تطبيقات الأثر المطلق والرجعي للحكم الصادر بالإلغاء

الباحث: د. وسام عضوم
كلية الحقوق – جامعة حلب

الملخص

إذا كانت الأحكام تخضع بصفة عامة إلى قاعدة النسبية والتي بمقتضاها تكون آثار الحكم مقتصرة على أطرافها فقط، دون أن تمتد للغير، فإن بعض الأحكام الإدارية تخرج عن هذه القاعدة وتسري آثارها على الأخرين ويكون لها حجية مطلقة تجاه الكافة، كما تتميز بأثرها الزمني، فإذا كانت القاعدة هي نفاذ الحكم من تاريخ صدوره، فإن بعض الاحكام الإدارية تسري بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ صدور الحكم، هذه الأحكام هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري. وترجع العلة في تقرير هذا الاستثناء كما نعلم إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء الموضوعي أو العيني، حيث تقوم الدعوى على أساس اختصام القرار الإداري لإصابته بعيب من عيوب المشروعية، ومن ثم فإن الحكم بالإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار وكأنه لم يكن وهو معدوم في مواجهة الكافة. ولكن أحكام الإلغاء يجب أن تكون حجة على الكافة وللكافة.

الكلمات المفتاحية: الاحكام ، آثار الحكم ، الاحكام الإدارية ، الحجية المطلقة ، الاثر الرجعي، دعوى الالغاء ، احكام الإلغاء.

Applications of the absolute and retroactive effect of the cancellation judgement

Abstract

If the rulings are generally subject to the rule of relativity, according to which the effects of the ruling are confined to its parties only, without extending to others, then some administrative rulings deviate from this rule and their effects apply to others and have absolute authority towards all, as they are distinguished by their temporal effect. The rule is that the ruling is enforceable from the date of its issuance. Some administrative rulings apply retroactively from the date of issuance of the decision and not from the date of issuance of the ruling. These provisions are the rulings issued to annul the administrative decision. The reason for determining this exception, as we know, is that the annulment lawsuit belongs to the substantive or in-kind judiciary, where the lawsuit is based on the litigation of the administrative decision because it has a defect of legitimacy, and then the ruling of annulment leads to the execution of the decision as if it was not and it is non-existent in the face of all. But the provisions of cancellation must be an argument for all and for all.

Key words: Rullings , Effects of rulling , Adminstrative rullings Absolute authority , Retroactive effect , Annulment lawsuit Cancellation provisions

مقدمة:

تتميز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية بعدة خصائص، سواء من ناحية الحق (موضوع الدعوى)، فموضوعها من الحقوق الإدارية، أي تلك التي تنشأ بسبب نشاط يقوم به شخص عام بوصفه سلطة عامة مستهدفاً النفع العام . أو من ناحية الأطراف حيث أن أحد أطراف الدعوى الإدارية على الدوام سواء كان مدعياً أو مدعي عليه هو شخص من أشخاص القانون العام

وتتمتع الدعوى الإدارية بخصوصية تختلف بها عن الدعوى المدنية بدءاً من رفع الدعوى مروراً بتحضيرها من قبل هيئة مفوضي الدولة ودور القاضي في سيرها وتوجيه إجراءاتها وصولاً للأحكام الصادرة فيها.

فإذا كانت الأحكام تخضع بصفة عامة إلى قاعدة النسبية والتي بمقتضاها تكون آثار الحكم مقتصرة على أطرافها فقط، دون أن تمتد للغير، فإن بعض الأحكام الإدارية تخرج عن هذه القاعدة وتسري آثارها على الأخرين ويكون لها حجية مطلقة تجاه الكافة، كما تتميز بأثرها الزمني، فإذا كانت القاعدة هي نفاذ الحكم من تاريخ صدوره، فإن بعض الاحكام الإدارية تسري بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ صدور الحكم، هذه الأحكام هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في خصوصية الحكم الصادر بالإلغاء وخصوصية آثاره، وتميزه عن غيره من الأحكام الإدارية، وخروجه عن القاعدة العامة للأحكام.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في أن الأحكام الإدارية لا تتمتع كلها بذات الحجية وبذات الآثار، لذلك يدور البحث حول حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري، والآثار المترتبة عليه، وهل يتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة، وهل يستفيد الكافة منه، وهل يختلف الأمر إن كنا بصدد قرار تنظيمي أو قرار فردي، وكيف يسري الحكم الصادر بالإلغاء، هل بأثر رجعي أم من تاريخ صدور الحكم.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الإجابة عن التساؤلات السابقة، حيث سنبين اختلاف حجية الحكم الصادر بالإلغاء عن غيره من الأحكام، وخصوصية آثاره، كما يهدف البحث إلى عرض بعض التطبيقات العملية لآثار حكم الإلغاء في مجال القرارات الإدارية والوظيفة العامة.

خطة البحث:

سنقسم خطة بحثنا إلى:

المطلب الأول: الأثر المطلق لحكم الإلغاء

المطلب الثاني: الأثر الرجعي لحكم الإلغاء

المطلب الأول

الأثر المطلق لحكم الإلغاء

سنبين الأثر المطلق من خلال مفهوم الأثر المطلق للحكم الصادر بالإلغاء، ثم نعرض لتطبيقات هذا الأثر وفق الآتي:

الفرع الأول

مفهوم الأثر المطلق للحكم الصادر بالإلغاء

إن القاعدة العامة في التشريع المقارن تقضي بأن حجية الأمر المقضي ذات أثر نسبي، ولكن ثمة استثناءات ترد على هذه القاعدة تقضي بإقرار الحجية المطلقة لأنواع خاصة من الأحكام القضائية، وقد وردت بعض هذه الاستثناءات في نصوص تشريعية صريحة، أو قررتها أحكام القضاء رغم عدم وجود نص.

ويعنينا من هذه الاستثناءات ما نصت عليه المادة /37/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم "32" لعام 2019، ونص المادة /52/ المقابلة لها في التشريع المصري، حيث جاء في المادتين المذكورتين أنه: "تسري في شأن الأحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به، على أن الاحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

وواضح في هذه المادة أنها تخضع الأحكام الصادرة في المنازعات التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة للقواعد العامة في حجية الأحكام، ومقتضى ذلك أن حجية هذه

الأحكام تخضع لقاعدة النسبية المنصوص عليها في القانون العام، ولكن استثناءً من هذا الأصل العام قضى المشرع بأن حجية أحكام الإلغاء تسري في مواجهة الكافة.

وخلافاً للمبادئ العامة المتمثلة بالأثر النسبي للأحكام، إن أحكام الإلغاء حجة على الكافة، **فما هو المقصود بذلك؟**

يرى الفقه أن المقصود بعبارة "حجة على الكافة"، هو حق كل شخص سواء كان طرفاً في الدعوى، أم لم يكن أن يتمسك بقرار الإلغاء استناداً إلى أن حكم الإلغاء هو إعدام للقرار المطعون فيه، وكأنه لم يكن[1].

إلا أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن حكم الإلغاء حجة للكافة، بل هو حجة على الكافة، أي في مواجهتهم، ومن آثار اعتبار حكم الإلغاء حجة على الكافة، أنه لا يجوز رفع دعوى جديدة بذات الموضوع، حيث قررت محكمة القضاء الإداري في مصر أنه:" لا نزاع قانوناً على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء من هذه الحكمة تكون حجة على الكافة مانعة من نظر أية دعوى ترفع بصدد القرار المحكوم بإلغائه، إلا ان مناط هذه الحجية المانعة، قيام الحكم على عيب قانوني يشوب القرار المطعون فيه ويبطله..."[2].

يتبين من القرار السابق أن الحجية المطلقة المقررة للحكم الصادر بالإلغاء هي استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية، والمتمثلة في الحجية النسبية، وتستند هذه الحجية إلى أسباب حكم الإلغاء المتعلقة بعيب قانوني.

وترجع العلة في تقرير هذا الاستثناء كما نعلم إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء الموضوعي أو العيني، حيث تقوم الدعوى على أساس اختصام القرار الإداري لإصابته بعيب من عيوب المشروعية، ومن ثم فإن الحكم بالإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار وكأنه لم يكن وهو معدوم في مواجهة الكافة، لذلك إن إلغاء هذا العيب هو حكم عيني لا شخصي

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء" ط7، دار الفكر العربي، القاهرة،1998، ص889.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 6/170 تاريخ 1955/3/16. مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في أربعة عشر عاماً. ص 53.

ما يعطي حكم الإلغاء معنى مغايراً للأحكام الأخرى، ففي حكم الإلغاء يكون هذا الحكم مانعاً من النظر حتى لو اختلف الخصوم، ويكفي اتحاد السبب والموضوع.

وبمعنى آخر إن الأحكام الصادرة في غير دعاوى الإلغاء تحوز الحجية النسبية أي بين الخصوم فقط، فإن رفعت دعوى جديدة بذات السبب، والموضوع لكن من طرف لم يكن خصماً، فينظر فيها، أما في أحكام الإلغاء ترفض الدعوى حتى لو كانت مرفوعة من شخص لم يكن خصماً في حكم الإلغاء وهذا هو المعنى الواجب التعويل عليه لعبارة "حجة على الكافة"، وبالتالي لا تعتبر الإدارة ممتنعة عن تنفيذ الحكم بناء على طلب طرف لم يكن خصماً في الدعوى، وهذا الأمر ينسجم مع ما ورد في نص المادة/37/ و /52/ من قانون مجلس الدولة المصري[1].

أما المحكمة الإدارية العليا في سورية فقد ذهبت إلى التمييز بين عبارتي "حجة على الكافة" و"حجة للكافة"، على النحو التالي:"... ومن حيث إن ما نصت عليه المادة /20/ من قانون مجلس الدولة من أن حكم الإلغاء يكون حجة على الكافة والفارق بعيد بين العبارتين (حجة على الكافة، وحجة للكافة)، فعبارة حجة على الكافة تفيد أن من صدر الحكم بالإلغاء لصالحه تجاه إدارة من الإدارات يستطيع أن يحتج به تجاه جميع الأشخاص، أما عبارة حجة للكافة، فمؤداها إفادة من لم ينصب نفسه مدعياً في دعوى الإلغاء لقرار تسريح جماعي.... مما تقدم فإن حكم الإلغاء في الحالة المعروضة تقتصر حجيته على من كان خصماً في تلك الدعوى... ومن ثم إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم بالنسبة للمطعون ضده لا يشكل خرقاً للأمر المقضي به..."[2].

بالنتيجة نخلص إلى القول بأن انتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء الموضوعي يبرر ما قررته أحكام القضاء وآراء الفقهاء في هذا المجال، حيث تقوم دعوى الإلغاء على اساس اختصام القرار الإداري لإصابته بعيب من عيوب عدم المشروعية، كما أن الحكم بالإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار الإداري سواء كان هذا القرار تنظيمياً أم فردياً بأثر رجعي واعتباره

---

[1] نص المادة /52/ ((تسري في شأنه جميع الأحكام والقواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة)).

[2] القرار رقم /81/ لعام 1970 أساس 45 غير منشور.

كأن لم يكن، مثله في ذلك مثل سحب القرار الإداري من جهة الإدارة، فليس من المنطقي إذاً أن يصدر حكم الإلغاء حائزاً لحجية نسبية لأن معنى ذلك أن القرار يعتبر باطلاً في مواجهة البعض وقائماً في مواجهة الآخرين.

إضافة إلى ذلك لا بد من الإشارة إلى تعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام، وذلك لاتصال هذا الحكم باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها في منطوقه، فلا تجوز العودة إلى إثارة النزاع مرة أخرى حتى لا تتزعزع الأوضاع التي استقرت بصدور الحكم.

وبدورنا نرى أنه: بالنسبة لإلغاء اللوائح يجب أن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة وللكافة، إذ لا يعقل أن تكون اللائحة ملغاة في مواجهة خصوم الدعوى فقط وتبقى سارية في مواجهة الآخرين، فكل فرد له الحق بالتمسك بحكم الإلغاء حتى لو لم يكن ممثلاً بالدعوى، أما بالنسبة لإلغاء القرارات الفردية، فيجب أيضاً أن تكون القاعدة العامة أن حكم الإلغاء حجة على الكافة وللكافة، ولكن يجب دراسة كل حالة على حدة، فهناك حالات لا يكون فيها الحكم حجة للكافة وحالات أخرى يكون حجة للكافة ونطرح المثال الآتي: إذا ألغى القضاء قرار الإدارة بمنح ترخيص مصنع بسبب الأضرار التي تحدث للجوار، كل شخص يستطيع التمسك بهذا القرار إذا كان له مصلحة حتى لو لم يكن ممثلاً بدعوى الإلغاء، فإذا حصل المصنع على حق ارتفاق قانوني على أحد العقارات فلصاحب العقار المرتفق به حتى لو لم يكن ممثلاً بدعوى الإلغاء أن يطلب إلغاء الارتفاق، كون المصنع فقد وجوده القانوني بموجب حكم الإلغاء وبهذا يكون الحكم حجة للكافة إذا توفر شرط المصلحة.

أضف إلى ذلك إن تطبيق قاعدة "حجة على الكافة" سيؤدي إلى نتائج غير عادلة خاصة لمن هم في مركز مماثل للمحكوم له، فلن يكن بوسعهم الإفادة من حكم الإلغاء لأن الحكم الصادر بالإلغاء "حجة على الكافة" وليس "للكافة"، وتطبيقاً لذلك سنورد مثالاً نوضح فيه هذه الحالة الأخيرة:

لقد ذهبت اللجنة المختصة للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري في رأيها رقم 218/ لعام 2003 خلافاً لما يسير عليه القسم القضائي في مجلس الدولة من أن أحكام الإلغاء "حجة على الكافة" تتلخص القضية فيه أن إحدى الشركات الوطنية أقامت دعوى

بإلغاء قرار إداري بمنع استيراد المكثفات الغذائية من إحدى الشركات الأجنبية، وحصلت على حكم بذلك وصدق من المحكمة الإدارية العليا، فتقدمت شركة وطنية أخرى من (الغير)، للإدارة لتطبيق حكم الإلغاء عليها وعدم تطبيق قرار الإدارة الملغي بحقها... فصدر رأي اللجنة والذي جاء فيه أن الأحكام القضائية إنما تنطبق على الواقعات التي تماثلها، فالمبادئ القانونية التي تقررها الأحكام الصادرة بالإلغاء يمكن تطبيقها على الواقعات والحالات المماثلة، وانتهت اللجنة إلى أن أثر الإلغاء لا يقتصر على شركة من دون أخرى وإنما يكون في متناول الجميع.

هنا نجد ومن خلال هذا الرأي المهم أن الشركة الوطنية الأخرى لم تكن طرفاً في دعوى الإلغاء، وطالبت بتنفيذ حكم الإلغاء لأنها في مركز مماثل للشركة الأولى (الطرف في الدعوى)، فإذا طبقنا عبارة "حجة على الكافة" فإنها سُتمنع من الإفادة من حكم الإلغاء، أما لو طبقنا عبارة "حجة للكافة" والتي تعني إفادة الغير فسوف تستفيد من حكم الإلغاء.

لذلك فلكل فرد كان في مركز مماثل للمدعي أو أضير من الحكم، الحق بإلغاء الحكم حتى لو لم يكن ممثلاً بالدعوى أو أن يتمسك بالحكم إذا كان في ممركز مماثل للمحكوم له. وهذا هو المقصود بعبارة "حجة للكافة".

ومن جهة أخرى وبرغم خلو التشريع الفرنسي من نص مقابل للنص الموجود في التشريعين المصري والسوري، فقد استقرت أحكام القضاء على أن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يحوز الحجية المطلقة، ومن أشهر الأحكام التي قررت ذلك المبدأ الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في 1889/12/8 في قضية " ville d' Avigonon"[1]، وقد استند هذا الحكم إلى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء كأساس لعدم قبول الطعن على الحكم بطريق اعتراض الغير، وإذا كان لمجلس الدولة الفرنسي قد قبل فيما بعد اعتراض الغير فإن ذلك ليس معناه عدوله عن إقرار الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، بل إنه يؤكدها باستمرار في الكثير من أحكامه[2].

[1] Recueil sirey p719.

[2] C.E 26, December socitete des automobilis berfet R.p580.

ولعل الملفت للنظر أن إقرار الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء قد ورد في قضاء محكمة النقض الفرنسية بصورة أكثر وضوحاً وتأكيداً منها في أحكام مجلس الدولة، ففي حكمها الصادر في 1946/1/4، استبعدت المحكمة تطبيق المادة /1351/ من القانون المدني على الأحكام الصادرة بالإلغاء، وقضت بأن تلك الأحكام تحوز حجيتها في مواجهة الكافة[1]، ثم عادت المحكمة واكدت هذه القاعدة في حكمها الصادر في 1953/5/19، في نزاع مدني الذي قررت فيه أن حكم الإلغاء بما له من حجية مطلقة يلزم المحاكم العادية وذلك عندما يعرض أمامها نزاع يستهدف إثارة ما سبق فصل فيه القضاء الإداري[2].

ويجمع الفقه الفرنسي على إقرار الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء كاستثناء من حكم المادة /1351/ من القانون المدني، ولم يشذ عن ذلك سوى المستشار "بوسيير"، فهو وإن أقر مبدأ الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء إلا أنه حاول تفسيرها في نطاق المادة /1351/ من القانون المدني، ففي رأيه أنه لا محل لما يذهب إليه الفقه التقليدي من أن حجية أحكام الإلغاء تمثل استثناء من حكم المادة /1351/ فشروط تطبيق هذه المادة متوافرة بشأن

[1] تتلخص وقائع هذه الدعوى في أن أحد العمد أصدر قراراً بتنظيم "بلاج" من "البلاجات" وألغى مجلس الدولة هذا القرار لعيب الانحراف بالسلطة استناداً إلى أنه قد صدر بدافع سياسي، وبغرض الانتقام الشخصي من إحدى الشركات، وقد استندت محكمة استناف بوردو إلى هذا الحكم في دعوى التعويض المقامة على العمدة واعتبرت أن ماقام به يكون خطأ شخصياً وعندما طعن على الحكم أمام محكمة النقض استناداً إلى أن المادة /1351/ مدني لا تجعل لحكم الإلغاء أي حجية إلا فيما يتعلق بشرعية لائحة قضت محكمة النقط برفض الطعن انظر :LAFFERIERE E, Traile de la jurisdiction administrative et des recours contentieux 2ed 1940 p 233.

[2] GILLF j-pla cause juridique de la demaned en justice R.D.P 1962, p266.

أحكام الإلغاء، وذلك مع تعديل وتحوير في مفهومها تفرضه الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء[1].

وبالنتيجة نخلص إلى القول بأن الحجية المطلقة لحكم الإلغاء هي استثناء مقرر بنص صريح في التشريع السوري والمصري، وبإجماع الفقه والقضاء الفرنسي، وهذا الأمر يدعونا إلى البحث في الأسباب والمبررات التي يقوم عليها هذا الاستثناء، فكما نعلم إن أهم ما يستند إليه الفقهاء واحكام القضاء لتبرير هذه الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء هو أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني، فما هو مضمون هذا التقسيم وما هي أبعاده في نطاق أحكام القضاء الكامل؟ هذا ما سنبحث في الإجابة عليه فيما يلي:

يعتبر السيد "ديجي" أول من قال بالتفرقة بين القضاء العيني والقضاء الشخصي، ومن ثم تبعه في ذلك كثيرون[2]، ووفقاً لهذه النظرية تنقسم المراكز القانونية إلى مراكز قانونية عامة وموضوعية، ومراكز قانونية شخصية، وعلى أساس هذا التقسيم للمراكز القانونية فإن المنازعات تنقسم تبعاً لذلك إلى منازعات عينية وأخرى شخصية[3].

بالنسبة للمنازعات العينية فهي تلك المتعلقة بالمراكز القانونية العامة، أو الموضوعية والتي ينحصر ادعاء المدعي فيها في وقوع مخالفة لأحكام القانون، أو المساس بميزة يخولها مركز قانوني عام، أما المنازعات الشخصية فهي تلك المتعلقة بالمراكز القانونية الشخصية، والتي يتمسك فيها المدعي بحقوق شخصية تكون عناصر مركز قانوني شخصي يكون عليه المدعي[4].

وتندرج تحت القضاء العيني:" طعون الإلغاء ودعاوى فحص المشروعية وقضاء الزجر والعقاب ومعظم طعون النقض والطعون الانتخابية والطعون الضريبية والمنازعات

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص655.

[2] DUGUTIL , tralte de droit constulutionnel ed 1929 , p458.

[3] Weil P, Les conséquences de lánnulation d'unacte, administratif pour excés de pauvoir, Paris, 1952, p288.

[4] د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، أثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1971، ص61.

الجنسية"، أما القضاء الشخصي فيشمل: "المنازعات المتعلقة بالعقود وأشباه العقود وقضاء التعويض عن الفعل الضار"، ويرتب الفقهاء على ذلك التقسيم عدة نتائج أهمها ما يتعلق بقبول الدعوى، وبحجية الامر المقضي به[1].

وفيما يتعلق بحجية الأمر المقضي يرى أنصار هذا التقسيم أن الأحكام الصادرة في منازعات القضاء العيني تحوز حجية مطلقة، وذلك تأسيساً على أن النزاع بشأنها ينحصر حول معرفة ما إذا كان تصرف، أو عمل معين مطابقاً لأحكام القانون، أو غير مطابق لها، ونظراً لأن قواعد القانون تتصف بالعمومية، والتجريد، فهي لا تختلف من حالة لأخرى أو من فرد لآخر وإنما تطبق بالنسبة للجميع على السواء، لذلك يتعين أن تكون كلمة القضاء بالنسبة لتلك المنازعات نافذة في حق الجميع[2].

بالطبع هكذا تقسيم لم يمر مرور الكرام من أمام الفقه الفرنسي، حيث كان للتقسيم السالف الذكر كبير الأثر لدى الفقه الفرنسي، إلا أن القضاء وخاصة مجلس الدولة الفرنسي يتحاشى الإشارة إليه حيث لا تزال أحكامه تعتنق التقسيم الأصيل للمنازعات الإدارية والذي قال به الفقيه "لافرييز" حيث فرق هذا الأخير بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل[3].

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن أحكام مجلس الدولة المصري لا تكتفي بالإشارة إلى القاعدة التشريعية التي قررت حجية حكم الإلغاء في مواجهة الكافة، وإنما تحاول تأصيل هذه القاعدة، وإبراز الأسس التي تقوم عليها، من أمثلة ذلك ما ورد في حكم الدوائر المجتمعة لمحكمة القضاء الإداري في 1950/12/25، بأن الخصومة في قضايا الإلغاء خصومة عينية تقوم على اختصام القرار الإداري، ويكون للحكم الصادر فيها

---

[1] Ch Debbasch et J.C. Recci contentieux admiministatif ,Paris,1999 p 746.

[2] ابراهيم أو فائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 1986، ص222.

[3] د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط بلا، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ص298.

حجية على الكافة، وكذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في 1956/11/24، من أن دعوى الإلغاء تتميز عن الدعاوى الأخرى بانها دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري، وأن الحكم الصادر بإلغائه بهذه المثابة يكون حجة على الكافة[1].

لكن بالمقابل تلك التفرقة بين القضاء العيني والقضاء الشخصي وما ترتبه من آثار، قد تعرض لكثير من النقد من أعلام القانون العام، وخاصة جورج سل، وجيليان، وفالتيكوس، وجان فوبيه، وبالنتيجة ظهر رأي في الفقه يرى بأن دعوى الإلغاء ذات طابع مختلط، أو مركب، فهي عينية او موضوعية في بعض جوانبها، وشخصية في البعض الآخر[2].

بالنتيجة نخلص إلى القول بأن تقسيم المنازعات إلى عينية وشخصية لا يصلح كمعيار منضبط لبيان حالات الحجية النسبية، وحالات الحجية المطلقة، ولعل الدليل الواضح على ذلك يكمن في أن الأحكام الصادرة في الدعوى العينية بالرفض كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء، إنما تحوز الحجية النسبية بإجماع الفقه والقضاء، وهذا يقودنا إلى القول بأن الصفة العينية لدعوى الإلغاء غير ثابتة وغير مؤكدة في ظل صراع الرأي الفقهي الحاصل في هذا الشأن، وبالتالي لا يجوز لنا الاستناد إلى هذه الصفة لتبرير أثر ثابت أو مؤكد لحكم الإلغاء.

ومن جهة اخرى نجد بأن تحليل العمل القضائي لقاضي الإلغاء من شأنه أن يقدم لنا التبرير اليسير والقاطع للحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، فهذا الأخير يقوم بداية بالبحث في

---

[1] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في دعوى رقم /1440/ جلسة 1957/3/9، وانظر أيضاً: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء" مرجع سابق، ص336.

د. محمود حافظ، اقضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط، بلا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص472.

[2] د. أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط، بلا، دار الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، 1963، ص312

وانظر أيضا: د. طعيمة الجرف، شروط قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ط، بلا، منشورات مصر، الاسكندرية، 1966، ص210. وكذلك د. إيهاب عليا، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2020، ص600 وما بعدها.

مشروعية القرار المطعون فيه، وفي حال خلص إلى أن القرار غير مشروع فإنه يتبع ذلك بعمل إرادي يتضمن إزالة القرار الإداري وما ترتب عليه من آثار، وبالتالي فهو عندما يقرر إلغاء القرار الإداري، إنما يقوم بعمل يشبه إلى حد كبير أعمال السلطة، ولعل الشبه الكبير يكون مع عمليات سحب القرار الإداري التي تقوم بها الإدارة، فالآثار القانونية المترتبة على الإلغاء القضائي، والسحب الإداري، تكاد تكون واحدة وهي تتمثل في إعدام القرار منذ صدوره، واعتباره كأن لك يكن.

ما نود أن نوضحه هنا أن عملية سحب القرار الإداري من قبل الإدارة ترتب ذات الأثر الذي يرتبه الإلغاء القضائي، فكما نعلم إن عملية سحب القرار الإداري تسري بطبيعتها في مواجهة الكافة، وبالتالي فإذا ما تمت هذه العملية وتحققت آثارها بمقتضى عمل قضائي يحوز حجية الأمر المقضي، فإن الحجية المقررة لهذا العمل القضائي ينبغي أن تسري بدورها في مواجهة الكافة، وتعمل أثرها بالنسبة لكافة جهات القضاء والإدارة والأفراد.

ولعل ما يؤكد هذه النتيجة هو السند الموجود في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1958/1/18، بأن الأحكام الصادرة بالإلغاء ذات حجية عينية تسري في مواجهة الكافة والمرد في ذلك أن مقتضى إلغاء القرار الإداري هو اعتباره معدوماً وكأن لم يكن، ويسري هذا الأثر بحكم اللزوم وطبائع الاشياء على الكافة، ولكل ذي مصلحة، ولو لم يكن من أطراف المنازعة أن يتمسك به[1].

وفي حكم آخر على ما هو واضح من عباراته قد استبعد الاستناد إلى الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء كمبرر للحجية المطلقة للحكم الصادر فيها واستند إلى فكرة انعدام القرار كأثر لإلغائه، لا بل حاول التدليل على عدم صلاحية فكرة الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء لتبرير الحجية المطلقة[2].

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الدعوى رقم /1496/ لسنة 2 تاريخ 1958/1/18.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الدعوى رقم /214/ لسنة 3 تاريخ 1961/6/22.

نحن بدورنا نرى –توضيحاً لهذه الأحكام– أن الحكم القضائي في دعوى الإلغاء يكون حجة للكافة في إلغاء القرارات التنظيمية، أما الغاء القرارات الفردية يجب دراسة كل حالة على حدة لتحديد فيما إذا كان حكم الإلغاء حجة على الكافة أم حجة للكافة.

بالنتيجة نستطيع القول بأن القاعدة الأثر المطلق للقرار القضائي الإداري القاضي بالإلغاء له امتداد في مواجهة القرارات الإدارية وفي مواجهة الإدارة. وفق الفرع الآتي

الفرع الثاني

تطبيقات الأثر المطلق للحكم الصادر بالإلغاء

سنوضح تطبيقات الأثر المطلق في مواجهة القرار الإداري وفي مواجهة الإدارة وفق ما يلي:

أولاً: تطبيقات الأثر المطلق في مواجهة القرارات الإدارية:

تطبيقاً لقاعدة الأثر المطلق فإن القرارات الإدارية التي تم إلغاؤها تعد كأن لم تكن، وبالتالي فإن القرارات الإدارية التي اتخذت على أساس القرار الإداري الملغى، أو نتيجة له يجب أن تختفي إذ تعتبر غير مشروعة، وكان اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية واضحاً في هذا المجال لجهة إلغاء القرارات التي صدرت بسبب القرار الذي حكم بإلغائه واعتبرتها باطلة عملاً بالأثر المطلق لحكم الإلغاء إذ حكمت "...ذلك أن مقتضى اعتبار قرار التسريح كأنه لم يكن هو وجوب اعتبار الوظيفة وكأنها لم تشغر قانوناً من الموظف المسرح، ما يستتبع وجوب إعادته إليها، وتبعاً لذلك تنحية من شغلها بعد قرار التسريح بقرار ما كان من المقدور قانوناً إصداره لولا أنه بني على خلو، تم بقرار التسريح الباطل قانوناً، وما بني على باطل فهو باطل، هذا وغني عن البيان إن إعادة الموظف إلى وظيفته كما كان بمرتبتها ودرجتها هي من مقتضى حكم الإلغاء"[1].

من ذلك نجد أن المحكمة أكدت صراحة على إلغاء قرار تعيين الموظف الذي عين بدلاً من الموظف المسرح استناداً لحكم الإلغاء الذي يستوجب إلغاء كل قرار صدر بسببه،

[1] قرارها في الطعن رقم 5 س ق 1 1960/4/26 مجموعة المبادئ لعام 1959–1961 ص238.

وحتى يترتب على إبطال قرار إداري إلغاء قرارات أخرى فإنه يجب توافر شرطين اثنين هما[1]:

- وجود ترابط قانوني واضح وضيق ما بين القرار الإداري الملغى والقرارات الناتجة عنه، ونجد في هذه الحالة كثيراً في الوظيفة العامة، فإبطال جدول الترقية، يجعل الترقيات في المؤسسة على هذا الجدول باطلة.
- يجب ان ترفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية في الميعاد القانوني، أو في الوقت نفسه الذي يهاجم فيه القرار الأول، وإلا أصبحت تلك القرارات نهائية.

وبالتالي كقاعدة عامة يجب توافر الشرطين المذكورين أعلاه ليقوم القاضي الإداري بالحكم بالإلغاء دون البحث عما إذا كان القرار الثانوي مشوباً ببطلان خاص به، ومثال على ذلك:

إلغاء مخطط مفصل للعمران يرتب إلغاء التصريح بالمنفعة العامة، وكذلك إلغاء تفويض خاص يؤدي إلى إبطال انتخابات المجلس البلدي[2].

ثانياً: الأثر المطلق في مواجهة الإدارة:

عند صدور الحكم بالإلغاء عن القاضي الإداري فإنه يقع على عاتق الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم، وفي حال مخالفتها تفرض عليها عقوبات معينة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن تنفيذ حكم الإلغاء لا يكون سهلاً وميسوراً في جميع الأحوال، فهو كثيراً ما يقابل صعوبات ومشاكل من الناحية العملية[3].

[1] د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، مرجع سابق، ص479.

[2] د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، ط بلا، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص291.

[3] د. محمود حافظ، مرجع سابق، ص488.

المطلب الثاني

الأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء

سنعرض في هذا المطلب لمفهوم الأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء، ثم لتطبيقاته وفق ما يلي:

الفرع الأول

مفهوم الأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء

يقول الاستاذ "دي لوبادير "عندما يحكم القاضي الإداري بإلغاء القرار المنتقد الصادر عن الإدارة، فإن هذا الإلغاء يكون بطبيعته رجعياً، ويعتبر القرار في هذه الحال، وكأنه لم يوجد أبداً، ويجب أن يقضي الحكم على كل أثر قانوني تولد عن القرار الملغى، فتلك هي النتائج البديهية لنظرية الإلغاء[1]".

وقد أكد القضاء الإداري السوري هذا المبدأ في أكثر من مناسبة حيث قررت دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا في سورية أن مفهوم عبارة وما ترتب على الإلغاء من آثار غداً واضحاً كل الوضوح في الفقه والقضاء الإداريين بحيث ينصرف إلى إعدام القرار الملغى من تاريخ صدوره، واعتباره كأنه لم يكن أصلاً، فتعود الحال إلى ما كانت عليه، وكأن شيئاً لم يحدث..."[2].

وعليه إن المبدأ العام يقضي بأن للإبطال أثراً رجعياً، أي أن القرار محل الإلغاء يعتبر كأنه لم يوجد، ويجب أن تختفي هذه النتائج المنبثقة عنه، وعلى الخصوص القرارات الإدارية الثانوية، وهذا الرأي اتضح للعلن في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بخصوص قضية السيد "روديار" حيث جاء فيه:

"إذا كان المبدأ يقضي بأن تنظيمات وقرارات السلطة الإدارية، باستثناء تلك المتخذة تنفيذاً لقانون له أثر رجعي، لا يمكن أن تفصل إلا بالنسبة للحاضر، فإن هذه القاعدة يرد عليها استثناء عندما تتخذ تلك القرارات تنفيذاً لقرار صادر عن مجلس الدولة، والذي بواسطة

[1] د. محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص388.

[2] القرار /355/ الطعن /453/ سنة 1976 مجموعة المبادئ العامة لعام 1976. ص287.

الإبطالات التي يصرح بها تنتج بالضرورة بعض الآثار في الماضي، باعتبار أن القرارات محل الإلغاء لتجاوز السلطة تعد كأنها لم تصدر أبداً"[1].

الفرع الثاني

تطبيقات الأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء

أولاً: تطبيقات الأثر الرجعي لحكم الإلغاء في إطار الوظيفة العامة:

تعتبر قرارات إنهاء الخدمة أخطر القرارات التي تصدر في شأن الموظفين العموميين وأقصاها أثراً على حياتهم، وتزداد قسوة هذه القرارات نتيجة الانتقاص التدريجي من مجالات النشاط الخاص، وقد رأى أحد الشراح أن المعنى الحقيقي لهذه القرارات هو الإعدام، أو بالأقل الحرمان من حق الحياة[2].

لكل ذلك كان من الضروري أن يحاط استعمال الإدارة لسلطتها في إصدار هذه القرارات بضمانات تكفل عدم إساءة استخدامها، وأن يتوافر للموظفين من الوسائل والضمانات ما يحقق لهم إمكانية إهدار هذه القرارات، وشل آثارها إذا ما صدرت على خلاف القانون، ورقابة الإلغاء التي يمارسها القضاء الإداري، تكفل تحقيق هذه الغاية على وجه أكمل، بشرط أن تتم ممارستها دون حدود أو قيود على جميع القرارات الصادرة بإنهاء خدمة الموظفين العموميين، أياً ما كانت سلطة إصدارها، أو السبب الذي قامت عليه، أو الطريقة التي تمت بها[3].

وبغير ذلك تظل هذه السلطة كخنجر مسموم مسلط على قلوب الموظفين العموميين، يصيبهم بحق أو بغير حق، ولا يملكون له رداً ولا دفعاً، مما تتلاشى معه أي ضمانة أخرى تتقرر للموظف في ظل سيادة القانون[4].

---

[1] رمضاني فريد، تنفيذ القرارات الإدارية القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، ص208.

[2] د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، ط، بلا، دار النشر، بلا، الاسكندرية، 1976، ص236.

[3] د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، مرجع سابق، ص491.

[4] رمضاني فريد، مرجع سابق، ص123.

وتتركز فعالية قضاء الإلغاء بالنسبة لهذه القرارات في ذلك الأثر الجوهري لحكم الإلغاء، والذي يتمثل بضرورة إعادة الموظف الذي يلغى قرار إنهاء خدمته إلى ذات الوظيفة التي كان يشغلها قبل صدور القرار، فبهذا الأثر وحده يرد للموظف اعتباره، ويرد على الإدارة قصدها الذي سعت إليه بقرارها غير المشروع، وتظهر النتيجة الإيجابية لإلغاء قرار إنهاء الخدمة.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بانه لا يجوز لإدارة أن تمتنع عن إعادة الموظف الذي ألغي قرار إنهاء خدمته استناداً إلى تعارض هذا الأمر مع ما تقتضيه مصلحة المرفق بالنظر إلى سوء سلوك المحكوم له، أو حالته الصحية[1]، وأنه يتعين على الإدارة أن تعيد الموظف إلى خدمته أولاً ثم تتخذ بعد ذلك ما تخوله لها القواعد المقررة من إجراءات قانونية تتفق، وما تتطلبه مصلحة المرفق، وأكثر من ذلك قضى المجلس بأنه ليس للإدارة أن تستند في الامتناع عن تنفيذ هذا الالتزام إلى أسباب متعلقة بسير المرفق العام، أو مقتضيات الدفاع والأمن القومي[2].

وتلتزم الإدارة بإجراء هذه الإعادة من تلقاء نفسها ودون أن يتوقف ذلك على طلب صاحب الشأن، أو على وجود وظائف خالية[3] ، كما وتلتزم أيضاً بإعادة الموظف حتى لو كان قد قام خلال فترة فصله بممارسة نشاط يتعارض وفقاً للنصوص المقررة مع الوظيفة العامة ، أو كان قد عين خلال هذه الفترة في وظيفة أخرى[4]، بعبارة أخرى لا يجوز للإدارة أن تمتنع عن الإعادة للعمل ورفض تنفيذ الحكم بحجة أن المحكوم له مارس عملا آخر دون الحصول على موافقات تتطلبها الوظيفة ، بل يجب تنفيذ الحكم القضائي ، إذ ليس من المعقول أن تقوم الإدارة بفصل العامل ثم تطالبه أثناء الفصل أن يلتزم بقواعد الوظيفة وهو خارج العمل بقرار فصل صادر عنها.

---

[1] C.E 23 dec , 1960 delle , le beboulm rec p 1563.

[2] E.C 12 dec , 1950 russet rec , p 146.

[3] C.E 20 nov 1944 commnune de joinville Rec . p1420.

– C.E 23 dec 1955 commmune de monte, dore , rec p 446.

[4] C.E 23 nov 1955 vve parsonneau Rec. p1120.

ثانياً: تنفيذ الحكم لجهة العلاوات والترقية:

إن القضاء الإداري لم يكتف بالنسبة لإلغاء القرارات الصادرة في شأن الموظفين العموميين بمجرد إزالة الآثار التي رتبها القرار الملغى في الماضي مما اصطلح على تسميته بالرجعية الهادمة، وإنما قرر بالإضافة إلى ذلك ضرورة القيام بإجراء آخر يتحصل في إعادة بناء المركز الوظيفي لمن مسه القرار، ومحاولة الوصول به إلى ما كان سيؤول إليه لو لم يصدر هذا القرار، وقد اصطلح على تسمية هذا الأثر بالرجعية البناءة لحكم الإلغاء.

وفكرة الرجعية البناءة تضفي مزيداً من الفاعلية على أحكام الإلغاء الصادرة في شأن الموظفين العموميين، وتكفل حماية حقوقهم على أكمل وجه، كما أنها تستجيب لمقتضيات العدالة والمساواة، فليس من العدل أن يحرم الموظف الذي تعرض لقرار إداري غير مشروع عاق السير الطبيعي لحياته الوظيفية من المزايا والحقوق التي كان لابد وأن ينالها لولا صدور هذا القرار، وأن يجمد وضعه بغير سند قانوني طوال الفترة من تاريخ صدور القرار حتى الحكم بإلغائه، وأن يقتصر حقه على مجرد العودة إلى وضعه السابق على صدور القرار، الأمر الذي يترتب عليه في كثير من الأحيان تخلفه دون وجه حق عن زملائه ممن هم أحدث منه خدمة ، وأقل كفاية ، وحرمانه من حقوقه المشروعة التي قررها له القانون[1].

ومن أهم مظاهر تطبيق فكرة الرجعية البناءة ما قرره القضاء الإداري من حق الموظف الذي يلغي قرار إنهاء خدمته في الترقيات التي تمت خلال فترة إبعاده عن الوظيفة[2] ، وقد

[1] د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، ط بلا، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1991، ص280.

[2] د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص351.

أخذ بهذا الاتجاه القضاء المصري حيث قرر أنه يتعين على الإدارة أن تمنحه هذه الترقية في ذات الدور والتاريخ الذي كان يستحقه فيها[1].

وقد أخذ بذلك قضاء مجلس الدولة السوري، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية "ويترتب على إلغاء قرار الإدارة بإنهاء العقد وإعادة المتعاقد إلى عمله ومنحه الترفيعات والعلاوات التي يستحقها خلال فترة بقائه خارج العمل[2].

بيد أنه يجب علينا أن نتنبه أن ذلك يمكن الأخذ به بالنسبة للترقية والعلاوات المالية التي تقوم على الأقدمية، أي التي يلعب الزمن دوره فيها، أما إذا كانت الترقية على أساس الاختيار فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن ذلك يدخل في السلطة التقديرية للإدارة التي قد لا ترى في المحكوم له الصفات الواجب توفرها في الموظف ليصار إلى ترقيته، وبالتالي يبقى ذلك حقا للإدارة، وليس للموظف المعاد للعمل المطالبة بها.[3]

ثالثاً: حلول مبدأ التعويض محل فكرة استحقاق المرتب:

يترتب على الأثر الرجعي للحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء الخدمة ، أن تعتبر مدة خدمة المحكوم له متصلة ومستمرة ، ومقتضى ذلك استحقاقه لجميع المرتبات التي حرم منها خلال فترة إنهاء خدمته ، وقد ظل مجلس الدولة الفرنسي يعتنق هذا الحل لفترة طويلة ، فمنذ أن بدأت المنازعات الخاصة بالموظفين العموميين تتخذ طريقها إلى القضاء الإداري في أواخر القرن الماضي ، وأحكام هذا القضاء مستقرة على تقرير حق من ألغي قرار إنهاء خدمته في الحصول على مرتباته منذ صدور قرار إنهاء الخدمة حتى إعادته للعمل وذلك كنتيجة حتمية وأثر لازم من آثار حكم الإلغاء[4].

---

[1] انظر قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1236 سنة 7 ق جلسة 26 يناير 1954. مجموعة المبادئ التي قررتها لعام 1954.

[2] القرار رقم /446/ الطعن رقم /2706/ سنة 1989 مجموعة المبادئ لعام 1989 ص 246.

[3] C.E 26 dec 1925 rodiere rec p 1065.

[4] C.E 27 nov 1891 Moroton rec p 702

- C.E 9 jul 1899 toutain rec p 421.

- C.E 8 jun 1900 Fontin rec , p60.

وفي سنة 1933 أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً شهيراً قرر بمقتضاه أن من ألغي قرار إنهاء خدمته ليس له الحق في المطالبة بمرتب خلال فترة إبعاده عن الوظيفة، والتي لم يؤد خلالها أي عمل، وينحصر حقه في المطالبة بالتعويض عن الأضرار الفعلية التي لحقته نتيجة الإجراء غير المشروع الذي تعرض له[1]، ويبدو أن مجلس الدولة أخذ بمبدأ التعويض استناداً لنظرية الأجر مقابل العمل، وباعتبار أنه لا يوجد عمل فلا أجر بل تعويض.

ومنذ ذلك التاريخ وقضاء مجلس الدولة الفرنسي مستقر على إحلال مبدأ التعويض محل استحقاق المرتب عن فترة الفصل، وكان المجلس يقدر التعويض وفق الضرر الحاصل وليس تعويضاً يعادل الراتب، وذلك بمراعاة التحاق العامل بعمل ما في فترة الانفصال، ومقدار الأجور التي حصل عليها والتي يتم إسقاطها من حساب التعويض[2].

ولم يتردد مجلس الدولة المصري في اتباع الحل الذي انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي، ويظهر ذلك بوضوح من استعراض أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن فقد قضت المحكمة حكمها الصادر في 1962/1/13 بأنه:" ومن حيث أن المدعي يطلب الحكم له بمرتبه عن مدة الفصل بدعوى أن ذلك المرتب أثر من الآثار الحتمية المترتبة على إلغاء قرار الفصل، ومن حيث أن المرتب إنما يمنح مقابل العمل، فقد يصدر قرار بالتعيين في الوظيفة، ومع ذلك لا يحتسب الأجر إلا من تاريخ تسلم العمل وليس من تاريخ صدور قرار التعيين، وقد تطول الفترة بينهما، ولا تفيد المحاجة بأن الحكم إذ قضى بإلغاء قرار الفصل، فإن معناه عدم مشروعية القرار المذكور، وأن المدعي منع من مباشرة عمله نتيجة لهذا القرار المخالف للقانون، ويكون من حقه إذاً أن يتقاضى مرتبه كاملاً عن مدة فصله لأن امتناعه كان لسبب خارج عن إرادته، لا حجية في ذلك القول لأن العمل غير المشروع، أو المخالف للقانون إنما تسأل عنه الإدارة بدعوى تعويض متى توافرت

[1] C.E 7 APR 1933 debertess rec p160.

– C.E 8 JUN 1914 fintun rec p360.

[2] C.E 10 MAR 1935 frelsse rec p178.

عناصرها ومقوماتها التي توجب المسؤولية، وهذا الأمر متروك للمدعي ومن حقه إذ شاء أن يلج هذا الباب"[1].

أما بالنسبة إلى سورية فقد مرت مسألة استحقاق الراتب أو التعويض تنفيذاً لحكم الإلغاء بعدة مراحل وفق التفصيل الآتي:

في بادئ الأمر كان مجلس الدولة يحكم باستحقاق الراتب كاملاً: حيث حكمت المحكمة الإدارية العليا السورية "ومن حيث ان الطاعن يطلب الحكم بأحقيته باستيفاء رواتبه...

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في الدعوى رقم /301/ لسنة 5 1962/1/13

- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في الدعوى رقم /1458/ لسنة 8 جلسة 1966/3/6
- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في الدعوى رقم /1571/ لسنة 7 جلسة 1966/12/17
- المحكمة ذهبت إلى التفرقة بصورة مطلقة بين طلب صرف المرتب عن مدة الفصل وبين طلب التعويض عن الضرر المترتب على قرار الفصل بقولها "إنه وإن اتحد الخصوم في دعوى المطالبة بالراتب عن مدة الفصل من الخدمة وفي دعوى التعويض عن الضرر المادي المترتب على قرار الفصل، إلا أن السبب والموضوع مختلفان، فالسبب في الأولى هو ما يزعمه المدعي من أن اعتبار مدة خدمته متصلة يترتب عليه لزوماً استحقاقه للراتب عنها، بينما سبب الدعوى الثانية هو التعويض، والفرق ظاهر بين الطلبين، وإذا كان الراتب يكون عنصراً من عناصر التعويض، إلا أن هذا بذاته لا يجعل الراتب هو التعويض بداهة" وانتهت المحكمة إلى أن الحكم الصادر برفض دعوى صرف المرتب عن مدة الفصل لا يجوز حجية الأمر المقضي على دعوى التعويض هذا القرار".

لهذه الأسباب قررت المحكمة... أحقية الطاعن برواتبه عن المدة التي بقي فيها خارج الوظيفة تنفيذاً للقرار.... وحتى إعادته للعمل نتيجة للحكم بإلغاء القرار المذكور"[1].

وفي حكم آخر قررت المحكمة الإدارية العليا السورية بتقاضي العامل ما يعادل الراتب وليس استحقاق رواتبه[2]، حيث يستفاد من الحكم أنه أقر مبدأ التعويض وقدر التعويض بما يعادل الرواتب التي فاتته خلال بقائه خارج الوظيفة.

إلا أن القضاء الإداري السوري عدل عن توجهه سواء لفكرة استحقاق الراتب عيناً أو فكرة ما يعادل الراتب، واستقر الاجتهاد على أن يتقاضى العامل تعويضاً تقدره المحكمة عن فترة بقائه خارج الوظيفة في حال حكم بإلغاء القرار الذي أقصاه عنها وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا السورية بما يلي:" ومن حيث إن إلغاء القرار المذكور لا يفضي إلى استحقاق المدعي كامل أجوره عن المدة التي حرم فيها من رواتبه، بل يستحق عملاً بالاجتهاد المستقر لهذه المحكمة تعويضاً تأخذ المحكمة في تقديره ظروف القضية.... وإلزام الإدارة بإعادة العامل إلى عمله ومنحه تعويضاً يعادل 25% من أجوره..."[3]، دون أن تحدد المحكمة أسس تقدير التعويض في الأسباب.

إلا أن هذا التعويض يختلف من حكم لآخر ويؤكد القضاء الإداري السوري على أن التعويض تقدره المحكمة إلا أنه لم يتبين ما هي المعايير التي انتهجها القضاء لتحديد نسبة التعويض إلى الراتب الذي يفترض تقاضيه لو كان على رأس عمله تنفيذاً لحكم الإلغاء، وما يثير هذا التساؤل وجود تفاوت كبير من حكم لآخر[4].

---

[1] الحكم رقم /2/ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1962/1/14 مجموعة المبادئ لعام 1960 – 1964، ص129.

[2] القضية رقم /46/ س ق 2 جلسة 1960/9/1 مجموعة المبادئ لعام 1959 – 1694، ص242.

[3] قرارها رقم 2/56 طعن رقم 24 جلسة 2000/2/23 مجموعة المبادئ لعام 2000، ص577.

[4] بعض الحالات حكم بـ20% وفي حالات أخرى حكم ب5% فقط تنفيذاً لحكم الإلغاء، انظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/271 الطعن رقم 1709 حلسى 2000/11/29، مرجع سابق، ص599.

والجدير بالذكر أن القضاء الإداري السوري لا يتخذ التعويض منهجاً في حالات الحرمان من الوظيفة كافة، بل استثنى منها قرارات القضاء التي تحكم بإلغاء قرار الصرف من الخدمة واعتبر أن الغاء قرار الصرف هو بمثابة تعيين جديد، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بأن "إعادة العامل إلى الخدمة بعد ثبوت براءته يعتبر بمثابة استخدام جديد، ويستحق أجره من تاريخ مباشرة العمل بعد إعادته، ولا يستحق أجوره عن الفترة الواقعة بين تاريخ الصرف من الخدمة وتاريخ الإعادة"[1].

وفي حكم آخر قضت المحكمة أيضاً بأن "العامل الذي سبق أن صرف من الخدمة لدواعي أمنية، ثم ألغي قرار الصرف وأعيد للعمل، فإن هذا الأخير يستحق أجوره كاملة عن فترة توقيفه، وحتى إطلاق سراحه، بينما لا يستحق أي تعويض عن الفترة الواقعة بين إطلاق سراحه من الخدمة وعودته للعمل مجدداً"[2].

مما سبق نرى توجهاً غير مفهوم لدى القضاء الإداري في سورية، فإذا كان العامل قد صرف من الخدمة بقرار ألغي لاحقاً بعد أن تبين عدم صحة الأسس التي بنى عليها القرار الملغي، بمعنى أن العامل المصروف لم يدان بشيء مما نسب إليه، ومن ثم فقد ظهرت براءته، وبالتالي لا بد أن يعاد له حقه ليس فقط بالعودة إلى العمل، وإنما أيضاً بما فاته من أجر ليس له يد بفقدان الحق في الحصول عليه، ومن جهة أخرى لا يوجد مبرر لإعطائه أجراً عن مدة التوقيف فقط، وحرمانه من الأجر عن المدة بعد التوقيف وحتى إعادته للعمل، فما مبرر إعطائه الأجر عن الاولى، وحرمانه عن الثانية، كذلك إن الإدارة تستبق الأحداث وتقوم بصرف العامل الموقوف دون انتظار النتيجة القضائية.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم 2/165 تاريخ 2022/4/5 مجموعة المبادئ لعام 2000 ص546.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم 2/196 تاريخ 2000/11/29 مرجع سابق، ص549

درجت المادة في الفقرة الأخيرة صرف العامل إذا تم توقيفه لأسباب أمنية دون انتظار النتيجة القضائية.

بالتالي لا بد من توحيد الاتجاه القضائي بان يشمل التعويض عن فوات المرتب كل حالات الحرمان من الوظيفة، لاتحاد العلة وهي قرار إداري حكم بإلغائه لمخالفة أحد عيوب المشروعية، وذلك لتحقيق المساواة بين المراكز القانونية المتشابهة.

الخاتمة

من خلال هذا البحث فإننا نصل على النتائج والمقترحات الآتية:

1- أن الحجية المطلقة المقررة للحكم الصادر بالإلغاء هي استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية، والمتمثلة في الحجية النسبية.

2- إن العلة في تقرير هذا الاستثناء كما نعلم إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء الموضوعي أو العيني، حيث تقوم الدعوى على أساس اختصام القرار الإداري لإصابته بعيب من عيوب المشروعية، ومن ثم فإن الحكم بالإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار وكأنه لم يكن وهو معدوم في مواجهة الكافة، لذلك إن إلغاء هذا العيب هو حكم عيني لا شخصي ما يعطي حكم الإلغاء معنى مغايراً للأحكام الأخرى.

3- إن الأحكام الصادرة في غير دعاوى الإلغاء تحوز الحجية النسبية أي بين الخصوم فقط، فإن رفعت دعوى جديدة بذات السبب، والموضوع لكن من طرف لم يكن خصماً، فينظر فيها.

4- تتعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام، وذلك لاتصال هذا الحكم باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها في منطوقه، فلا تجوز العودة إلى إثارة النزاع مرة أخرى حتى لا تتزعزع الأوضاع التي استقرت بصدور الحكم.

المقترحات:

1- بالنسبة لإلغاء اللوائح يجب أن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة وللكافة، إذ لا يعقل أن تكون اللائحة ملغاة في مواجهة خصوم الدعوى فقط وتبقى سارية في مواجهة الآخرين، فكل فرد له الحق بالتمسك بحكم الإلغاء حتى لو لم يكن ممثلاً بالدعوى، أما بالنسبة لإلغاء القرارات الفردية، فيجب أيضاً أن تكون القاعدة العامة أن حكم الإلغاء حجة على الكافة وللكافة، ولكن يجب دراسة كل حالة على حدة، فهناك حالات لا يكون فيها الحكم حجة للكافة وحالات أخرى يكون حجة للكافة.

وعليه نقترح تعديل المادة (37) من قانون مجلس الدولة لتصبح " تسري في شأنه جميع الأحكام والقواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وللكافة".

2- نقترح إجازة الطعن باعتراض الغير على أحكام الإلغاء تطبيقاً لعبارة حجة للكافة، فكل فرد أضير من حكم الإلغاء يجب أن يحق له الطعن باعتراض الغير على الحكم.

3- توحيد الاتجاه القضائي بشأن كل حالات الحرمان من الوظيفة، بحيث يشمل التعويض عن فوات المرتب لكل حالات الحرمان، لاتحاد العلة وهي قرار إداري حكم بإلغائه لمخالفة أحد عيوب المشروعية، وذلك لتحقيق المساواة بين المراكز القانونية المتشابهة.

قائمة المراجع:

د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء" ط7، دار الفكر العربي، القاهرة،1998،

د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، أثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة

ابراهيم أو فائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 1986،

د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط بلا، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005

د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط، بلا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993

[1]د. أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط، بلا، دار الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، 1963

د. طعيمة الجرف، شروط قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ط، بلا، منشورات مصر، الاسكندرية، 1966،

د. إيهاب عليا، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2020،

د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، ط بلا، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999،

رمضاني فريد، تنفيذ القرارات الإدارية القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة،

د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، ط، بلا، دار النشر، بلا، الاسكندرية، 1976،

د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، ط بلا، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1991،

د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2009،

باللغة الأجنبية: References

:LAFFERIERE E, Traile de la jurisdiction administrative et des recours contentieux 2ed 1940

GILLF j-pla cause juridique de la demaned en justice R.D.P 1962

DUGUTIL , tralte de droit constulutionnel ed 1929

Weil P, Les conséquences de lánnulation d'unacte, administratif pour excés de pauvoir, Paris, 1952,