٢] .

---

(1) C.E. 10 janv. 1930 , OP. cit , P. 30.

(2) C.E.10 janv. 1964 , simonnet , R.D.P, 1964, p. 182 , conclusion Braibant.

كما قضى في حكم آخر أن " جهة الإدارة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية ملزمة بأن تتدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة المعيبة وإذا رفضت الإدارة صراحة أو ضمناً فإن قرارها بالرفض يكون محلاً للإلغاء أمام مجلس الدولة [١] .

وباستقراء أحكام مجلس الدولة نجد أنه فرق في إجراءات إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف بين الظروف الواقعية والظروف القانونية حيث حدد للأولى إجراءات مغايرة للثانية ، فبالنسبة للظروف الواقعية أجاز لصاحب الشأن أن يتظلم لجهة الإدارة بطلب تعديل أو إلغاء اللائحة غير المشروعة والتي أصبحت غير متفقة مع الظروف الجديدة ، وفي حالة رفض الإدارة الطلب " التظلم " فله حق الطعن بالإلغاء على قرار الرفض خلال مدة الطعن القضائي أي خلال شهرين ، وهذا يمثل طعناً غير مباشر عكس الإجراء المتبع بالنسبة لحدوث التغير في الظروف القانونية [٢] .

وهكذا في كل حالة تكون فيها اللائحة معيبة بعدم مشروعية فإن السلطة الإدارية المختصة تكون ملزمة بالإلغاء بمجرد أن يقدم إليها صاحب الشأن طلب، وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد حدد الإجراءات التي يجب أن تتبع في هذا الشأن وهذه الإجراءات هي :

([١]) يراجع حكم Bunoz الصادر عام ١٩٨٩ ـ مجموعة مجلس الدولة ـ صـ١٤٤
C . E . 12 Mai 1976, R.D.P, 1976, p. 229.

([٢]) C.E. 10 janv. 1930, Despujal , Rec, p .30
وتواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المبدأ حيث قضى " يؤول لكل ذي شأن في حالة تغيير في الظروف التي تشكل قانوناً سبب النص اللائحي أن يطلب في كل وقت من السلطة المختصة إلغاء هذه اللائحة ثم يطعن عند الضرورة في قرار الرفض .
C . E . janv. 1964, simonnet, R. D.P. 1964, p. 182, Conclusion, Braibant.
كما قضى في حكم آخر " جهة الإدارة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية ملزمة بأن تتدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة المعيبة و إذا رفضت الإدارة صراحة أوضمنا ، فإن قرارها بالرفض يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة .
C . E 12 Mai 1976, R.D.P. 1976, p . 229.

١- لابد أن يقدم الطلب من شخص له مصلحة في الحصول على إلغاء اللائحة[١].

٢- أن يتم التظلم للسلطة المختصة [٢] ، بطلب تعديل أو إلغاء اللائحة التي أصبحت غير متفقة مع الظروف الجديدة [٣] .

٣-في حالة رفض الإدارة الطلب- التظلم-يتم الطعن بالإلغاء على قرار الرفض خلال شهرين [٤] .

قد يحدث أن يجهل ذوي الشأن بوجود العديد من اللوائح التي أصبحت غير مشروعة بسبب حدوث تغير في ظروف الواقع أو القانون ، وبالتالي لا يطلبون إلغائها ، وهنا يمكن لذوي الشأن الدفع بعدم مشروعية اللائحة عند تطبيقها عليه بقرار فردي أثناء نظر دعوى تتعلق بتطبيق هذا القرار وبالتالي عدم تطبيقها دون أن يكون للقاضي إمكانية الإلغاء ، فلا يتعلق الأمر هنا بالطعن

---

(٢) وهي ذات المصلحة التي يجب تتوافر لتحريك دعوى الإلغاء أي للطعن على القرار الإداري لتجاوز السلطة والتي ترفع خلال شهرين في حالة الرفض الصريح أو الضمني للتظلم .
يراجع حكم "Bunoz" الصادر عام ١٩٨٩ - مجموعة مجلس الدولة الفرنسي صـ١٤٤ .

(٣) سواء كانت السلطة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية ، فيجب مراعاة مبدأ توازي الاختصاص في إلغاء القرار الإداري .
يراجع في تفصيلات هذا المبدأ - رسالتنا المشار إليها سابقاً .

(١) وقد يحدث أن يقدم الطلب بطريق الخطأ إلى سلطة غير مختصة وهنا يقع التزام على عاتق تلك السلطة بإحالة الطلب إلى السلطة المختصة ويعتبر أن هذه الإحالة قد تمت في نفس تاريخ تقديم الطلب الأول :

C . E . 28 juill 1993 , Mme Dupuy, P. 244, R.F.D.A 1993, P.1030.

وقد يحدث أن يتم رفض الطلب من جانب سلطة غير مختصة بإلغاء اللائحة غير المشروعة سواء إذا كانت عدم المشروعية ترجع إلى تاريخ التوقيع على اللائحة أو نتيجة تغير ظروف الواقع والقانون يراجع :

C.E 29 déc 1997, Fédérat des synd. Généraux de l' éducat Nationale .

(4) C. E 28 Juill , 1993 , Mme Dupuy, p. 244 , R. F . D . A 1993 . p. 1030

مباشرة على اللائحة غير المشروعة لاختفائها من النظام القانوني وإنما التدخل حين تطبيقها من جانب الإدارة للعمل على وقف تطبيقها ووضع نهاية لها [١] .

على هدي ما تقدم يمكن القول أن مجلس الدولة الفرنسي لم يجز لصاحب الشأن أن يطعن على اللائحة غير المشروعة مباشرة أمام القضاء بطلب إلغائها نتيجة تغير الظروف الواقعية التي كانت سببا لإصدارها ويشكل طعن ذوي الشأن طعن غير مباشر وذلك عكس ما انتهي إليه بالنسبة لتغير الظروف القانونية .

أما الظروف القانونية فقد أجاز حكم " Despujol " [٢] لأصحاب الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء بطلب إلغاء اللائحة غير المشروعة نتيجة تغير في الظروف القانونية التي كانت سببا لإصدارها وذلك في خلال مدة الطعن القضائي.

وتواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسيُ تأكيداً على هذه القاعدة [٣] وبذلك يكون مجلس الدولة قد أجاز لصاحب الشأن الطعن مباشرة أمام القضاء على اللائحة غير المشروعة بسبب تغير ناتج عن صدور قانون جديد، وهذا المبدأ يتسم بشئ من التعنت بالنسبة لذوي الشأن لأنهم يلتزمون بتقديم طلب الإلغاء خلال مدة الطعن القضائي [٤] .

---

(1) Petit (y) , op. cit. p. 1306.

(٤) سابق الإشارة إليه .

(٣) يراجع حكم النقابة القومية لكوادر أمناء المكتبات الصادر ١٩٦٤ ـ المجموعة صـ١٧ .

C.E . 3 Fev. 1989, Rec : . P. 44

(4) Petit (y) , op . cit , p . 1304

وقد اختلف الوضع بعد صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بالنسبة لتحديد مدة الطعن القضائي عن اللائحة التي أصبحت غير مشروعة نتيجة صدور قانون جديد وذلك على النحو الذي سنفصله في موضعه .

ويثور التساؤل هنا حول ما إذا كان لصاحب الشأن أن يطلب التعويض عما أصابه من ضرر بسبب اللائحة غير المشروعة بسبب حدوث تغير في ظروف الواقع أو القانون ؟

عندما تختفي ظروف الواقع التي أسبغت مشروعية القرار اللائحي تكون عدم المشروعية التي تنتج عن ذلك ذات طبيعة تسمح بالتعويض ، لذا اقترح مفوض الحكومة "Latournerie" بمناسبة قضية Fontanilles Laure على مجلس الدولة أن يطبق قضاء Despujol على دعوى المسئولية . التعويض . وانتهى هذا الرأي إلى أن الطلب السابق بإلغاء أو تعديل اللائحة غير المشروعة لا يحول دون تحريك دعوى التعويض ، كما أنه لا يشترط تقديم طلب إلغاء مسبق على تحريك دعوى التعويض ، فمجلس الدولة لم يشترط هذا الطلب وإنما اعتبر أن الإدارة وإن كانت لم ترتكب خطأ ذات طبيعة تنعقد معه مسئوليتها في تقدير ظروف الواقع إلا أن مسئوليتها تنعقد في حالة الامتناع عن الإلغاء بالرغم من طلب إلغاء من ذوي الشأن فهي ملزمة بالإلغاء ، كما أن لذوي الشأن المتضرر من الإبقاء على اللائحة التي أصبحت غير متفقة مع الظروف الجديدة الحق في التعويض حتى إذا لم يطالب بالإلغاء [1].

(1) C. E 5 Mai 1986, Fontanilles Laureli, Rec. p.127, A.J.D.A, 1986 p. 510, Concl. Latournerie, D. 1987, Somm. p.111.

المطلب الثاني

المدة التي يجوز فيها طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة

قبل صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ كان مجلس الدولة الفرنسي يميز بين التغير في الظروف القانونية عنه في الظروف الواقعية فيما يتعلق بميعاد تقديم طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف .

فإذا كانت القاعدة المستقرة هي عدم التقيد بشرط المواعيد في حالة حدوث تغير في ظروف الواقع التي شكلت سبب إصدار القرار اللائحي ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للتغير في ظروف القانون ، فالخلاف يكمن هنا في إمكانية التحديد من حيث الزمان لبدء تطبيق الظروف الجديدة للمطالبة بإلغاء اللائحة التي تفقد أساسها القانوني وذلك لتحديد ميعاد الطعن على اللائحة [1] .

ولتوضيح ذلك بشئ من التفصيل نقسم هذا المطلب إلي فرعين :-

الفرع الأول :- الوضع قبل صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ .

الفرع الثاني :- الوضع بعد صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ .

الفرع الأول

الوضع قبل صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣

القاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هي عدم التقيد بشرط ميعاد الطعن القضائي في حالة طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة على أثر حدوث

---

(1) Petit (Y) , op. cit, p.1304

تغير في ظروف الواقع ، وذلك عكس ما استقر عليه في حالة عدم المشروعية التي ترجع إلى ظروف القانون .

فوفقاً للمبادئ التي جاء بها حكم " Despujol " [١] لأصحاب الشأن إمكانية اللجوء إلى السلطة الإدارية المختصة في أي وقت بطلب إلغاء اللائحة غير المشروعة على أثر حدوث تغير في ظروف الواقع التي شكلت سبب إصدارها بحيث تفقد اللائحة أساسها المشروع .

وتواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تأكيدا لهذه القاعدة واشترطت لإعمالها أن يكون التغير في ظروف الواقع تغير حقيقي بحيث تكون اللائحة غير متفقة مع الوضع الجديد وبالتالي مجردة من أساسها القانوني [٢] .

وذلك عكس ما استقر عليه بالنسبة لحدوث تغير في ظروف القانون حيث استقر على أن لأصحاب الشأن إمكانية اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالإلغاء على اللائحة غير المشروعة ، إذا كان عدم المشروعية يرجع إلى التغير في ظروف القانون على أثر صدور قانون جديد يتعارض مع اللائحة السابقة وذلك خلال شهرين من تاريخ نشر القانون الجديد [٣] .

---

(١) سابق الإشارة إليه

(2) C.E. Ass 20 dec. 1995, Mme vedel et Jannot, p.440
C.E. 31 janv. 1996, Féd synd. Unitaire, D.A 1996, No 160
C.E. 26 Mars 1997, Assoc Frce des banques, LPA Fév 1998, No 14 , R.F.D.A. 1997 No 664

(٣) حكم " Despujol " سابق الإشارة إليه .
مما يجدر الإشارة إليه هي إمكانية لجوء صاحب الشأن إلى السلطة الإدارية المختصة في حالة حدوث تغير في ظروف القانون لطلب إلغاء اللائحة التي أصبحت غير مشروعة وذلك في خلال شهرين من تاريخ نشر القرار الجديد .

وقد طبق مجلس الدولة هذه القاعدة في العديد من أحكامه ومنها حكم النقابة القومية لكوادر أمناء المكتبات الصادر ١٩٦٤[١].

ومن تطبيقات مجلس الدولةالحديثة حكمه الصادر ١٩٨٩ في قضية"Alitalia" لذي قضى"... إذا كان التغير في ظروف القانون ينبغي تقديم طلب الإلغاء خلال شهرين من تاريخ نشر القانون الجديد" [٢].

والجدير بالذكر هنا أن هناك بعض التطبيقات الضئيلة لمجلس الدولة الفرنسي تشكل خروجا على هذه القاعدة[٣] حيث أجازت لأصحاب الشأن إمكانية اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالإلغاء على اللائحة غير المشروعة ، إذا كان عدم المشروعية يرجع إلى التغير في ظروف القانون على أثر صدور قانون جديد يتعارض مع اللائحة السابقة دون التقيد بميعاد الشهرين [٤] .

كما أجاز مجلس الدولة الفرنسي لصاحب الشأن في حالة رفض الإدارة طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة بسبب تغير الظروف[٥]أن يلجأ إلى القضاء للطعن على قرار الرفض خلال مدة الطعن القضائي[١] .

([1]) C.E. 10 janv 1964 , synd . Nat. de, cadres des libliothége , p. 17, A.J.D.A 1964 , P. 150, R.D.P.1964, p. 495, concl. N. questionux. S. 1964 p. 234.
C.E . Ass. 10 janv . 1964 , simonnet, p. 19 , A.J.D.A1964 P. 152.

([2]) C.E . Ass 3 Fév 1989, cie Alitalia, Rec . p. 44 A.J.D.A, 1989 , p. 387.

([3]) C.E . 5 Nov . 1943 leneveu , Rec . p. 244 - , C.E .3 Oct. 1958 , C.E. 3 Oct. 1958, Caisse Primaire de Sécurité Sociale Haguenau, Rec p.471.

([٣]) وقد أشار البعض الى أنه ليس من قبيل الاستحالة أن يتخلى مجلس الدولة يوما عن القيود التي فرضها في طلب إلغاء أو تعديل اللائحة التي غدت معيبة نتيجة تغير الظروف القانونية ، ويرخص لأصحاب الشأن مطالبة جهة الادارة في أي وقت إلغاء أو تعديل اللائحة غير المشروعة ..... دون التقيد بمدة الشهرين المقررة للطعن اعتبارا من تاريخ النشر .
يراجع د / ناهد أحمد أحمد فرحات الرسالة السابقة – ص١٧٤ .

([٤]) أسلفنا القول أن لصاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى السلطة المختصة لطلب إلغاء اللائحة غير المشروعة على أثر حدوث تغير في ظروف القانون أو أن يلجأ إلى القضاء مباشرة لطلب إلغائها ولكنه يلتزم بميعاد الطعن القضائي وهو شهرين من تاريخ نشر القانون الجديد ، كما أجاز له في حالة رفض

الفرع الثاني

الوضع بعد صدور مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣

لم تشر المادة الثالثة من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ إلى المدة التي ينبغي خلالها تقديم طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة على الرغم من أن تلك المادة قد أرست مبدأ الالتزام بإلغاء القرارات اللائحية غير المشروعة منذ اللحظة التي يطلب فيها ذوي الشأن من السلطة المختصة ذلك .

لذا ثار التساؤل حول ما إذا كان سكوت المشرع هنا يعني عدم التقيد بميعاد الطعن القضائي وتقديم طلب الإلغاء في أي وقت وبالتالي إلغاء حالة سقوط الحق في هذا الصدد أم القياس على نص المادة الثانية من ذات المرسوم التي نصت صراحة على التزام السلطة المختصة بسحب القرارات التي تستند إلى اللائحة غير المشروعة خلال مدة الطعن القضائي ؟

بداءة يمكن القول أن هذه القاعدة لو قصد المشرع تطبيقها على طلبات إلغاء اللوائح غير المشروعة بسبب تغير الظروف لنص عليها صراحة في المادة الثالثة الخاصة بتنظيم هذه اللوائح ، كما أنه يصعب التسليم بضرورة احترام ميعاد الطعن القضائي بصدد تلك الطلبات وخاصة إذا كان التغير في ظروف الواقع حيث يتعارض ذلك مع المبادئ التي استقر عليها مجلس الدولة الفرنسي منذ أن صاغها في حكمه الشهير " Despujol " الذي أباح تقديم طلبات إلغاء اللوائح

الإدارة طلب الإلغاء سواء كان التغير في ظروف الواقع أو القانون أن يطعن على قرار الرفض بالإلغاء أمام القضاء خلال مدة الطعن القضائي .

Petit (y) , op. cit , P. 1304

(1) C.E. 28 Juill 1993, Mme Dupuy, p.244, R.F.D.A. 1993, p.1303.

غير المشروعة عند تغير ظروف الواقع في أي وقت ، وذلك علاوة على الصعوبة العملية في تحديد بدء سريان المدة في حالة تغير ظروف الواقع [١] .

لذا ذهب البعض إلى أن سكوت المشرع قد قصد به عدم تقيد طلبات إلغاء اللوائح غير المشروعة بمدة معينة حيث يتفق هذا الحل مع المبادئ التي استقرت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي وتكفل بصور أكثر فاعلية احترام مبدأ المشروعية علاوة على أنه لا يتضمن أي مساس بالمبادئ الأخرى [٢] وبذلك تكون المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ قد جاءت بقاعدة مخالفة لما هو مستقر عليه في قضاء مجلس الدولة حيث ألغت القواعد الخاصة بميعاد الطعن على اللائحة غير المشروعة سواء كانت عدم المشروعية ترجع إلى تاريخ إصدار اللائحة أو كانت بتاريخ لاحق على إصدارها على أثر تغير في الظروف سواء كانت هذه الظروف واقعية أو قانونية [٣] فهذه القرارات يمكن إثارة عدم مشروعيتها في أي وقت أو التمسك بعدم مشروعية قرار رفض إلغائها بعد مواعيد الطعن [٤] .

---

(١) M. Bailly , R.D.P.1985, p.1535

(٢) يقصد هنا مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، لأن الإلغاء الذي تنص عليه المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل فقط وكذلك مبدأ احترام الحقوق المكتسبة الذي يطبق على القرارات الفردية كقاعدة عامة إعمالاً لما هو مستقر في مجلس الدولة .

M. Bailly op. cit , p. 1535.

(٣) Petit (Y) op cit, p. 1304

حيث يرى أن مبدأ تقييد صاحب الشأن بميعاد الطعن القضائي لتقديم طلب إلغاء اللائحة غير المشروعة على أثر تغير في ظروف القانون يتسم بالقسوة والتعنت .

(٤) وبذلك تكون المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ تضمنت تغير هاما قد نادى به الأستاذ " Auby " فعلى حد تعبيره أن الضرورات الأساسية للاستقرار القانوني بجانب الأهمية النظرية لمبدأ المشروعية يتطلب من القاضي قبول الإلغاء ليلزم الإدارة إذا قدم لها طلب أن تلغي اللائحة غير المشروعة .

J. M. Auby , D . 1982 , P. 37, Sous C.E 30 janv. 1981, Ministre du travail at de la Purticiption C.Société Afrique France Europe Transaction, Rec ,p. 32.

على هدي ما تقدم يمكن القول أن لذوي الشأن في حالة القرار اللائحي الذي صدر مشروعاً متفقاً مع ظروف الواقع والقانون ثم حدث تغير في تلك الظروف مما أدى إلى فقدان القرار أساس مشروعيته فأصبح غير مشروع ، أن يطلبوا في كل وقت – أي دون التقيد بشرط المواعيد . من مصدر القرار إلغاء أو تعديل اللائحة ورفع دعوى إلغاء قرار الرفض في حالة رفض الإدارة .

وفي مصر أرست محكمة القضاء الإداري مبدأ يتعلق بميعاد الطعن في القرار اللائحي غير المشروع حيث قضت من حيث أن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني المقرر لرفع دعوى الإلغاء مردود بأن هذا الميعاد مقرر لرفع الدعوى بطلب إلغاء القرارات الفردية ، أما القرار المطعون فيه فهو قرار تنظيمي أو لائحي لا يتقيد طلب إلغائه بميعاد معين لأن أثره يتجدد كلما استجدت مناسبة تطبيقه خلال الفترة الزمنية لسريانه [١] .

وهذا الحكم قد ابتدع مبدأ فيما يتعلق بميعاد الطعن في اللائحة التي أصبحت غير مشروعة بسبب حدوث تغير في الظروف لم يكن موجوداً من قبل في قضاء مجلس الدولة المصري [٢] .

---

(٣) يراجع قضاء إداري - قضية رقم ٩٢ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٨١/١/٢٠ مشار إليه في كتاب المستشار / محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق الجزء الأول - صـ١٣٣ .

(٤) حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكم سابق " أن الطعن في القرارات التنظيمية العامة يجوز بأحد طريقين : الطريق المباشر أي يطلب إلغائها في الميعاد المقرر قانوناً ويكون ذلك بقصد إلغاء القرار كلية ويشترط في الطعن أن يتم في ميعاد الستين يوماً ، والطريق غير المباشر في أي وقت ولو كان ميعاد الطعن فيها قد انقضى وذلك عند الطعن بالإلغاء في القرارات الفردية بتطبيق القرار على الحالات الفردية لا يقصد إلغائه بل يقصد عدم إعمال أحكامه وعدم تطبيقها بالنسبة لصاحب الشأن بطلب عدم الاعتداد بها لمخالفتها للقانون وذلك بإبطال القرار الفردي الصادر في حقه تطبيقاً لها
يراجع : قضاء إداري طعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٢٣ق جلسة ١٩٧٢/١٢/٢٥ السنة ٢٧ - صـ٦٣

المبحث الثالث

السلطة المختصة بإلغاء اللائحة غير المشروعة

يستلزم القضاء أن يكون الاختصاص بإلغاء أو تعديل قرار إداري إنما يعهد به للسلطة المختصة بإصدار القرار الأصلي وذلك ما لم يوجد استثناءات [١] فالسلطة المختصة بالتعيين هي ذاتها التي يكون لها إمكانية وضع نهاية للوظيفة[٢].

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ توازى الاختصاص منذ عام ١٩١٩ حيث قضى أن "السلطة الإدارية المختصة بمنح شهادة القدرة على القيادة هي ذات السلطة المختصة بسحب هذه الشهادة"[٣].

ويرى أحد مفوضي الحكومة أن مبدأ توازى الاختصاص يتعلق بالنظام العام فهو يتميز بالصفة الملزمة والمطلقة التي قد تمتد لتشمل بعض الأشكال التي لا تقبل الانفصال عن الاختصاص ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها في شأن إصدار القرار[٤] فيدخل في تطبيق هذا المبدأ جميع الحالات التي يجعل فيها القانون سلطة اتخاذ القرار من اختصاص جهة إدارية معينة بناء على ترشيح أو

---

(1) A. Lefoulon, La notion de compétence des agents administratifs, thèse, Rennes, 1970. p111-; Hostiou, Procédure, et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, 1974،.247.

(2) C.E 10 Avril 1959, Fourre – Cormeray , op cit p.210 Hostiou , op cit , p , 247.

(3) C E. 8 Août, 1919, La Labonne , Rec, p. 737 -; C.E 10 Mars 1967, Ministre de l'Etat A.J.D.A 1967, p 283 Muzellic , op. Cit. p 450

(4) Conclusion, Heuman, sur C.E 19 Avril 1959 Fourre Cormmeray D. 1959 p 210 - R.D.D 1959, p 1223 -; Hostiou op. cit , p.248 -; Muzellec, op. cit , p 451.

اقتراح جهة إدارية أخرى مثال ذلك ما قررته المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ من "أن يكون تعيين رئيس مجلس الدولة ونوابه والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد اخذ رأى الجمعية العمومية لذلك المجلس وان يكون تعيين باقي الأعضاء والمندوبين المساعدين بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية"(١).

لا خلاف بين الفقه والقضاء في أنه يجوز للهيئة التي أصدرت القرار الإداري أن تسحبه أو تلغيه سواء كانت هذه الهيئة مركزية . كالوزارات أو مصالحها . أو لا مركزية كالهيئات العامة والمؤسسات العامة . (٢)

كما انه من المتفق عليه يجوز سحب أو إلغاء القرارات الإدارية بواسطة السلطة الرئاسية (٣) وان هذا السحب والإلغاء يتقيد بالأحكام العامة المقررة في سحب أو إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لمصدر القرار (٤)

يبدو أن تطبيق مبدأ توازى الاختصاص مطلقا في شأن إلغاء القرارات الفردية واللائحية على حد سواء (٥)، بحيث لا يجوز لسلطة أدنى أن تلغى قرارا صادر من سلطة أعلى(١).

---

(١) من قبيل هذه الحالات أيضا ما نصت عليه المادة ٥٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة " يجوز بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نقل العامل من وحدة إلى أخرى.
يراجع أيضا د /ثروت بدوى – المرجع السابق ص ١١٤ .

(٢) يراجع :- د/ الديدامونى مصطفى أحمد – رسالة بعنوان الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ١٩٨٧ – ص٢٤٦

(٣) ويعد هذا احدي امتيازات السلطة الرئاسية وهي تزاولها إما بالنسبة للمرؤوسين أنفسهم أو بالنسبة لقراراتهم مالم يخول المرؤوس حق ممارسة اختصاص لا يخضع للرقابة الرئاسية وحينئذ يكون سحب أو إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة من اختصاص المرؤوس.
.يراجع :- د/ الديدامونى مصطفى أحمد – المرجع السابق – ص٢٤٨

(٤) من المبادئ المقررة أنه ليس لسلطة إدارية دنيا أن تسحب قرار صادر من سلطة إدارية عليا .
يراجع : د / الديدامونى مصطفى أحمد - المرجع السابق - صـ ٢٤٩

(٥) أما فيما يتعلق بالشق الثاني وهو مبدأ توازى الإجراءات فإن تطبيقه يتمتع بنوع من المرونة تختلف عما إذا كان القرار فرديا أم لائحيا، فذهب البعض إلى أنه ليس لمبدأ توازى الأشكال نطاق واسع ، فهذه

فالقرار اللائحي لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا بقرار لائحي يصدر عن ذات السلطة التي أصدرته أو من السلطة الرئاسية لها[٢] .

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث قضت أنه"من المقرر قانونا أن الجهة الإدارية إذا وضعت قاعدة تنظيمية فإن من حقها أن تلغيها أو تعدلها بقاعدة تنظيمية أخرى في سبيل المصلحة العامة"[٣].

وفى ذات الاتجاه قررت المحكمة الإدارية العليا "أن من المسلمات في فقه القانون أنه إذا صدرت قاعدة تنظيمية عامة بأداة من درجة معينة فلا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا بأداة من ذات الدرجة أو من درجة أعلى"[٤].

كما قضت في حكم آخر " القاعدة التنظيمية العامة المتسمة بطابع العمومية والتجريد تعديلها أو إلغاؤها يكون بنفس الأداة أي بقرار تنظيمي عام " [٥] .

القاعدة غير ملزمة بالنسبة للقرارات ذات الطابع الفردي، كما أنها لا تلعب إلا دورا استثنائيا بالنسبة للقرارات اللائحية

Hostiou (R) , Procédure, et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, 1974, p 245

(١) بالنسبة للقرارات الفردية يراجع على سبيل المثال :-

C.E 13 Mars 1953	سابق الإشارة اليه
C.E 10 Avril 1959	سابق الإشارة إليه
C.E 29 Fév 1968	سابق الإشارة إليه

بالنسبة للقرارات اللائحية : يراجع على سبيل المثال :-

Conclusion. Khan sous C.E.27 Janv 1961 Vannier A.J.D.A 1961 p 73 Auby, op. cit p. 135.

(٢) يراجع : د / عبد القادر خليل – الرسالة السابقة – ص ١٢٤ .

(٣) يراجع قضاء اداري قضية رقم ٦٥ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٤٩/١١/٢٢ السنة الرابعة - ص ٣١ .
في هذا المعنى قضية رقم ٥٢٠ لسنة ٣ق جلسة ١٩٥٠/٤/٤ - السنة الرابعة - ص ٥٤٧ .

(٤) إداريا عليا : طعنان رقما ١٠٣٠ ، ١٠٣٦ لسنة ٣٨ ق.جلسة ١٩٩٣/٢/٢٧ سابق الإشارة إليه
طعن رقم ١٤٨٧ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٦/١١/١٠ - السنة الثانية - ص ٧٨ .

(٤) إداريا عليا : طعن رقم ٥٩ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٨٤/٤/٢٨ - السنة ٢٩ - ص ١٠٧١.

فالفقه والقضاء، في فرنسا ومصر ، يجمعان على ضرورة إعمال مبدأ توازى الاختصاص بصورة ملزمة ومطلقة على القرارات الفردية واللائحية.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :

أ – المؤلفـــات العامـــة :

د/ أحمد يسرى :

أحكام المبادئ فى القضاء الإدارى الفرنسى – ١٩٩١م.

د /أنور احمد رسلان

القضاء الإداري – ٢٠٠٠

د/ توفيق شحاته .

مبادئ القانون الإدارى – لا يوجد سنه أو ناشر .

د/ ثروت بدوى :

تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – ١٩٧٠ – دار النهضة العربية.

د/ حسين كيره :

المدخل إلى القانون – ١٩٧٤ – منشأة المعارف الأسكندرية.

المستشار/ حمدى ياسين عكاشة.

القرار الإدارى فى قضاء مجلس الدولة – ١٩٨٧ – منشأة المعارف.

د/ سامى جمال الدين الدين.

أصول القانون الإدارى – نظرية العمل الإدارى – ١٩٩٣ -دار المعارف الإسكندرية.

د/ سليمان الطماوى :

النظرية العامة للقرارات الإدارية – ١٩٩١ – الطبعة السادسة.

الوجيز فى القانون الإدارى – ١٩٧٩ – دار الفكر العربى.

الأسس العامة للعقود الإدارية –١٩٨٤–مطبعة جامعة عين شمس .

د / طعيمة الجرف :

القانون الإدارى – ١٩٨٥ – دار النهضة العربية.

د/ عبد الحميد كمال حشيش

مبادئ القضاء الإداري – المجلد الأول ١٩٨٤ .

د / عبد الغنى بسيونى :

القانون الإدارى "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإدارى وتطبيقها فى مصر – ١٩٩١ – منشأة المعارف بالأسكندرية.

د/ عبد المنعم محفوظ :

المحيط فى شرح النظريات العامة فى القانون الإدارى الكتاب الثانى – الطبعة الخامسة – ١٩٩٧م.

المستشار / عليوه مصطفى فتح الباب :

القرار الإدارى الباطل والقرار المعدوم – الطبعة الأولى – ١٩٩٧ دار النهضة العربية بالقاهرة.

د/ ماجد راغب الحلو :

القانون الإدارى – ١٩٨٧ ، ١٩٩٦ – دار المطبوعات الجامعة بالإسكندرية.

د / محمد فؤاد عبد الباسط :

أعمال السلطة الإدارية – "القرار الإدارى – العقد الإدارى" ١٩٨٩م.

د/ محمد ماهر أبو العنين :
الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري . ٢٠٠٧ .

ب – الرسائل و المقالات :

د / أرحيم سليمان :
حرية الإدارة فى سحب قراراتها "دراسة مقارنة فى النظامين الفرنسى والمصرى والنظام العراقى" – جامعة القاهرة – ١٩٨٦
د / الديدامونى مصطفى أحمد :
الإجراءات والأشكال فى القرار الإدارى – ١٩٨٧ – جامعة القاهرة.
د/ حسنى درويش:
نهاية القرار الإدارى عن غير طريق القضاء – ١٩٨١ – جامعة عين شمس.
د/ عبد القادر خليل :
نظرية سحب القرارات الإدارية – ١٩٦٤ – جامعة القاهرة
د/ مجدى محمود دسوقي :
المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار – ١٩٩٨ – جامعة القاهرة.
د/ محمد حسين عبد العال :
فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء " . جامعة القاهرة
أ/ محمد محمد متولى :
مدى سلطة الإدارة فى سحب قراراتها الإدارية – مجلة هيئة قضايا الدولة العدد الأول – ١٩٧٢م.

د/ محمود حلمى :

سريان القرار الإدارى من حيث الزمان-١٩٦٢ – جامعة القاهرة.

د/ نادية فرج الله :

معنى القرار الإدارى موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصرى والفرنسى – ١٩٩٤ – جامعة القاهرة.

فكرة الحق المكتسب فى القانون الإدارى الفرنسى – مجلة روح القانون- جامعة طنطا ١٩٩٧م.

د / ناهد أحمد أحمد فرحات

أثر تغيرالظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية – ٢٠٠٩ . جامعة عين شمس

جـ – الدوريـــــات:-

الموسوعة الإدارية الحديثة – ١٩٩٤ ، ١٩٩٥

الموسوعة الإدارية الحديثة – ١٩٨٧

مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا

مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الإدارى

مجموعة المبادئ التى قررها قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة

مجلة هيئة قضايا الدولة

- Ouvrages en langue française :-

Alain Bockel,
Contribution àl'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration ,.A.J.D.A, 1978.
Albert, R.,

Le control juridictionnél de l' administration , 1926
Aubert ,
C.ledélai du recours pour excés de pouvoir , thése ,Paris , 1937 .
Auby (J.M),
L'abrogation des actes administratifs, A.J.D.A. 1967.
Incompétence « Ratione temporis », R.D.P, 1953.
Auvret (p),
La notion de droit acquis en droit administratif français, R.D.P. 1985.
Bailly (M.),
L'acte réglementaire illégal et le decrét du 28 Nov.1983, R.D.P. 1985.
Bercerés , M.E,
Les actes non réglementaires, A.J.D.A. 1980.
Blanc (G) ,
Motifs et motivation des décisions administratives. Revue administrative 1998.
Carbajo (J),
L'application dans le temps des actes administratifs, éd. 1980.
Chapus (R)
Droit administratif général, tome 1. éd. 1995.
Dupuis (G) et Guedon (M.J).
Droit administratif, éd. 1995.
Droit administratif, éd. 1998.
Delvolve (p),
L'acte administratif, éd. 1983
Fromont (M),
Le principe de sécurité juridique, A.J. D.A. 1996.

Hostiou (R) ,
Procédure, et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, 1974.
Jeze (G),
Les principes généraux, du droit administratif éd. 1914.
Laubadére (A.de),
Traité de droit administratif, 1992.
Laubadére (A.de), Venzia (J.CL.) et Gaude met (Y),
Traité de droit administratif, éd 1996.
Lefoulon, (A),
La notion de compétence des agents administratifs, thèse, Rennes, 1970
Mathor , A.
la théorie de circonstances exception nelles in Mélanges Mestre l' évolution du droit puplic , sirey, 1956
Muzellec (R),
Le principe d'intangibilité de actes administratifs individuels en droit français, thèse, Rennes 1471.
Rainaud (J.M),
La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel, 1966.
Stassinopoulos ,
Traité des actes administratif .
Vedel (G),
Droit administratif, éd. 1968.
Vedel (G), Delvolvé, P.
Droit a dministratif , voir. Également , M.CBercerés, les actes Non réglementaires , A.J.D.A, 1980
Yannakopoulos (C),
La notion de droit acquis en droit français, thèse Paris, 1997. . -- Abréviations :

A.J.D.A Actualité juridique de doit administratif.
Etude et documents du conseil d'état.
Juris- Classeur administratif.
R ec C E. Recueil des arrêts du conseil d'état.
Rev adm.. Revue administrative.
Revue de droit administratif.
R.D.P Revue de droit public.
R. F.D Revue français de droit administratif.